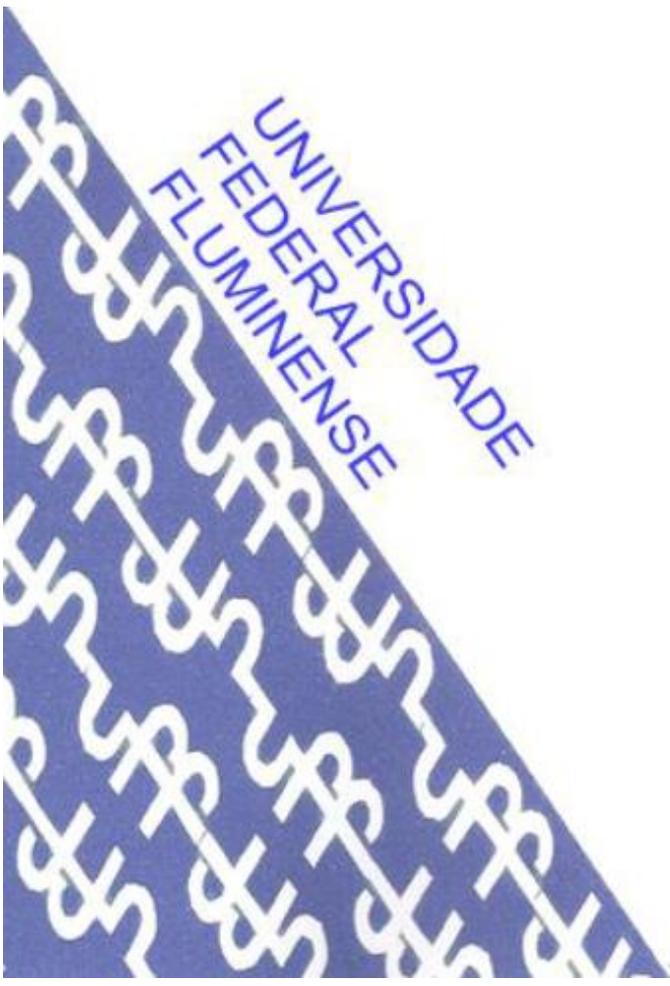


UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE  
ESCOLA DE SERVIÇO SOCIAL  
PROGRAMA DE ESTUDOS POS-GRADUADOS EM POLÍTICA SOCIAL  
MESTRADO EM POLÍTICA SOCIAL

LUIS FRANCISCO ABREU ALVAREZ

**Análise comparada de Políticas Públicas de Juventude no Brasil e a Colômbia  
entre 2002 e 2014: A distância entre os discursos e ações**



UNIVERSIDADE  
FEDERAL  
FLUMINENSE

Niterói (RJ),  
2017

LUIS FRANCISCO ABREU ALVAREZ

**Análise comparada de Políticas Públicas de Juventude no Brasil e a Colômbia  
entre 2002 e 2014: A distância entre os discursos e ações**

Dissertação apresentada à Universidade  
Federal Fluminense como parte das  
exigências do Programa de Estudos Pós-  
Graduados em Política Social para obtenção  
do título de Mestre.

Orientadora: Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Lenaura de  
Vasconcelos Costa Lobato

Linha de pesquisa: Avaliação de Políticas  
de Seguridade Social

Niterói (RJ), 2017

**A473** Alvarez, Luis Francisco Abreu.

Análise comparada de Políticas Públicas de Juventude no Brasil e a Colômbia entre 2002 e 2014 : a distância entre os discursos e ações / Luis Francisco Abreu Alvarez. – 2017.

194 f. : il.

Orientadora: Lenaura de Vasconcelos Costa Lobato.

Dissertação (Mestrado em Política Social) – Universidade Federal Fluminense, Escola de Serviço Social, 2017.

Bibliografia: f. 182-194.

1. Política pública. 2. Juventude. 3. Brasil. 4. Colômbia. 5. Direito. I. Lobato, Lenaura de Vasconcelos Costa. II. Universidade Federal Fluminense. Escola de Serviço Social. III. Título.

Dissertação apresentada à Universidade Federal Fluminense como parte das exigências do Programa de Estudos Pós-Graduados em Política Social para obtenção do título de Mestre.

Orientadora: Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Lenaura de  
Vasconcelos Costa Lobato  
Linha de pesquisa: Avaliação de Políticas  
de Seguridade Social

Aprovado em: 30/03/2017

Banca examinadora

---

Professor Doutor Marcelo Rasga  
Escola Nacional de Saúde Pública - FIOCRUZ

---

Orientadora Professora Doutora Lenaura de Vasconcelos Costa Lobato  
Universidade Federal Fluminense

---

Professora Doutora Hildete Pereira de Melo Hermes de Araújo  
Universidade Federal Fluminense

À memória de Luis Abreu Jáuregui, meu pai, meu herói, meu melhor amigo

## AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus pelo amor incondicional, por me orientar durante este processo e me brindar a temperança que todo trabalho exige.

A minha mãe lhe agradeço seu amor e seu apoio, sem ela não teria chegado até aqui.

Conseguimos vencer as distâncias. É um logro compartilhado com ela e minha família.

A meu pai lhe agradeço por me ensinar a fazer as coisas bem, lhe agradeço pelo exemplo de perseverança, honestidade e justiça.

A minhas tias e tios pelo apoio, o afeto e o sorriso que nunca falta.

A meus primos e primas por ser colegas de vida e apoio mútuo.

A Colômbia, não somente por ser meu lugar de origem, mas também pelos aprendizados, valores e as pessoas colocadas no percurso.

Ao Brasil, seu povo e sua terra, por ter me acolhido, por me ensinar sua capacidade e sua maneira de saber levar a vida, por ter me apresentado pessoas valiosas e me fazer sentir em casa.

A Professora Lenaura Lobato, por ter me orientado neste processo, pelos conselhos e correções, e principalmente por acreditar em mim e a confiança recebida.

Aos professores e professoras do Programa de Pós – Graduação em Política Social da Universidade Federal Fluminense e às amigadas que construí lá: A Gonzalo, Eva, Marianna, Sidimara, Glauber, Valentina e muitos mais.

Aos meus amigos de outras latitudes, de Américas Ocidental, que sempre será meu bairro, da Universidade Nacional da Colômbia, do Rio de Janeiro e as histórias que temos construído, aos amigos dos trabalhos e dos caminhos.

A música por ser um motor de vida.

As pessoas e momentos que mostram e ensinam a necessidade de trabalhar por um mundo mais humano, justo e democrático.

## RESUMO

ABREU ALVAREZ, Luis Francisco. Análise comparada de Políticas Públicas de Juventude no Brasil e a Colômbia entre 2002 e 2014: A distância entre os discursos e ações. 2017. 194 Páginas. Dissertação. Programa de Estudos Pós-Graduados em Política Social, Universidade Federal Fluminense, Niterói (RJ), 2017.

Esta pesquisa analisa as políticas públicas de juventude construídas no Brasil e a Colômbia entre 2002 e 2014 em uma perspectiva comparada, enfatizando como estas políticas respondem à situação socioeconômica da juventude, discutindo qual o papel atribuído à população jovem e abordando características destas políticas como a as instituições responsáveis, o mandato, a relação entre níveis governamentais, a participação, a intersetorialidade, recursos humanos e materiais, financiamento, e a relevância dos programas e ações concretas na garantia de direitos da juventude. Nos dois países estabelecem-se e analisam-se dois ciclos de política pública. O marco teórico-conceitual fundamenta-se na teoria crítica contemporânea, particularmente com na obra de Nancy Frazer, e as análises estruturais de política pública. A metodologia está baseada na análise documental e o método comparado. Nos resultados encontra-se que o Brasil tem gerado ações mais efetivas na garantia de direitos da juventude, com uma maior inserção da juventude na agenda pública e um maior interesses governamental do que na Colômbia, que embora conte com uma institucionalidade valiosa sobre juventude, ainda precisa transformar a formulação de princípios e estratégias em ações que respondam às necessidades e interesses da juventude.

**Palavras – chave:** Política pública. Juventude. Brasil. Colômbia. Direitos.

## ABSTRACT

This research aims to analyze youth public policy process in Brazil and Colombia between 2002 and 2014 in a comparative perspective, focusing on how this policies answer to social and economic youth problems, discussing the social role established for youth people. There are studied characteristics of this policies such as responsible institutions, legal base, the relationship between government levels, participation, intersectoriality, human and material resources, financing, and the relevance of programs and specific actions aiming to guarantee youth rights. In both countries are established and identified two public policy cycles. The theoretical and conceptual board has been built with contemporaneous critical social theory, specifically with the work of Nancy Frazer, and the structural analysis of public policy. The methodology has been organized with the documental analysis and compared method. The results of the research show that Brazil has generated more effective actions related with youth rights, with a bigger recognition for youth in public agenda and a more important governmental commitment than in Colombia youth public policy, finding that Colombia has interesting youth institutions, but needs to transform the formulation of principals and strategies into actions that answer to the needs and interests of youth.

**Keywords:** Public policy. Youth. Brasil. Colombia. Rights.

## RESUMEN

Esta investigación analiza las políticas públicas de juventud construidas en Brasil y Colombia entre 2002 y 2014 en una perspectiva comparada, enfatizando como estas políticas responde a la situación socioeconómica de la juventud, discutiendo cuál es el papel atribuido a la población joven y abordando características de estas políticas como las instituciones responsables, el mandato, la relación entre los niveles gubernamentales, la participación, la intersectorialidad, recursos humanos y materiales, financiamiento, y la relevancia de los programas y acciones concretas en la garantía de derechos de la juventud. En los dos países se establecen y analizan dos ciclos de política pública. El marco teórico – conceptual se fundamenta en la teoría crítica contemporánea, particularmente en la obra de Nancy Frazer, y los análisis estructurales de política pública. La metodología está relacionada con el análisis documental y el método comparado. En los resultados se encuentra que Brasil ha generado acciones más efectivas en la garantía de derechos de la juventud, con una mayor inserción de la juventud en la agenda pública y un mayor interés gubernamental que en Colombia, que aunque cuenta con una institucionalidad valiosa sobre juventud, necesita transformar la formulación de principios y estrategias en acciones que respondan a las necesidades e intereses de la juventud.

**Palabras – clave:** Política Pública. Juventud. Brasil. Colombia. Derechos.

## **LISTA DE ILUSTRAÇÕES**

Figura 1 – Juventude e trabalho na Colômbia

Figura 2 – Sistema Nacional de Juventudes

Figura 3 – Juventude e trabalho no Brasil

Figura 4 – Juventude e informalidade de trabalho no Brasil

Figura 5 – SINAJUVE

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Contexto socioeconômico do Brasil .....	16
Tabela 2 – Contexto socioeconômico da Colômbia .....	18
Tabela 3 – Contexto socioeconômico da juventude na Colômbia.....	43
Tabela 4 – Contexto socioeconômico da juventude no Brasil.....	104
Tabela 5 – Programas de juventude no Brasil .....	144
Tabela 6 – Comparação do primeiro período de políticas públicas de juventude .	154
Tabela 7 – Comparação do segundo período de políticas públicas de juventude .	160

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

CEPAL	Comissão Econômica para América Latina e Caribe
CONJUVE	Conselho Nacional de Juventude
CONPES	Conselho Nacional de Política Econômica e Social
CONSEA	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
DANE	Departamento Nacional de Estatística
DATASUS	Departamento de Informática do SUS
ECA	Estatuto da Criança e o Adolescente
ECJ	Estatuto de Cidadania Juvenil
EJ	Estatuto de Juventude
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
OIJ	Organização Iberoamericana de Juventude
OIT	Organização Internacional do Trabalho
PNJ	Política Nacional de Juventude
SNJ	Secretaria Nacional de Juventude
SINAJUVE	Sistema Nacional de Juventude

## SUMÁRIO

1. Introdução.....	13
1.1. O marco teórico e metodológico .....	21
2. Capítulo I: A Política Pública de Juventude na Colômbia .....	42
2.1. O contexto da juventude na Colômbia.....	43
2.2. Política pública de Juventude na Colômbia: A distância entre a formulação e a materialização. ....	50
2.3. A Política Pública de Juventude de 2004 e o Plano Decenal de Juventude .....	52
2.4. O Estatuto de Cidadania Juvenil: Um compromisso maior com a política pública de juventude .....	67
3. Capítulo II: A Política Pública de Juventude no Brasil .....	102
3.1. O contexto da juventude no Brasil.....	104
3.2. A construção da política pública de juventude no Brasil: o 2005 como ano – chave .....	113
3.3. O Estatuto da Juventude: referência de políticas públicas e garantia de direitos da juventude.....	128
3.4. A efetivação da Política Pública de Juventude mediante programas específicos .....	139
3.5. Ações recentes e o papel da SNJ .....	147
4. Capítulo III: A experiência comparada de política pública de juventude .....	152
4.1. A primeira onda de políticas públicas de juventude.....	153
4.2. A segunda onda das políticas públicas de juventude: o marco legal e programas as específicos .....	159
4.3. A comparação de programas e ações.....	167
4.4. Aplicando as variáveis independentes.....	170
5. Conclusões.....	173
6. Referências bibliográficas .....	183

## Introdução

A juventude depara-se hoje com problemáticas associadas ao desemprego, acesso à educação e a saúde, renda insuficiente, participação e Direitos Humanos. Com a inserção gradativa da juventude na agenda pública e sua maior participação, este grupo populacional tem se tornado público-alvo de políticas públicas desde distintos enfoques e efeitos.

Esta dissertação busca analisar as respostas públicas dirigidas à juventude no Brasil e na Colômbia em uma perspectiva comparada, identificando como a política pública concebe suas necessidades, seu papel na sociedade e seus direitos, e aportando a uma discussão na América Latina sobre a garantia de direitos e a qualidade de vida deste importante grupo populacional. Enfatiza-se a análise da normatividade de política pública, sua formulação, programas e desenho institucional, isto é, o que se tem construído da política pública, deixando de lado o debate sobre a implementação como tal e os resultados. Apesar do reconhecimento da juventude na agenda pública, as ações públicas implementadas não têm sido isentas de contradições e limitações. Na América Latina, os Estados tendem a reconhecer a necessidade de atender à juventude com políticas públicas específicas, assinam pactos internacionais relacionados e dispõem de marcos institucionais, mas a construção destas ações tem sido demorada e às vezes conflitante, enquanto as problemáticas e interesses da juventude continuam requerendo respostas mais efetivas e inclusivas. Por conseguinte, é pertinente perguntar quais são as políticas públicas construídas no Brasil e a Colômbia para a juventude e como elas respondem a seus direitos, necessidades e interesses, sem deixar de lado a discussão sobre por que e para que respondem à juventude.

Em consequência, o objetivo desta pesquisa é compreender os processos de construção de política pública de juventude no Brasil e a Colômbia em uma perspectiva comparada. Dentro dos objetivos específicos encontra-se entender a relação entre estas ações públicas e a garantia de direitos, necessidades e interesses deste grupo populacional; analisar as características principais no desenho institucional destas políticas públicas; contribuir ao debate latino-americano sobre políticas públicas e juventude assim como as ações e dinâmicas sociais relacionadas; e aportar às pesquisas de política pública e processos sociais de juventude desde o teórico, analítico e metodológico. Cabe agregar que as políticas públicas analisadas são de caráter nacional, deixando fora do estudo as políticas

públicas dadas em níveis territoriais específicos. As ações estudadas foram delimitadas entre 2002 e 2014, abordando três períodos governamentais nos dois países.

Na justificativa da pesquisa, encontra-se o seguinte argumento principal: a juventude é um grupo populacional específico, com uma condição social e direitos próprios, assim como um ator social estratégico, que se encontra com transformações sociais contemporâneas, exclusões e desafios que exigem respostas públicas vinculadas à garantia de seus direitos e a construção de sociedades democráticas no presente e no prospectivo, tornando necessário compreender estas políticas públicas e como atendem às problemáticas e interesses da juventude. Na pesquisa considera-se relevante entender se os Estados na América Latina respondem às necessidades deste grupo populacional, como respondem e por que respondem. Igualmente, as políticas públicas de juventude são ações relativamente recentes, que precisam ser estudadas na prática e na teoria para compreender e contribuir à melhoria de sua implementação. Na América Latina destaca-se uma brecha entre as declarações institucionais e as ações democráticas no relacionado com a juventude, sendo preciso abordar dois casos regionais para compreender este processo, sem desconhecer que dois casos não são suficientes para caracterizar a problemática na América Latina e ressaltando a relevância de articular-se a uma discussão mais ampla na prática e na teoria.

Nesta perspectiva, a análise de dois países pode permitir contribuir ao campo de conhecimento relacionado com a política pública, a política social e a juventude, aplicando categorias no empírico e dialogando entre a prática e as considerações conceituais.

Por tratar-se de casos concretos de política pública, a análise comparada permite aplicar conceitos à prática para compreender os processos políticos (Bulcourn e Cardozo, 2008). A delimitação dos dois casos encontra-se vinculada à cronologia relativamente próxima em política pública de juventude nos dois países, mas com diferenças relevantes em suas trajetórias. O Brasil tem contando com perspectivas governamentais vinculadas à ação estatal direta na garantia de direitos e dinâmicas inclusivas e participativas e a Colômbia tem enfatizado a prestação de serviços sem a ação estatal direta, com políticas sociais focalizadas e pouca relevância da inclusão e a participação na agenda pública. Assim, a análise comparada de políticas públicas de juventude pode oferecer explicações a partir de fatores específicos em cada país e de fatores comuns. A delimitação nos tempos de

pesquisa encontra-se relacionada a existência convergente de três períodos de governo nos dois países, que vão de 2002 a 2014.

Na hipótese que organiza a pesquisa ressalta-se que o Brasil tem contando com um processo mais sólido de construção de política pública de juventude, com maior reconhecimento da juventude, legislação, ações e resultados mais concretos, e efetivação de direitos, isto como resultado de uma maior inserção da juventude na agenda pública, uma maior institucionalização da política pública e um interesse governamental mais evidente do que na Colômbia, sendo que na Colômbia a política pública de juventude é um processo menos articulado, mais focado em princípios e diretrizes do que em ações concretas que efetivem direitos.

A pesquisa está organizada em três capítulos. O primeiro analisa a construção de política pública de juventude na Colômbia, apresentando as principais características socioeconômicas da juventude para compreender qual juventude se está estudando. Nele discute-se a primeira etapa de política pública de juventude com um documento de 2004, analisa-se o Estatuto de Cidadania Juvenil de 2013, os programas e ações como o documento CONPES 173 de 2014 e a institucionalidade e ações dadas no âmbito de Colômbia Jovem, instituição responsável pela juventude no país.

O segundo capítulo apresenta a construção de política pública de juventude no Brasil com uma dinâmica similar: apresenta-se a caracterização socioeconômica da juventude, aborda-se a institucionalidade e ações geradas com a lei 11.129 de 2005 e a Política Nacional de Juventude de 2006, discute-se o Estatuto de Juventude de 2013, e analisam-se os programas e ações contidos nos documentos de política pública da Secretária Nacional de Juventude de 2010 e 2013.

As políticas públicas nos dois capítulos são analisadas nos seus fatores de formulação e contexto, assim como se estudam as seguintes categorias de política pública: a concepção de juventude, as instituições responsáveis e o mandato legal da política pública, a relação entre os níveis territoriais, a construção de um sistema e as ferramentas de coordenação, a participação, a intersectorialidade e a transversalidade, os recursos humanos e materiais, o financiamento, e os programas e ações, assim como se discute o início e as circunstâncias da implementação da política pública de juventude.

O terceiro capítulo efetiva a comparação entre os dois países, situando dois períodos de política pública a partir das categorias assinaladas, assim como os programas e ações. Os

resultados da comparação são obtidos a partir das seguintes variáveis independentes, tendo a política pública como variável dependente: a inserção da juventude na agenda pública, o papel da juventude, o interesse governamental e a institucionalização da política pública de juventude. A partir deste exercício, contrasta-se a hipótese e obtêm-se as conclusões da pesquisa.

Antes de entrar na discussão teórica e metodológica, cabe agregar algumas características de cada país analisado que influenciam a pesquisa e a trajetória da política pública de juventude. O Brasil conta com um regime político presidencialista, como na Colômbia, mas como uma maior autonomia dos territórios ao ser uma república federativa. A Constituição Federal de 1988, denominada Constituição Cidadã, reconhece uma ampla série de direitos e é base da construção de uma sociedade democrática, incluindo a garantia de direitos sociais e a participação, embora tenha passando, como na Colômbia, por transformações legislativas que condicionam ou questionam os conceitos originais da Constituição.

O Brasil é um país que contava com uma população de 206.081.432 de pessoas em 2016, segundo a projeção de 2013 (IBGE, 2013), sendo 101.726.102 homens e 104.355.330 mulheres. A continuação apresentam-se alguns dados socioeconômicos relevantes do país:

<b>Caraterística</b>	<b>Valores</b>
<b>Reconhecimento étnico</b>	Pessoas consideradas negras ou pardas em 2015: 53,9%, brancas: 45,2%. (IBGE, 2016).
<b>Contribuição para previdência, média anual</b>	59.210.000 milhões de pessoas (IBGE, 2016b).
<b>Trabalho</b>	Informalidade: 39% em 2014, 23.288.000 milhões de pessoas trabalhando como conta – própria em 2016. (IPEA, 2017).
<b>Pobreza</b>	Pobreza extrema: 4,20%, Pobreza: 13,29% em 2014. (IPEA, 2017).
<b>Desigualdade</b>	Índice de Gini foi de 0,491 em 2015 (IBGE, 2016).
<b>Renda</b>	Rendimento mensal domiciliar per capita médio: R\$ 788 em 2015. (IBGE, 2016).
<b>PIB</b>	Projeção PIB nominal US\$ 2.356.776 bilhões em 2015, PIB nominal per capita US\$ 26.717,423 (FMI, 2014b).
<b>Salário</b>	Salário mínimo: R\$ 880,00 em 2016.

<b>Inflação</b>	6,29% anual em 2016 (Banco Central do Brasil, s/d).
<b>IDH</b>	0,755 em 2014 (PNUD, 2015).
<b>Despesa monetária e não monetária média mensal familiar</b>	R\$ 2.626,31 em 2009, último dado disponível (IBGE, 2010).
<b>Saúde</b>	75% da população contava com cobertura de atenção no SUS em 2016 (UNFPA, 2016).

Tabela 1. Fontes: IBGE, 2016, IBGE, 2016b, IPEA, 2017, FMI, 2014b, Banco Central do Brasil, s/d, PNUD, 2015, IBGE, 2010, UNFPA, 2016.

Como na Colômbia, guardando diferenças, o Brasil conta com uma expansão econômica nos últimos anos (maior no Brasil, incluindo os salários e com um reconhecimento como fator estratégico), mas a desigualdade continua sendo alta, embora no caso brasileiro a redução tenha sido relevante e conta com políticas públicas específicas.

Antes de entrar na análise específica da política pública de juventude na Colômbia, é pertinente situar o contexto social, político e econômico do país assim como os dados socioeconômicos e demográficos que caracterizam a realidade da juventude. A Colômbia é uma república que conta com um regime político presidencialista e um regime territorial centralizado, sendo uma república unitária, com pouca autonomia nos territórios (departamentos e municípios), concentrando a maior parte da população a região andina (centro). Esta configuração política faz com que o poder político esteja concentrado no poder executivo, aliado com o poder legislativo em coalisões amplas que brindam apoio aos projetos de lei, em meio de um intercâmbio de capitais políticos entre o centro e os territórios. No entanto, a Constituição Política de 1991, como principal referente normativo, reconhece a descentralização como um objetivo público, encontrando contradições na sua implementação.

Esta Constituição, pluralista e às vezes contraditória, caracteriza a Colômbia como um Estado Social de Direito, defende direitos civis e políticos (sem reconhecer diretamente alguns direitos sociais e econômicos), reconhece a responsabilidade do Estado na prestação de serviços sociais e foi gerada no contexto de liberalização econômica.

A Colômbia conta com uma população de 48.995.361 habitantes (DANE, 2016), encontra-se dividida em cinco regiões socioambientais (Andina, Caribe, Amazônia, Pacífica e Orinoquia) e 32 regiões político-administrativas denominadas departamentos, com uma autonomia menor da que dispõem os estados no Brasil, levando em conta que a Colômbia é uma república centralizada e como uma influência política histórica da capital

e no geral da região andina sobre o restante do país. Dessa quantidade de habitantes, segundo a projeção de população do Departamento Nacional de Estatística (DANE, 2017), o país em 2016 contava com 24.069.035 de homens e 24.678.673 de mulheres (embora a somatória dos dois grupos não coincida exatamente com o total de habitantes informado em DANE, 2016). A Colômbia também conta com uma ampla diversidade étnica, apresentando 10,62% de população que se reconhecia como afrodescendente no censo de 2005 (o dado atualizado pode ser muito maior) e 3,43% como indígena (DANE, 2005), com um eventual subregistro, sendo que no país se reconhecem 87 povos indígenas oficialmente e 102 segundo a Organização Indígena Nacional (ACNUR, s/a). O censo de 2005, foi último levantamento amplo de dados socioeconômicos no país, contando com projeções de população e pesquisas consequentes. Apresentam-se alguns dados socioeconômicos relevantes do país:

<b>Caraterística</b>	<b>Valores</b>
<b>Contribuição para previdência</b>	49,7% da população ocupada contribuía à aposentadoria em 2016 para as 13 principais cidades e áreas metropolitanas (DANE, 2016c).
<b>Trabalho</b>	Desemprego: 7,5% no final de 2016 (DANE, 2016b), o trabalho informal: 47,2% em 2016 para as 13 principais cidades e áreas metropolitanas (sendo 60,1% trabalho conta-própria) (DANE, 2016c).
<b>Pobreza</b>	Pobreza monetária: 27,8% em 2015 (40,3% nas áreas rurais), pobreza extrema: 7,9%, pobreza multidimensional: 20,2% (DANE, 2016d). Necessidades básicas insatisfeitas em 2005 (último dado disponível): 27,78% (DANE, 2011). 36,7% das crianças menores de cinco anos estavam em lares comunitários ou creches em 2015 (DANE, 2016e).
<b>Desigualdade</b>	Índice de Gini: 0,522 (DANE, 2016d).
<b>Renda</b>	O ingresso real per capita das famílias em 2008 foi de COP\$ 560.309 (DANE, 2009).
<b>PIB</b>	Prospectiva PIB nominal: US\$ 427.113 milhões em 2015, PIB nominal per capita: US\$ 8.858 (FMI, 2014).
<b>Salário</b>	Salário mínimo: COP\$ 689.455 em 2016 (aproximadamente US\$ 220).

<b>Inflação</b>	7,2% anual em Setembro de 2016 (Banco da República, 2016).
<b>IDH</b>	0,720 em 2014 (PNUD, 2015).
<b>Despesa monetária e não monetária média mensal familiar</b>	61,7% das pessoas responsáveis pelo núcleo familiar afirmaram que a sua renda somente cobria as despesas mínimas em 2015 (DANE, 2016e).
<b>Saúde</b>	93,3% da população estava filiada ao sistema de saúde em 2016 para as 13 principais cidades e áreas metropolitanas (DANE, 2016c). A filiação ao sistema de saúde se organizava da seguinte maneira: 48,5% regime subsidiado, 42,8% regime contributivo, 5,0% regime especial, e 3,6% não contavam com filiação, embora estes dados não coincidam com a cifra anterior. (Colômbia, Ministério de Saúde, 2014).

Tabela 2 – Fontes: DANE, 2016c, DANE, 2016b, DANE, 2016d, DANE, 2011, DANE, 2016e, DANE, 2009, FMI, 2014, Banco da República, 2016, PNUD, 2015, Colômbia, Ministério de Saúde, 2014.

Na Colômbia, muitas políticas sociais costumam ser formuladas a partir da ideia dos estratos socioeconômicos, um valor de 0 a 6 que classifica as condições de vida da população, estabelece tarifas distintas de serviços públicos e caracteriza os critérios de entrada em uma política pública (especificamente nas ações focalizadas).

A Colômbia tende a ter uma relativa estabilidade nas contas macroeconômicas, mas esta situação contrasta bastante com uma estrutura social desigual, sendo considerado o sétimo país mais desigual no mundo ao final de 2015 (BBC, nota de imprensa, 2016).

Cabe ressaltar que além destas disposições institucionais destacadas, a Colômbia tem vivido um conflito armado nos últimos 50 anos, caracterizado pela manifestação de múltiplas violências, violações aos Direitos Humanos como quase seis milhões de deslocados forçadamente da sua terra, mais de 200.000 homicídios (Centro Nacional de Memória Histórica, 2013) e um pouco mais de 60.000 desaparecidos (Revista Semana, 2016), narcotráfico, perseguição política e reprodução de modalidades de exclusão. Os principais atores do conflito têm sido as guerrilhas (FARC, ELN, M – 19, EPL, Quintin Lame, etc.), o Estado, os paramilitares (exércitos privados formados por atores próximo ao latifúndio e partidos políticos tradicionais) e os carteis do narcotráfico.

Dentro dos principais fatores que explicam o conflito, encontram-se o acesso e propriedade da terra rural, a exclusão política, a desigualdade (e suas distintas manifestações), a reprodução de violências, e o narcotráfico (como causa e manifestação). Atualmente, um acordo de paz entre o governo e as FARC está sendo implementado, procurando construir paz nos territórios, abrir o sistema político, reparar às vítimas, implementar programas de apoio ao campo, responder à problemática do narcotráfico e construir novas relações sociais diante do conflito.

No período estudado, entre 2002 e 2014, o Brasil contou com três períodos governamentais. O Partido dos Trabalhadores (Luiz Inácio Lula 2003 – 2007 e 2008 – 2011, e Dilma Rousseff 2011 - 2014), com um programa que agrupava distintas reivindicações sociais, ampliou as ações estatais diretas buscando gerar relações mais equitativas com grupos sociais excluídos, promoveu os serviços públicos e fortaleceu o papel do Brasil no cenário internacional.

A Colômbia, também contou com três períodos governamentais, mas com um enfoque distinto do Brasil. Uma coalisão entre partidos políticos tradicionais de direita e centro – direita (Alvaro Uribe 2002 – 2006 e 2006 – 2010, e Juan Manuel Santos 2010 – 2014) governou o país, com um modelo de Estado focado na confrontação militar no contexto do conflito, a privatização e focalização de ações públicas, os investimentos estrangeiros, as econômicas extrativas e o desmonte de serviços públicos, desconhecendo a discussão sobre a desigualdade, e no último governo apresentou uma diferença relacionada com o atendimento ao conflito ao começar um processo de paz.

Na América Latina, nos últimos anos encontram-se tendências socioeconômicas e normatividades contraditórias, assim como processos sociais e políticos que tomaram outras soluções à crise. O Brasil hoje atravessa um cenário político e econômico confuso, sendo a maior economia da América Latina e contando com um marco normativo em disputa que nos últimos anos conseguiu posicionar o país como um referente de proteção social e prosperidade econômica na região. A Colômbia, nas últimas décadas acolheu a ideia do Estado mínimo, desregulação de serviços públicos e desmonte da proteção social, com uma estabilidade macroeconômica formal que esconde a reprodução uma estrutura social desigual; no entanto, o país hoje passa por processo de paz que pode permitir superar 50 anos de conflito armado interno e reconstituir o rumo social e político do país com uma perspectiva mais democrática. Neste cenário, que coloca retrocessos e esperanças em disputa, encontra-se a juventude latino-americana.

## **O marco teórico e metodológico**

As políticas públicas, como assinala Ferreira (2009), revelam um modelo de Estado e um projeto societário. Assim, torna-se necessário situar os modelos de Estado que tem prevalecido na América Latina recentemente, antes de entrar na conceituação de políticas públicas, especificamente entre um Estado que atua diretamente, enfatizando a inclusão e a participação de grupos sociais subalternos, e o Estado neoliberal, que procura a não intervenção do Estado, a provisão de serviços via mercado e a focalização da política social para a inserção no mercado do público – alvo. A autora destaca que as características do neoliberalismo, a partir da ideia do Estado mínimo, têm uma repercussão antidemocrática na medida em que negam o público, as necessidades e os direitos sociais. Tal negação é decorrente da naturalização da desigualdade, afirma Ferreira fazendo referência a um conjunto de reflexões de Portyara Pereira (2006, citada por Ferreira, 2009, p. 38).

Dialogando com autores como Bauman, Pico e Vanegas (2014) afirmam que o desmonte do aparelho estatal tem tido uma evidente implicação econômica, limitando suas intervenções à manutenção da lei e a ordem, reduzindo o gasto público, desmontando sistemas públicos de proteção social e adequando condições favoráveis aos investimentos estrangeiros (exceções tributárias e redução de salários).

Este modelo de Estado encontra-se associado a efeitos sociais, como a reprodução da desigualdade, a naturalização da pobreza, a responsabilização da população excluída, a dificuldade de acesso à proteção social, e a eventual negação de atendimento diferenciado a grupos sociais. Trata-se de um modelo de Estado que questiona a democracia desde o social e o econômico ou, como assinala Frazer (2007), na participação igualitária dos indivíduos na coletividade. Porém, este modelo de Estado não é unívoco, conta com misturas com outras manifestações institucionais, assim como é contestado com o primeiro modelo de Estado apresentado e evidenciado em distintos países.

Desde o materialismo histórico, que destaca as contradições sociais inerentes ao Estado e suas ações em sociedades desiguais, em termos gerais a realidade é o resultado de relações sociais de produção de um contexto dado, configurando e alterando-se mutuamente com instituições públicas, valores, marcos de sentido e práticas de distinta índole. Um elemento característico deste enfoque é a dialética, desde a qual a realidade é também resultado do encontro de dois elementos contraditórios (a interação entre uma tese e uma

antítese que produz uma síntese), relacionados com as forças sociais produtivas e sua configuração em classes sociais. Porém, esta construção da realidade não é um processo mecânico como chamam a atenção diferentes autores, que rejeitam o determinismo das relações de produção como causa única e evolutiva da transformação social e reconhecem a importância da subjetividade (e fatores não econômicos) nesta dinâmica (Falleiros, 2011).

Como assinala Souza (2006), encontra-se uma tendência de análise de políticas públicas que destaca a autonomia relativa do Estado, sendo que o Estado nem sempre está condicionado por interesses ou atores específicos e sua administração pode perseguir objetivos mais estáveis. Esta autonomia também pode associar-se ao modelo de Estado desde uma perspectiva ideológica: por exemplo, em um modelo neoliberal podem gerar-se ações de prestação direta de serviços e em um modelo mais inclusivo podem ocorrer ações focalizadas ou via mercado, o que ainda não é uma regra ampla, mas revela contradições da administração pública, o que também depende de recursos administrativos.

Assim, resulta pertinente caracterizar o que se compreende por política pública, indo da generalidade das políticas públicas até as políticas públicas de juventude. A definição da política pública faz parte de um amplo debate conceitual, cabendo aqui situar alguns referentes relevantes e a partir dos quais se recorre a uma caracterização pertinente para a presente análise.

Em primeiro lugar, destaca-se a conceituação de políticas públicas de Ball (1993) que as entende integrando as diferentes etapas de política como manifestações simultâneas e destacando que se busca “compreender o movimento único de cada política a ser estudada, por intermédio da identificação de seus elementos constituintes e da compreensão da interação impar destes elementos em sua específica conjuntura histórica” (Rezende & Baptista, 2011, p. 175), sendo a política pública texto (documentos oficiais) e discurso (relações de poder), ao tempo que processos e consequências; nesta perspectiva, as políticas estão relacionadas com contextos de influência, produção de texto e da prática.

No entanto, distanciando-se de Ball, autores como Flexor e Leite (2006), indicam a existência da dimensão processual na análise de políticas públicas (entre outras formas de análise), segundo a qual as políticas têm uma dinâmica própria e manifestam um

caráter sequencial (identificação do problema, processo decisório, formulação, implementação e avaliação). Esta pesquisa enfatiza a formulação, especificamente o desenho institucional, a normatividade e a inserção na agenda pública, com uma aproximação ao começo da implementação da política pública. A definição destes autores da implementação faz referência à aplicação de um programa de ação na realidade, em uma esfera considerada problemática. A implementação permite diferenciar entre objetivos propostos e ações efetivamente realizadas assim como analisar os atores envolvidos, os instrumentos de ação e o grau de centralização dos programas. A análise processual, segundo Rizzolo (2009), permite reconhecer os déficits do processo de política pública, mas a autora também dialoga com Lindblom (1981), assinalando que o processo nem sempre é ordenado e com fronteiras pouco claras entre as etapas. Assim, por exemplo, a formulação e a implementação podem misturar-se na política pública.

Na inserção de uma problemática na agenda pública e sua formulação como política pública, Rizzolo analisa a obra de Kingdon (1995) a partir de um estudo de caso no Brasil, destacando que para Kingdon um assunto precisa da convergência de múltiplos fluxos para inserir-se na agenda política: o problema, como a questão a resolver, o processo político, e as alternativas de política (Rizzolo, 2009, p. 42). Quanto maior for a convergência entre os três fluxos, maior será incidência na agenda pública. Rizzolo ressalta que a correlação de forças, o papel dos atores e a interpretação de uma problemática vai influenciar as ações de política pública. A autora assinala que estes fatores contam com mais força quando se apresenta uma abertura nos atores políticos, ou uma ‘janelas de políticas’: estas podem ser resultados de transformações no debate público sobre a problemática, escândalos e corrupção, fatos divulgados em campanhas políticas, conflitos políticos, ou participação de movimentos sociais. A partir destas considerações, junto com a sociologia das emergências de Santos (s/d, citado por Ferreira, 2009) que será discutida posteriormente, na pesquisa é analisada a inserção na agenda pública da política pública de juventude.

Muller e Surel (2010), situam as políticas públicas como quadros normativos de ação (a coerência e articulação de seus componentes) e expressão do poder público (o reconhecimento de uma ‘questão’). Estes autores expõem também o enfoque de análise cognitivo de políticas, destacando a existência de projetos societários nas políticas, ou, nos termos dos autores, estudam-se as influências das normas sociais nas políticas públicas e indica-se (a partir da discussão como vários modelos conceituais) que

“existem valores e princípios gerais que definem isso que se poderia chamar, na falta de melhor, “uma visão do mundo” particular” (Idem, p. 48); nesta perspectiva, as políticas produzem conceitos (como no caso da juventude) e implicam relações de poder.

É igualmente pertinente levar em conta a diferenciação conceitual entre análise e avaliação de políticas públicas apresentada por Arretche (1998), sendo que esta pesquisa encontra-se na área da análise. Segundo Arretche, a análise de políticas públicas implica examinar a configuração institucional e os traços constitutivos das ações públicas assim como o caráter errático da administração pública. À diferença da avaliação, a análise de políticas não realiza juízos de valor sobre ações públicas.

Há também uma discussão de análise de direitos com relação às políticas públicas. Segundo o CONSEA (2005), que analisa um programa de alimentação escolar nesta dimensão, a perspectiva de direitos em uma política pode-se fortalecer com a revisão da linguagem dos programas, a identificação dos fatores de exclusão, as ações afirmativas e o enfoque diferencial, a discussão sobre as condicionalidades e a clareza de responsabilidades nas políticas públicas.

No âmbito da equidade e sua relação com as políticas públicas, destaca-se o texto de Ritsatakis (2010), que desde a área da saúde no contexto de diferentes cidades europeias, indica que a equidade é um valor que para ser materializado nas políticas públicas deve considerar-se de forma transversal, em ações, avaliações, formulações, processos de participação e reformulação de programas.

Por outro lado, na pesquisa é igualmente relevante a conceptualização que Ferreira (op cit) faz sobre política pública. Para Ferreira as políticas públicas, em particular as de caráter social, refletem a tensão mencionada entre projetos societários e a resposta a problemáticas sociais; do mesmo modo, as políticas públicas implicam uma noção de Estado e de organização do setor público. Neste sentido, a autora dialoga com diferentes autores para construir sua compreensão de política pública. Dentro destes autores, encontra-se o diálogo com Rua (s/d), para quem uma política pública representa ações que alocam valores ou procuram resolver problemas políticos (problemas sociais que deixam de ser um ‘estado de coisas’ e entram na agenda pública). Destacam-se também Sposito e Carrano (2003), que entendem as políticas públicas como ações articuladas com recursos próprios, tempos específicos e capacidade de impacto; igualmente, têm lugar as

caracterizações de Holfling (2001), para quem a definição de uma política pública reflete os conflitos de interesse presentes em uma sociedade.

Assim, a definição de política pública nesta pesquisa inclui alguns dos elementos previamente apresentados, compreendendo-a como um conjunto de ações relativamente organizadas e de caráter público que procura solucionar ou conter uma problemática socialmente reconhecida e inserida na agenda pública, materializando-se em normas e atos públicos (leis, decretos, programas articulados, etc.), contando com atores específicos e objetivos, assim como interesses, valores e recursos em disputa.

Por vezes uma política pública também se pode dar a partir de uma omissão deliberada. Na análise das ações públicas, e levando em consideração a discussão prévia, é preciso incluir critérios como as instituições responsáveis e o mandato da política pública, a relação entre os níveis territoriais, a construção de um sistema e as ferramentas de coordenação, a participação, a intersetorialidade e a transversalidade, os recursos humanos e materiais, o financiamento, e os programas e ações.

As instituições responsáveis fazem referência aos atores institucionais que explicita ou implicitamente devem articular, promover e implementar a política pública, precisando de recursos, objetivos e equipes. O mandato legal apresenta o caráter vinculante da política pública: se suas ações são recomendações, programas não vinculantes com respaldo legal ou ações com força de lei. A característica do mandato legal condiciona a implementação da política pública. A relação entre os níveis territoriais busca reconhecer os princípios de territorialidade e descentralização, destacando que no território se constroem as relações sociais relevantes dos sujeitos e as ações públicas tornam-se mais efetivas. Porém, as relações podem ser de dependência dos territórios com respeito ao centro, de autonomia limitada e de autonomia ampla.

A construção de um sistema e as ferramentas de coordenação se referem à construção de uma rede institucional articulada, com uma instituição coordenadora, princípios, responsabilidades específicas, linhas de ação, recursos e espaços de participação, sendo uma institucionalidade comum em políticas públicas setoriais (educação, saúde, assistência social, etc.).

A participação, desde uma perspectiva normativa, é considerada como prática política democrática de incidência em assuntos coletivos e construção de sociedades inclusivas. Fals Borda (1988), compreende a participação como:

*“[...] una relación entre individuos que son conscientes de sus actos y que comparten determinadas metas de conducta y de acción. Para que sea eficaz y autentica, esta relación necesita plantearse como entre iguales [...] la relación participativa de sujeto/sujeto obviamente rompe las relaciones de subordinación, explotación, opresión y manipulación que aparecen en muchos aspectos de la vida cotidiana [...] la participación, así concebida es una filosofía de la vida, una actividad vivencial que satura todos los aspectos importantes de la personalidad y la cultura. Le da sentido a la existencia y, por lo tanto, tiende a producir o condicionar todas las estructuras de la sociedad” (Fals Borda, 1998, p. 13 – 14).*

A participação procura a construção de uma sociedade mais inclusiva com a democracia participativa como referente político que atende a um modelo de vida justo e equitativo. Desde este modelo, busca-se responder às necessidades da população, questiona-se o modelo de Estado vigente (desconcentrando o poder político), e procura-se controlar o poder estatal. Isto é, não se trata de arranjos formais, mas de converter em protagonistas do seu percurso as pessoas que têm sido marginalizadas da vida social, política, econômica e cultural. Porém, cabe problematizar esta definição normativa destacando que a participação é uma prática humana e como tal não é necessariamente construtiva, seus efeitos positivos ou negativos dependem de cada situação, relações e atores envolvidos.

Dentro da literatura das políticas públicas, Burton (2009) estuda as implicações da participação além do reconhecimento de seu benefício auto-evidente quando é considerada como direito. Segundo Burton (2009), a participação justifica-se na obtenção de benefícios individuais (educação, consciência dos assuntos públicos, autoestima, sociabilidade e identidade) e instrumentais. Este último grupo de benefícios compreende o aumento da capacidade administrativa (reconhecendo as problemáticas segundo os aportes dos sujeitos envolvidos, incluindo suas propostas e fortalecendo as ações) e o aumento da legitimidade das políticas (na medida em que um grupo maior da população compartilha e constrói os programas). Burton também analisa questões referentes a quem deveria participar, em que medida (temas e escalas territoriais) e em qual relação com os formuladores de políticas. Na prática, a participação materializa-se em espaços como conselhos, plataformas ou assembleias. O papel da juventude é analisado a partir destas disposições conceituais.

No relacionado com a intersectorialidade e a transversalidade, autoras como Incalado (2013), associam a intersectorialidade com a gestão social, uma categoria que vincula as ações públicas com a garantia de direitos indo além da gestão pública tradicional. Segundo a autora, a intersectorialidade é uma estratégia da gestão social. Igualmente,

relacionada com a interdisciplinaridade, a intersetorialidade articula conhecimento, considera serviços e atores envolvidos. Os âmbitos de política pública específicos não são negados, mas articulados, dialogam e abordam coletivamente problemáticas sociais. Dialogando com ampla literatura, Incalado destaca que se envolvem várias políticas sociais, os âmbitos de política pública geram consenso, e pensam-se objetivos amplos, articula-se conhecimento e relações (instituições, programas e atores), gerando ações horizontais sem negar o específico. Considera-se o trabalho simultâneo e os resultados convergentes, os recursos são utilizados em uma perspectiva ampla da problemática, reconhecem-se especificidades das relações sociais e encontra-se uma associação com a participação. O compartilhamento e a articulação são critérios da intersetorialidade. Segundo a autora, a intersetorialidade não é espontânea, necessita da articulação institucional. Incalado ressalta o trabalho em rede, vinculando atores e serviços, considerando a interdependência. Esta articulação não é somente sobre contatos, mas sobre conexões associadas a demandas, não se delimita a encaminhar serviços, mas a conhecer a rede e planejar. Agregam-se instituições com um interesse coletivo, dando relevância a esta organização. Nesta leitura, a intersetorialidade se materializa em três períodos, sendo dialética: mapeamento (os atores envolvidos e seu vínculo, serviços), articulação (projetar ações e construir estratégias), e ação (ações para cada ator e objetivos coletivos). Compartilham-se objetivos e recursos. A articulação e inclusão dependem do contexto. A autora, dialogando com bibliografia do âmbito, assinala que a materialização da intersetorialidade depende da análise da questão, o reconhecimento de atores, o levantamento e planejamento de recursos e estratégias, a articulação dos atores, a formação dos atores, o planejamento e articulação de ações, e a articulação contínua.

Pode-se destacar que a intersetorialidade e a transversalidade caracterizam-se por articular ações de distintos setores de política (educação, saúde, cultura, etc.), na consecução de objetivos comuns e precisando da ação coletiva, evitando a repetição de ações e fortalecendo a ação pública. Estas características resultam relevantes nas políticas públicas populacionais, na medida em que um grupo social precisa de ações inter-relacionadas em mais de um âmbito na garantia de seus direitos. A transversalidade se refere à inserção na política pública de um grupo social ou de um âmbito nas agendas das instituições públicas relacionadas.

Os recursos humanos e materiais ressaltam a disponibilização de equipes (funcionários) nas instituições responsáveis da política pública, contando com atores sociais na implementação das ações, e de equipamentos, insumos e implementos, principalmente ao

ter que atingir produtos, metas e indicadores que necessitam de bens materiais. Já o financiamento se refere à disponibilização de recursos econômicos, precisando de instituições responsáveis, fontes de recursos, receitas, execução e fiscalização.

Os programas e ações constituem as ferramentas de materialização da política pública, a transformação dos direitos e linhas de ação em resultados concretos sobre o público. Um programa público se refere a uma série de ações articuladas para atingir objetivos e metas específicas de uma política pública; isto é, um programa é um dos componentes que participam nos resultados gerais de uma política pública (por exemplo, um programa de transferência de renda pode fazer parte de uma política de redução da pobreza e a desigualdade).

Segundo Costa e Castanhar (2002), a mensuração do desempenho (podendo incluir a análise do programa nesta perspectiva) de um programa deve levar em conta critérios, traduzidos em indicadores e comparados com algum padrão ou estado social (como a garantia de direitos específicos, o nível de desigualdade ou a qualidade de vida). Igualmente, segundo os autores, cabe considerar a relação entre os componentes de um programa na sua análise (objetivo, metas, atividades, etc.). Nesta pesquisa, ao enfatizar o estudo do desenho institucional e a formulação, somente se analisarão os critérios dos programas.

Além da inserção na agenda pública e o papel da juventude, a pesquisa também fundamenta a análise no interesse governamental e a institucionalização da política pública. O interesse governamental caracteriza-se pela disposição política, a correlação de forças favorável, a convergência programática, a legitimidade no debate público e a canalização de recursos em uma política pública. A institucionalização da política pública remete ao processo de trânsito de uma política pública temporária a uma política de Estado (ou pelo menos de um período governamental), aumentando sua força legal, a definição de instituições responsáveis, a continuidade das ações, a disponibilização de recursos e o acompanhamento social da política pública.

Como assinala Ferreira (2009) na análise do caso brasileiro, encontra-se uma tendência a situar as ações de juventude no âmbito social (educação e assistência social principalmente), como resultado decorrente das problemáticas da juventude vinculadas à questão social. Este vínculo acaba desconhecendo a transversalidade da política pública de juventude. Encontra-se uma gradativa desvinculação do âmbito social, que pode se caracterizar como resultado da responsabilidade dada a instituições de juventude sobre a

gestão da política pública desde uma leitura intersectorial.

Nesta linha de análise, é preciso considerar a relação conceitual entre as políticas públicas e a política social. A política social, podendo ser definida em termos gerais como o conjunto de ações públicas que procuram garantir a reprodução (Grassi, 2008) material e simbólica da sociedade a partir de uma série de padrões de vida institucionalizados e legitimados (às vezes em disputa), é uma das tantas áreas de política pública. A política social compreende um escopo de ação bastante abrangente, contando com distintas regulações (ou omissões) nos âmbitos classificados no terreno social (saúde, educação, assistência social, etc.). Dentro desta área de ação, encontram-se ações relacionadas com a juventude. Cabe incluir que o estudo de Ferreira define as políticas sociais como políticas públicas retomando reflexões de Pereira (2001), tendo em conta as seguintes características: dispõem de uma autoridade (base legal), procuram efetivar direitos regulamentados, buscam o interesse comum (uma definição normativa), devem satisfazer necessidades sociais e têm a conotação de res pública (Ferreira, 2009, p. 36), apresentando uma leitura normativa, mas cabendo agregar que a política social não necessariamente gera bem-estar ou busca garantir direitos coletivos.

Seguindo a Pereira (2006), Ferreira (2009) indica que as políticas sociais têm apresentado novas características: uma maior participação do setor privado na oferta de bens e serviços, focalização das ações, programas com condicionalidades, revalorização das famílias e culpabilização da população mais pobre. Dentro desta dinâmica os riscos sociais atualmente afetam de forma geral a toda a população e particularmente à população jovem.

#### *Políticas públicas de juventude*

Igualmente, resulta relevante situar a relação da juventude com as políticas públicas. Além de ser uma área de ação pública multidimensional que responde à complexidade de um grupo social, construindo uma política pública específica, a política pública de juventude considera a reprodução social prospectiva, reconhece a juventude como grupo social, atende a um grupo etário particular e relevante na população, e responde à satisfação das necessidades, problemáticas e direitos de um sujeito social específico. Trata-se de uma política pública populacional, que deve ser transversalizada sem desconhecer sua institucionalidade, critérios e objetivos específicos.

Romero *Et al* (2015), citando a Krauskopf (2002 e 2005), apresentam quatro abordagens

da juventude e suas respostas de política pública associadas. A primeira é a juventude como trânsito ao mundo adulto, com políticas setoriais, principalmente na educação, e programas homogêneos. A segunda é a juventude como risco e problemática, com políticas setoriais, principalmente na saúde e justiça, e programas assistencialistas e de controle para a juventude em conflito com a lei e excluída. A terceira é a juventude como juventude cidadã e vinculada com o desenvolvimento social, com políticas intersetoriais e reconhecendo a juventude como sujeito de direitos, e contando com programas participativos e de equidade. A quarta é a juventude como ator estratégico e seu aporte produtivo, com políticas públicas intersetoriais e de aumento do capital social, e contando com programas de participação e equidade, relevando uma similitude com a abordagem prévia. Igualmente, dialogando com literatura do âmbito, os autores caracterizam a política pública de juventude entre políticas públicas explícitas e implícitas:

*“Las políticas explícitas están asociadas a la legislación, programas y guías que pretenden transformar la situación de la población joven y garantizar el ejercicio de sus derechos y la promoción de su participación. Las políticas implícitas son leyes, regulaciones y otras directivas que no nacen para influir directamente las situaciones específicas de la población joven, pero tienen impactos positivos o negativos en ella”* (Paisa Joven – GTZ, 2004, citado por Romero Et al, 2015, p. 122).

Os autores, citando a Russel e Solorzano (2001), destacam que a política pública de juventude, segundo o interesse governamental, pode situar-se em quatro categorias: ausência de políticas públicas explícitas e setoriais de juventude e de instituições responsáveis de juventude ou ministério; ausência de políticas públicas explícitas e setoriais de juventude, mas se conta com um ministério de juventude; encontram-se políticas públicas explícitas e setoriais de juventude e uma instituição responsável da juventude; e apresentam-se políticas públicas setoriais de juventude, mas não se encontram políticas públicas de juventude explícitas e não se conta com um ministério da juventude.

Nesta pesquisa enfatiza-se a análise de políticas públicas explícitas de juventude, isto é, nesta pesquisa se estudam as ações formuladas diretamente com a juventude e no âmbito das instituições responsáveis de juventude no Brasil e a Colômbia, sem desconhecer que desde outros âmbitos de política pública (saúde, educação, cultura, etc.) se geram ações relacionadas direta e indiretamente com a juventude. Encontram-se alguns âmbitos (como o serviço socioeducativo) que às vezes entram nas ações das instituições responsáveis de juventude ou se localizam no relacionado com o atendimento à adolescência, razão pela

qual não são estudadas nesta pesquisa, analisando especificamente as ações diretas para a juventude.

Citando a CEPAL e a OIJ (2014), Romero Et al (2015), apresentam quatro categorias nas quais se podem organizar as instituições responsáveis de juventude: reitoras, gerando planos estatais, executoras, gerindo recursos e contratando diretamente para a implementação, coordenadoras, dependendo de outras instituições para a implementação, e avaliadoras.

Dialogando com ampla literatura do âmbito, Pedroso (2014) ressalta que as políticas públicas de juventude começam a se construir nos últimos 25 anos com o reconhecimento da juventude na agenda pública, seja como vítima ou protagonista, gerando políticas públicas amplas. Citando a Sposito e Carrano (2003), a autora assinala que as políticas públicas de juventude têm sido democráticas e participativas, de cidadania tutelada, ou de inserção social de grupos considerados problemáticos, principalmente a população excluída. Neste diálogo com a bibliografia da área, destaca-se que as políticas públicas de juventude podem contar com leituras negativas (como problemática) ou positivas (como grupo a inserir no trabalho), apresentar como o objetivo uma ação econômica (inserção no trabalho e geração de renda) ou social (participação e direitos sociais). A autora ressalta que as escassas políticas públicas de juventude formulam-se para a juventude excluída das periferias urbanas.

Castro (2012) considera a política social em dois âmbitos, o da proteção social (vulnerabilidade) e o da promoção social (resultados sociais e acesso a benefícios), assinalando que algumas políticas sociais são transversais, se relacionam com os dois âmbitos, como as políticas associadas aos ciclos vitais, incluindo a juventude.

Dentro das análises de política pública de juventude no Brasil, Ferreira (2009) assinala nas políticas públicas de juventude a existência da tensão entre dois projetos societários (Estado de direitos x Estado neoliberal). Um dos argumentos de Ferreira presentes durante o percurso da pesquisa é que as transformações nas políticas de juventude (focalização, descontinuidade, exclusão, criminalização e descontextualização) fazem parte da inversão do modelo societário baseado na garantia de direitos.

A partir da pesquisa de Ferreira, é possível afirmar que a consolidação de uma política de juventude no Brasil entre 2003 e 2007 representa um processo socialmente valioso, mas inacabado, chamando a atenção para a necessidade de aprofundar os conteúdos e a

articulação dos programas, incluir um público mais amplo, aprimorar espaços de participação, gerar ações contínuas e fortalecer um projeto societário democrático.

Cabe agregar, dentro da discussão específica desta análise, que a juventude atualmente está parcialmente inserida na agenda pública (como se revela com programas nacionais no Brasil e a Colômbia), como questões que deixaram de ser um ‘estado de coisas’ e se tornaram uma problemática pública, ainda que suas reivindicações não sejam plenamente efetivadas. Porém, como ressalta Ferreira (2009), seguir considerando a juventude como uma potência, como adultos em construção, como algo que ainda não é, reproduz sua negação e exclusão de cenários de participação, situação que se pode caracterizar e contestar desde a sociologia das ausências de Boaventura dos Santos que procura “transformar objetos impossíveis em possíveis e com base neles transformar as ausências em presenças. Fá-lo centrando-se nos fragmentos da experiência social, não socializados pela totalidade metonímica” (Santos, s/d, p. 11, citado por Ferreira, 2009, p. 49).

Quando se nega o presente e as reivindicações da juventude, esta continua sendo excluída. Ferreira indica que a juventude é desqualificada, considera-se inferior e naturaliza-se a diferença em uma forma de classificação etária, aplicando a noção de classificação social de Santos; esta forma de classificação revela-se na mistura arbitrária dos programas juvenis com os programas dirigidos aos adultos. Ferreira destaca que esta negação implica desperdiçar a experiência da juventude. O objetivo de tornar presente a juventude, no Brasil e na Colômbia, se revela atualmente em algumas ações de política pública que serão posteriormente discutidas.

Utilizando a categoria de não-existência e o entendimento de uma política pública como uma questão que deixa de ser um ‘estado de coisas’ socialmente problemático e implica ações de atenção a esta questão, Ferreira afirma que com a Política Nacional de Juventude:

*“[...] foi dada maior visibilidade à questão juvenil, com a possibilidade das demandas da juventude saírem da não-existência, ou da condição de “estado de coisas”, propiciando tornar presente os seus problemas, inserindo-os nas pautas de discussão do governo e da sociedade e apresentando respostas por meio de políticas públicas”* (Ferreira, 2009, p. 75).

Encontram-se muitas representações da juventude, e nesse sentido que Ferreira (2009) destaca que essas representações são contraditórias (entre a ideia da fase vibrante da vida, a inexperiência, o ser em formação) e valorizam a juventude ao tempo que contêm seu potencial de participação. Neste sentido, a autora dialoga com Boaventura dos Santos,

afirmando que a juventude se encontra negada, localizada como uma não-presença, sendo preciso torná-la em presença e reconhecer as diferentes necessidades da juventude, associando-as à socialização de uma razão metonímica (central) e transcendendo a dispersão hierarquizada das políticas de juventude nas políticas dirigidas a adultos.

Existem leituras e ações contraditórias na área da juventude, contando com programas que compreendem a juventude como problema (com regulações repressivas) e outras ações que a entendem como sujeito de direitos que precisa de iniciativas de inclusão e reconhecimento em áreas como educação, saúde, trabalho, etc. Neste sentido, pode-se indicar que a segunda perspectiva converge com o modelo de justiça de Frazer (2007), na medida em que as políticas públicas de juventude amplas consideram tanto sua particularidade como sujeito social heterogêneo que precisa participar como membro da sociedade quanto suas necessidades materiais e a importância de garantir seus direitos sociais.

É também pertinente indicar que a política pública de juventude, tratando-se do atendimento multidimensional a um sujeito social, deve ser compreendida desde a intersectorialidade, isto é, o encontro de distintas disciplinas e áreas da gestão pública (educação, saúde, participação, trabalho, cultura, etc.), que permitam gerar planos e políticas abrangentes que respondam articuladamente às múltiplas necessidades da juventude. Igualmente, o critério de equidade resulta conveniente nesta perspectiva, além de levar em conta o exposto por Ritsatakis (2010) sobre a necessidade de aplicar este critério transversalmente em uma política quando se quer materializar, a equidade aplicada em uma política contribui na construção efetivamente democrática de processos sociais e a ação pública.

Uma das problemáticas que se encontra na política pública de juventude é o desconhecimento de subcategorias de faixa etária. Nas faixas etárias do Brasil (15 – 29 anos de idade) e a Colômbia (14 – 28 anos de idade) que compreendem a juventude, encontra-se uma inclusão homogênea entre duas situações sociais distintas: a juventude de 15 anos de idade encontra-se com realidades distintas às da juventude de 29 anos de idade, no econômico, educativo, trabalhista, cultural, sócio - familiar e político. É relevante reconhecer à juventude como grupo populacional, mas também sua diversidade interna, gerando ações específicas para a juventude que se encontra no final da adolescência e se insere no mundo do trabalho e a educação profissional, a juventude que busca construir sua situação socioeconômica, e a juventude que entra na autonomia e a

dinâmica adulta.

Pico e Vanegas (2014) situam discussão sobre a juventude no contexto atual. Os autores reconhecem o percorrido e posicionamento conceitual da juventude, até apresentar e compartilhar o conceito de condição juvenil desde uma perspectiva relacional e histórica na que não se fala de jovens, mas de sujeitos em condição juvenil (embora nesta pesquisa prefere-se utilizar o conceito de juventude e jovens). Pico e Vanegas (2014) afirmam que historicamente têm-se apresentado os seguintes enfoques sobre a juventude: o psicobiológico, que entende o jovem como uma fase do desenvolvimento físico e mental, mediando transformações, tentando normalizar o sujeito e identificando a figura do adolescente. O segundo enfoque é a compreensão da juventude como dado sociodemográfico: como grupo etário definido para a análise estatística, entendido de forma homogênea e procurando o controle populacional. O terceiro enfoque é o da moratória social: entende-se a juventude como uma etapa de permissividade, de trânsito à maturidade, na qual os indivíduos, de classes médias e altas principalmente, podem postergar responsabilidades econômicas e familiares e dedicar-se a atividades formativas; neste sentido, os jovens das classes populares seriam não-jovens (com a ideia de negação de Santos) porque aquelas responsabilidades tornam-se difíceis de evadir em uma situação econômica precária.

O quarto enfoque é o agente de transformação e o problema do desenvolvimento, entendendo a juventude em um duplo sentido: desde o materialismo, compreendendo a juventude como agentes de transformação social, em uma leitura otimista que lembra o aporte histórico dos jovens em processos políticos e deposita na juventude a ideia e do sujeito revolucionário; a outra definição é a do desenvolvimento, definindo a juventude como sujeito exposto a vulnerabilidades e conseguinte problema de desenvolvimento, sendo preciso inseri-la através de políticas sociais. O quinto enfoque é o da construção sociocultural desde as ciências sociais: esta construção parte dos estudos do culturalismo, que comparam diferentes sociedades com suas respectivas trajetórias, identificando diferentes relações intergeracionais (quem orienta a quem entre a nova e antiga geração) e construção de papéis fundamentados na cultura.

Nesta linha argumental, os autores abordam o conceito de gerações e sua relação com a juventude. Dialogando com autores como Ortega y Gasset e Manheim, apresenta-se a ideia da geração como relação vital, compartilhando o espaço e o tempo, define-se o tempo como experiência vital associada a um contexto social (e a uma condição de classe)

e construindo uma unidade geracional segundo a experiência efetivamente compartilhada em um contexto histórico-social específico (Pico & Vanegas, 2014, p. 397). Igualmente, Pico e Vanegas também trazem à discussão sobre a juventude os postulados dos estudos culturais ingleses, que analisam as transformações estruturais e sua relação com as correntes contraculturais de resistência juvenis frente a setores hegemônicos.

No que atinge especificamente ao trabalho e a juventude, Pico e Vanegas (2014) trazem aportes relevantes. Segundo os autores, a juventude encontra-se em meio de uma evidente precarização de suas condições materiais, com aumentos alarmantes do desemprego juvenil, embora a juventude tenha mais acesso a fontes de informação e uma maior escolaridade (em termos gerais), sendo possível indicar que há uma maior qualificação e menores ofertas de emprego. Outro âmbito a destacar é a nova valorização do trabalho juvenil apresentada por Pico e Vanegas referenciando a Perez Islas (2010). Esta valorização, que implica uma forma de subjetividade, dá-se em três dimensões: o presentismo (trabalhos efêmeros, recorrente nos contratos a tempo determinado), a superexploração (redução de salários), e o insumo ao risco (os jovens expõem-se em seu trabalho, seja legal ou ilegal e tendem a formar parte de organizações). Além disso, nessa perspectiva corpo juvenil pode-se assumir como uma fonte de mais-valia. Os autores assinalam também a relação entre sujeito, ação e estrutura no trabalho, ressaltando a desregulação das estruturas sociais e as incertezas na constituição do sujeito trabalhador. O trabalho (e o desemprego), continua configurando as identidades, valores e práticas dos sujeitos junto com outras dimensões sociais.

O trabalho precário, tratando-se da juventude, define uma subjetividade baseada em vínculos instáveis que não garantem a reprodução da vida dos trabalhadores, tendem a não comprometer nem apaixonar os jovens com suas atividades, negam espaços de aprendizado e socialização ampla em rotinas individualizadas, desligam ao jovem do resultado de seu trabalho, o colocam rotativamente em diferentes lugares que não deixam estabelecer referentes precisos e fecham horizontes socialmente positivos. A diminuição do salário acrescenta preocupações materiais, a falta de previdência aumenta a problemática dos direitos sociais e os contratos rotativos aumentam a instabilidade. Porém, a precarização do trabalho é contestada pela juventude, com formas de autogestão econômica, com a geração de processos organizativos em seus territórios e com a organização política dentro do ambiente de trabalho. Igualmente, Cuevas (2014) assinala que o trabalho precário, é um processo amplo, mas na América Latina tem coexistido com a informalidade e a escassa proteção social, situação que também afeta a juventude.

Cabe agregar que o discurso posicionado do ‘empreendedorismo’ às vezes utiliza a figura da inovação e a tecnologia para reproduzir formas de trabalho assimétricas, responsabilizando a juventude pelas falhas do sistema econômico e seus escassos efeitos na garantia de direitos dos trabalhadores. O empreendedorismo tem se tornado um discurso recorrente nas ações associadas à juventude, sendo que autores como Antunes (2008), citando a Vasapollo (2005), consideram esta prática como uma forma de exploração que não constrói um novo empresariado, reproduz formas de trabalho assalariado (com uma aparente autonomia) e reflete a diminuição do ciclo produtivo. Cabe agregar que é preciso diferenciar este empreendedorismo (fútil) de outras formas de geração de renda e organização econômica autônomas baseadas na autogestão, a horizontalidade e a independência dos ciclos de acumulação.

Pico e Vanegas (2014) identificam-se com o conceito de condição juvenil. A partir de um diálogo com uma ampla bibliografia, os autores indicam que a juventude é um conceito vazio quando é desprovido de seu contexto social e relacional (ainda que o conceito de juventude não possa dar conta por si mesmo da complexidade do seu contexto), sendo preciso compreender a juventude como construto sociocultural definido historicamente. Segundo o diálogo estabelecido com diferentes autores, trata-se de um conjunto multidimensional de formas de experiência subjetiva, de discursos que interagem com a juventude, de posições e práticas atribuídas a uma idade, de dinâmicas socioeconômicas, e dos processos de inserção juvenil.

A condição juvenil, segundo a discussão de Pico e Vanegas, transcende definições biológicas e de idade (embora as políticas de juventude utilizem a delimitação etária), é definida socialmente:

*“[...] a condição juvenil não pode ser definida por uma faixa etária, em razão de sua insuficiência explicativa e abarcadora, dado que não considerada o contexto histórico e sociocultural de relações sociais, além de particularidades específicas [...] há que ter em conta como pontos chave para pensar a condição juvenil contemporânea, aos componentes do relacional e a identificação, além de seu caráter de construção sociocultural historicamente definida” (Pico & Vanegas, p. 399, tradução do autor).*

Estes dois elementos, o relacional e a identificação, complementam a conceptualização da condição juvenil. O relacional, como elemento constitutivo, indica que a condição juvenil está imersa no conjunto das relações sociais, são o espaço e o tempo que dão sentido à condição. A identificação está baseada na diferença, no exterior como elemento constitutivo. É uma interação dialética entre a identidade e alteridade, conta com uma

dimensão relacional constitutiva. Enquanto a identificação é uma forma de articulação com representações, a identidade é entendida como resultado dos discursos que interagem com os sujeitos e sua construção como tal, é variável segundo o contexto. Assim, a condição juvenil remete ao reconhecimento de distintas formas de ser jovem que obtêm seu significado em meio de seu entorno social; a condição juvenil está caracterizada pela heterogeneidade cultural e desigualdade estrutural (Pico & Vanegas, 2014, p. 410).

Porém, pode-se contestar que a faixa etária é necessária na caracterização da juventude, levando em consideração que se trata de um período vital e da associação de um sujeito social a uma idade, assim como a faixa etária constitui um parâmetro na formulação das políticas públicas de juventude e seus beneficiários como assinala o CONJUVE (Reyes *Et al*, 2006), sem desconhecer que esta faixa não é alheia ao relacional e a seu contexto.

Assim, nesta pesquisa a juventude é compreendida como uma condição social associada a um período vital na qual os sujeitos começam a ser autônomos e constroem socialmente suas trajetórias. Esta condição é definida por uma faixa etária que varia segundo o contexto, que no caso desta pesquisa encontra-se entre os 14 e 29 anos de idade (atendendo também à normatividade do Brasil e a Colômbia). O período final da adolescência também é incluído dentro da juventude, sem negar a especificidade da adolescência. A juventude, ainda sendo um período vital, é uma condição em si mesma, carrega seu próprio sentido e não é simplesmente um trânsito entre duas etapas, rebelando especificidades subjetivas e sociais (SNJ, 2003). Esse período vital encontra-se caracterizado por riscos sociais, como a inserção no mundo do trabalho, o acesso a direitos sociais e a transformação de relações socio – familiares. Igualmente, a juventude caracteriza-se por sua desigualdade e sua diversidade, de classes sociais, de gênero, étnica, territorial, religiosa, política, de deficiência. No entanto, a juventude conta com um elemento em comum: sua condição social a constitui em um sujeito de direitos, alvo de políticas públicas específicas, e um ator social estratégico na construção de sociedades democráticas.

A faixa etária estabelecida, pode-se considera resultado da diferenciação da normatividade sobre adolescência, das reivindicações de juventude e dos valores socioculturais que consideram a juventude até 28 e 29 anos de idade. No entanto, uma discussão relevante na política pública de juventude é sua relação com outras políticas públicas populacionais, especificamente com a política pública de infância e adolescência e a política pública de adultos e velhice, pensando-se uma perspectiva ampla da ação

pública, a articulação de ações e os processos sociais geracionais assim como é pertinente sair das ações focalizadas e articular-se com políticas públicas universalistas.

A política pública de juventude também pode ser compreendida desde Frazer (2007) em um diálogo crítico com Sen (1991). Algumas políticas públicas de juventude tendem a enfatizar o aumento das capacidades da juventude com o objetivo de promover sua inserção social e responder à pobreza. Porém, este enfoque desconhece problemáticas estruturais que reproduzem a pobreza, a desigualdade e a exclusão, como a carência de serviços sociais, os trabalhos precários, o desemprego, as violações aos Direitos Humanos, as violências e a discriminação, sendo preciso ir além do aumento das capacidades e compreender as problemáticas da juventude em uma ação mais ampla. Assim, Frazer destaca que a construção de sociedades inclusivas passa pela combinação de dois fatores: o reconhecimento do subjetivo (neste caso, da especificidade da juventude) e a igualdade socioeconômica. Este reconhecimento também pode ser compreendido desde as emergências de Santos, como um assunto que deixa de ser um estado de coisas e é reconhecido, promovendo a diversidade e a igualdade material, com redistribuição de bens, acesso a serviços e garantias socioeconômicas. Estes dois fatores permitem a participação igualitária dos indivíduos em uma sociedade. Por conseguinte, a política pública de juventude resulta mais efetiva ao construir-se desde estas características: a juventude necessita ser reconhecida como sujeito social e na sua diversidade interna, assim como precisa de ações que lhe garantam acesso a serviços e bem-estar material.

### *Metodologia*

No relacionado com a metodologia da pesquisa destacam-se a análise documental e o método comparado. Na análise documental considera-se sua importância metodológica na medida em que a normatividade não é interpretada como uma declaração neutra, mas como o exercício institucionalizado do poder político vinculado a uma leitura das práticas sociais. Embora o processo de formulação e implementação de política pública seja complexo e condicionado por múltiplos fatores, a normatividade aprovada materializa os interesses efetivamente posicionados, os valores associados e os objetivos do poder público. Assim a revisão da normatividade da política pública de juventude, significa entender os critérios, instituições, atores, objetivos e contradições que respondem à juventude.

Os documentos analisados incluem Constituições, leis, recomendações de política

pública, programas e bibliografia do âmbito. Nesta pesquisa a análise documental encontra-se vinculada a um método indutivo, caracterizando uma série de normas particulares para chegar à compreensão ampla da construção da política pública de juventude.

Levando em conta a caracterização de Bowen (2009) sobre a análise documental como ferramenta de geração de conhecimento, compreendida como revisão sistemática de um documento, é preciso que os pontos destacados dos documentos guardem relação com a problemática da pesquisa assim como considerar os elementos culturais e sociais que rodeiam o texto (quem e desde onde fala, para quem, quais termos, qual contexto, etc.). Segundo o autor, os estudos relacionados também constituem documentos a analisar (como fontes secundárias) que já discutem a temática de pesquisa e dados obtidos. Bowen destaca também algumas das atividades necessárias ao processo de análise documental: encontrar, demarcar, dar sentido e sintetizar. A análise documental caracteriza-se desde a aproximação literal e hermenêutica, estudando o explícito e o implícito dos documentos.

O método comparado permite gerar resultados de pesquisa e reconhecer diferenciações, semelhanças e trajetórias. Autores como Badie e Hermet (1993), ressaltam que uma das vantagens da comparação é fugir da simplificação e a imposição de determinismos, reconhecendo particularidades e evitando um falso universalismo político, misturando o mono e o transcultural, colocando a avaliação do espaço e o tempo, considerando a importância da história, a cultura (na produção de representações no processo político) e a estratégia (no sentido das relações entre atores sociais). Os autores também classificam duas tipologias de variáveis utilizadas na comparação: as descritivas e as explicativas.

Discutindo elementos-chave do método comparado, incluindo o quê, o porquê e o como da comparação, Morlino (2010) apresenta duas características da comparação: é entendida como controle da hipótese a partir da relação empírica entre variáveis ou como a construção de novas hipóteses e categorias (ambas as tendências têm lugar nesta pesquisa, dando prioridade à primeira), definindo a política comparada como “un método de control de las relaciones empíricas planteadas como hipótesis entre variables en diferentes casos” (2010, p.22). Igualmente, dialogando com este autor, pode-se indicar que a comparação estabelece pontes entre o macro e o micro social, têm conotações descritivas e explicativas, e permite gerar resultados próximos dos objetos estudados.

No relacionado com a política pública comparada, Bulcourf e Cardozo (2008) apresentam considerações relevantes. Os autores destacam que a comparação política é um campo e

um método, sendo que a comparação como método implica gerar uma ponte entre conceitos e a realidade e permitindo abordar as políticas públicas no seu ciclo, e compreender a trajetórias da política pública desde distintos âmbitos. Dialogando com Grau (2002), Bulcourf e Cardozo destacam que a comparação não somente busca reconhecer similitudes e diferenças, mas explicá-las, utilizando variáveis para analisar a trajetória de cada política pública. Procura-se gerar explicações causais a partir de hipóteses e variáveis. Quanto ao que comparar, os autores ressaltam o balanço entre o geral e o empírico.

A comparação pode ser entre casos de política ou cronológica no mesmo caso. Pode-se comparar a formulação e trânsito da política pública (contando com os atores como variável independente e com a política pública como variável dependente), as dinâmicas internas da administração pública na política pública, ou os efeitos da política pública. Igualmente, os autores assinalam a diferença entre estudar muito casos, com enfoques quantitativos e buscando analisar o macrossocial, e estudar casos específicos, com enfoques qualitativos e procurando explicar políticas públicas concretas. Nesta análise de Bulcourf e Cardozo (2008), consideram-se fatores do contexto. Destacam-se a multicausalidade, o papel dos atores e os fatores políticos.

No relacionado com o contexto internacional que influencia as políticas públicas de juventude na América Latina, Pilotti e Camacho (2003) destacam a influência da Organização das Nações Unidas e da Organização Ibero-americana da Juventude (OIJ), especificamente com a Convenção Ibero-americana dos Direitos dos Jovens, que reconhece a juventude na faixa etária de 15 a 24 anos e reivindica a garantia dos Direitos Humanos e uma série de direitos sociais, políticos e econômicos. Esta convenção leva os Estados a formular políticas públicas de juventude, promover a participação e regulamentar seus artigos na legislação interna (OIJ, 2005). Porém, em 2014, somente sete Estados tinham ratificado a Convenção, a Colômbia não a tinha assinado e o Brasil acabava de assiná-la, deixando a força jurídica desta ferramenta em pausa diante da sua necessidade de ratificação legislativa.

Em 2015, a OIJ aceitou acompanhar a formulação de uma nova política pública de juventude em Bogotá e o Colômbia Jovem comprometeu-se a promover a ratificação da Convenção no país (Colômbia Jovem, 2015). No caso do Brasil, segundo a Secretária Nacional de Juventude, a Convenção influenciou a construção do Estatuto de Juventude (Lei 12.852/2013) (SNJ, 2014).

Em 2016, os responsáveis de cada instituição de juventude de cada país, assinaram na Colômbia o Pacto Ibero-americano de Juventude, que procura promover a participação da juventude com enfoque de gênero, ressaltar a importância de gerar indicadores de seguimento, convidar os Estados a ratificar a Convenção, articular as pesquisas de juventude, fortalecer as instituições de juventude, promover a intersetorialidade da juventude em outras políticas, gerar empregos segundo o contexto da juventude, fortalecer o emprego adequado, apoiar a cooperação social da juventude, promover práticas de paz e promover a defesa do meio ambiente, entre outras disposições (Secretária – Geral Ibero-americana, 2016). Deste documento destaca-se a mistura de um discurso individual e empreendedorista com o reconhecimento de direitos coletivos, o que implica uma formulação abrangente, complexa e eventualmente contraditória das políticas de juventude.

Igualmente, no cenário internacional tem-se dado várias edições do Foro Mundial da Juventude, ressaltando a importância da participação da juventude e da intersetorialidade, discutindo a pobreza, Direitos Humanos, educação e meio ambiente. Nestes espaços tem-se convidado à ONU a gerar uma Carta Internacional dos Direitos da Juventude (Pilotti & Camacho, 2003). Na América Latina, os autores destacam que se conta com outras instituições internacionais que tem influenciado a formulação de políticas públicas de juventude, incluindo a ideia da cooperação interagencial, como a UNICEF (com programas de participação para adolescentes), o BID (promovendo a participação da juventude ou dando créditos a programas de formação para o trabalho), a OPS (com programas de saúde pública particularmente para a população entre 10 e 19 anos de idade em contextos urbanos), a CEPAL (especificamente na área de pesquisa e conferências), a OIT (na área prevenção do trabalho infantil e de pesquisa sobre formação para o trabalho), o FNUAP (promovendo programas de saúde sexual) e a UNESCO (com geração de redes institucionais e ações na área de educação).

## Capítulo I – A Política Pública de Juventude na Colômbia

### Introdução

Nas últimas décadas a juventude tem-se inserido na agenda pública no contexto internacional e nas dinâmicas políticas colombianas, particularmente nos últimos 25 anos. No caso da Colômbia, a Constituição Política de 1991 constituiu um símbolo de fortalecimento da democracia, com o reconhecimento de novos grupos sociais e novos âmbitos de legislação. Nesse período, a juventude também obtêm um maior destaque no cenário público, seja pela participação política com movimentos sociais (que incluem outros grupos sociais), pela identificação de problemáticas de afetação particular à juventude (em um contexto de violências e desigualdades) ou pelo reconhecimento da suas especificidades nas representações e discursos públicos. Antes de 2002, como destacam Romero *Et al* (2015), existiram disposições explícitas e implícitas sobre juventude que facilitaram a construção de um documento de política pública em 2004, a formulação de documentos CONPES (Conselho Nacional de Política Econômica e Social), a emergência de Colômbia Jovem como instituição responsável da juventude e o estabelecimento do Estatuto de Cidadania Juvenil em 2013.

Segundo Romero *Et al* (2015), em 1992 gera-se o documento de política social para os jovens e as mulheres (sem dar tratamento específico à juventude como grupo populacional), em 1995 emerge um novo documento CONPES de política pública especificamente sobre juventude, em 1997 aprova-se a lei de juventude (lei 375 de 1997), revelando uma maior inserção na agenda pública, e em 2001 construíram-se processos consultivos como insumos de construção de política pública de juventude. No período, as instituições responsáveis pela juventude variaram no tempo e caracterização, em 1994 estabeleceu-se o Viceministério da Juventude dentro Ministério da Educação, e em 2000 constitui-se Colômbia Jovem, no âmbito do Departamento Administrativo da Presidência. Os documentos e as construções institucionais, assim como os processos de participação em movimentos sociais, o contexto internacional, a caracterização de problemáticas juvenis, e a organização da juventude, foram permitindo o estabelecimento de novas ações e disposições de política pública de juventude a partir de 2002. Igualmente, em 2006 formula-se a Lei de Infância e Adolescência que dialoga com as instituições e ações de juventude.

Nas seguintes páginas, analisa-se a construção de política pública de juventude entre 2002 e 2014 na Colômbia, enfatizando os principais referentes normativos, a institucionalidade gerada e as ações formuladas, destacando o documento de fundamentação política pública de juventude de 2004, o Estatuto de Cidadania Juvenil de 2014, o documento CONPES 173 de 2014 e as disposições institucionais e ações implementadas por Colômbia Jovem no período. Os dois principais referentes de política pública de juventude, o documento de 2004 e o Estatuto de Cidadania Juvenil, são analisados a partir das seguintes categorias dialogando com o referencial teórico: concepção da juventude, instituições responsáveis de juventude e mandato da política pública de juventude, relação entre os níveis territoriais, construção de um sistema e ferramentas de coordenação, participação, vínculo com a área social, intersectorialidade e transversalidade, recursos, financiamento, trajetória e contexto, e programas e ações formuladas.

### **O contexto da juventude na Colômbia**

Dentro das projeções de populações que referem às pessoas entre os 15 e 29 anos de idade, encontra-se um cálculo de 12.649.660 de habitantes em 2016 (DANE, 2017), representando 25,80% da população e sendo 6.453.757 homens e 6.196.224 mulheres (DANE, 2017b). Levando em conta que o Estatuto de Cidadania Juvenil (Colômbia, 2013), uma das principais disposições de política pública de juventude que se analisará posteriormente, estabelece que as juventudes estão conformadas pela população entre os 14 e 28 anos de idade, a população com 14 anos em 2016 projetava-se em 857.586 pessoas (DANE, 2017), assinalando que 437.923 são homens e 419.663 são mulheres. Apresentam-se alguns dados socioeconômicos relevantes da juventude e sua análise:

<b>Caraterística</b>	<b>Valores</b>
<b>Educação (uma área importante para a juventude e embora as políticas educativas estejam fora do escopo desta análise)</b>	Taxa de analfabetismo (população maior de 15 anos de idade): 5,90%, cobertura de educação básica de 6 a 10 anos: 88,4%, cobertura de educação básica secundária de 11 a 14 anos: 69,4%, cobertura de educação média de 15 a 17 anos: 18,9% (apresentado uma diminuição importante da cobertura nesta faixa etária), a média de anos de educação para a população com mais de 15 anos: 8,30 em 2012 (Colômbia, Ministério de Saúde, 2014). Taxa de assistência escolar de pessoas 5 a 16 anos: 94,6%, de

	<p>peças de 17 a 24 anos (idade associada à educação superior): 38,3% em 2015 (DANE, 2016e).</p>
<b>Cobertura educativa</b>	<p>O Departamento Nacional de Estatística - DANE, apresentando dados que resultam relevantes na área desta pesquisa e seguindo recomendações da Organização Internacional do Trabalho (OIT), afirmou que nas 13 principais cidades da Colômbia, a população entre 14 e 29 anos tinha os seguintes níveis educativos: universitário (18,1%), superior não universitário (19,9%), secundário básico ou médio (56,0) e primário ou menos (6,1%) em 2015 (DANE, 2016h), revelando escassa cobertura na educação universitária (cabendo agregar que a população entre 14 e 17 anos encontra-se associada à educação secundária, afetando as informações da amostra de educação universitária).</p>
<b>Educação superior</b>	<p>Cobertura de 37,1% para as pessoas entre 17 e 21 anos de idade, sendo que dessa população: 65,8% estava na educação universitária, 34,4% na educação técnica e tecnológica, 18,7% nas vagas de educação técnica e tecnológica do Serviço Nacional de Aprendizado e 15,5% nas vagas de educação técnica e tecnológica fora do Serviço Nacional de Aprendizado, e encontra-se uma desigualdade na cobertura da educação superior, sendo que esta era de 44,7% no quinto de maior renda e de 8,2% no quinto de menor renda em 2010, e uma taxa de deserção de 45,3% em 2011. 17,3% da população entre 17 e 21 anos não tinha matrícula na educação superior e não tinha completado a educação secundária em 2008 (OCDE &amp; Banco Mundial, 2012). Além destes dados, são de conhecimento público as problemáticas de financiamento das universidades públicas nas últimas duas décadas.</p>
<b>Educação e trabalho</b>	<p>9,7% da população maior de 15 anos de idade assistia a algum curso de formação para o trabalho, sendo que dessa</p>

	<p>população 21,8% encontrava-se entre 15 e 24 anos de idade e 46,1% entre 24 e 40 anos, e os principais cursos em serviços, indústria e serviços sociais em 2015 (DANE, 2016f). Principais causas de não contratação: a falta de vagas, problemáticas financeiras e políticas de contratação em 2012 (DANE, 2014). Maior parte da população não ocupada encontrava-se com ensino médio concluído, 68,9% da população com ensino médio recebia menos de 1,5 salários mínimos em 2015 (DANE, 2016g).</p>
<b>Trabalho</b>	<p>O DANE (2016g), reconhecendo a referência legal do Estatuto de Cidadania Juvenil (jovens entre 14 e 28 anos de idade), afirmou que a juventude representava 32,2% da população em idade de trabalhar (uma porcentagem importante), 41,5% da juventude era economicamente inativa (caberia pesquisar novos dados com a população maior de 18 anos), a taxa de ocupação foi de 50% e a taxa de desemprego foi de 14,5% (muito maior do que a taxa geral, revelando uma maior afetação na juventude), sendo de 10,8% para os homens e de 19,3% para as mulheres em outubro de 2016.</p>
<b>Saúde</b>	<p>Mortalidade relacionada com a juventude: a mortalidade por cada 100.000 habitantes foi de 33.547 na população de 15 a 44 anos (embora inclua uma faixa etária além da juventude), a terceira taxa mais elevada na classificação das faixas etárias nesta medição. Presentaram-se 12.173 casos de violência contra crianças e adolescentes em 2012, em 2011 a prevalência de uso de tabaquismo em população escolar foi de 9,78 e o número mulheres menores de 18 anos de idade que engravidaram foi de 77.885 (Colômbia, Ministério de Saúde, 2014).</p>

Tabela 3 – Fontes: Colômbia, Ministério de Saúde, 2014, DANE, 2016e, DANE, 2016h, OCDE & Banco Mundial, 2012, DANE, 2016f, DANE, 2014, DANE, 2016g.

Em uma pesquisa sobre a transição da escola ao trabalho, 75,1% dos jovens que participaram na pesquisa eram trabalhadores assalariados, 21,5% eram trabalhadores independentes (uma grande parte como conta-própria) e 3,4% contavam com um trabalho não remunerado (DANE, 2016h):

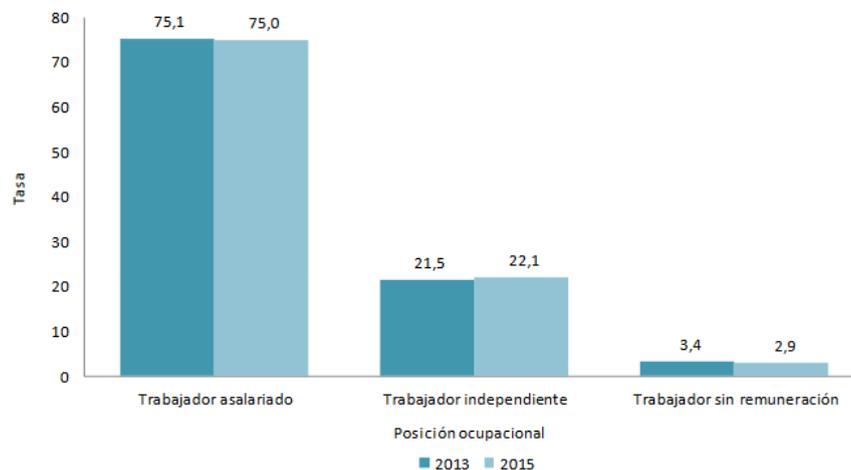


Figura 1. Tomado de: DANE, 2016h, p. 6.

Os trabalhadores independentes apontaram como causas dessa modalidade de trabalho a procura de independência, não encontrar um trabalho assalariado ou a procura de maior flexibilidade de carga horária; 44,6% das pessoas consultadas contavam com seguridade social (saúde e contribuição à aposentadoria). 15% dos jovens sem trabalho afirmaram que levavam mais de um ano a procura de emprego. As principais limitações para obter um trabalho foram a falta de experiência, as exigências e a falta de vagas.

Quanto à passagem da escola ao trabalho, compreendo que o objetivo da transição é a obtenção de um trabalho estável, a pesquisa apresentou os seguintes dados sobre a juventude consultada: 49% tinha completado o passo, 20,8% encontrava-se no processo e 29,2% ainda não o tinha começado (cabendo agregar que a estabilização do trabalho geralmente não faz referência à população menor de 18 anos). Do grupo que tinha completado o passo, foi importante a sua consolidação na população com nível educativo primário e universitário (revelando uma grande contradição entre quem deixou o processo educativo cedo e quem tem maior qualificação, sendo que cada grupo entra no trabalho em condições distintas). 55% dos homens e 43,2% das mulheres tinham concluído o processo. 61,6% das pessoas entrevistadas entre 18 e 29 anos já tinham concluído o processo no trabalho.

Destas informações, chama a atenção a presença de fatores individuais e coletivos que afetam a situação socioeconômica da juventude. Os jovens aspiram a contar com cargos diversos entre si, sejam profissionais, técnicos, de serviços, empregados ou diretivos, o que faz com que as políticas públicas de promoção de emprego de juventude devam considerar as distintas modalidades de geração de renda e evitem gerar programas de emprego uniformes, levando em conta a diversidade e os distintos interesses da juventude. Embora a maioria dos jovens consultados sejam trabalhadores assalariados (configurando a área do emprego formal como uma característica associada às políticas de juventude), uma parte importante deles encontra-se vinculada à economia por conta própria (ressaltando a importância de pesquisar sobre suas condições), sendo que características subjetivas e objetivas também se encontram na relação com o trabalho segundo o contexto do jovem, seja pelo interesse no controle do seu tempo ou pela inexistência de vagas no trabalho assalariado. Resulta preocupante também que somente o 44,1% da juventude pesquisada esteja vinculada formalmente à seguridade social, fragilizando o direito à saúde (podem ser atendidos no sistema público dependendo da classificação socioeconômica da família dado que o sistema de saúde na Colômbia divide-se entre o regime contributivo e o subsidiado, para quem não tem capacidade de pagamento), exigindo respostas de outras áreas de políticas e demandando ações específicas para a juventude no âmbito da seguridade social.

Igualmente, chama a atenção que a maioria das pessoas (deixando do lado a população entre 14 e 17 anos) que participaram da pesquisa contam com ensino médio, enfraquecendo suas probabilidades de obter empregos melhor remunerados assim como 6,1% somente tinha completado o ensino primário, que embora seja uma parte pequena da amostra, deveria ser muito menor quando se pensa a necessidade de garantir o direito à educação e especificamente evitar fatores de exclusão relacionados com a formação. Embora que os jovens não precisaram de muito tempo para conseguir um trabalho, fatores individuais como a falta de experiência ou de formação, e fatores coletivos como a falta de vagas nos postos de trabalho, condicionam a obtenção de emprego e representam insumos analíticos nas ações públicas relacionadas com juventude. Sobre a parte dos pesquisados que informou ter atingido um trabalho estável e satisfatório como indicador do processo de consolidação trabalhista (embora se possam considerar outras categorias de consolidação além do trabalho formal), sem representar um grupo importante na

amostra, era maior a taxa no caso dos homens, e a maior parte deste grupo que tinha concluído o processo contava com um trabalho assalariado.

Também deve-se considerar nas políticas públicas de juventude sua situação na área da saúde. No contexto geral de saúde, a filiação ao sistema de saúde se organizava da seguinte maneira: 48,5% no regime subsidiado, 42,8% no regime contributivo, 5,0% no regime especial, e 3,6% não contavam com filiação (Colômbia, Ministério de Saúde, 2014). No âmbito da juventude, esta categorização entre diferentes regimes, faz com que os jovens que não contam com seguridade social associada ao emprego formal, e caso não contem com renda suficiente para pagar no regime contributivo, encontram-se vinculados ao regime subsidiado que brinda um atendimento de menor qualidade e passa por problemáticas financeiras; no caso de quem trabalha como empregado terceirizado é obrigatório pagar a seguridade social para receber a remuneração do trabalho, uma situação muito comum para juventude que trabalha por conta - própria.

Por conseguinte, o contexto e normatividade da saúde na Colômbia gera uma série de condicionamentos na juventude, desde as problemáticas de registro e atendimento em um sistema de saúde segregado, que chega a condicionar a obtenção ou estabilidade do trabalho formal, até a escassa formulação de programas de saúde pública que respondam a fatores de risco na área da saúde sexual e reprodutiva, o consumo de substâncias alucinógenas ou violências.

No âmbito da participação, reconhecem-se distintos espaços e ferramentas como os *cabildos* populares (assembleias cidadãs) que podem gerar medidas legislativas, os conselhos setoriais (incluindo os de juventude, sendo municipais, departamentais e nacional), os referendos e plebiscitos, a participação tradicional em partidos políticos e votações (incluindo candidaturas independentes por assinaturas), *cabildos* indígenas e conselhos comunitários afrodescendentes (nos territórios), as ações públicas de inconstitucionalidade, o mandado de segurança (na exigência de direitos), e as juntas (assembleias) de ação comunitária (reconhecidas legalmente). Estes espaços, além de promover a participação formal, permitem a exigibilidade de direitos e são relevantes nos processos de formação e ação pública da juventude, sendo que entre eles são diferencialmente vinculantes.

Assim, a juventude também tem sido afetada diferencialmente pelo conflito, sendo vítima e vitimária, principalmente no contexto rural e as periferias urbanas, seja pelo

envolvimento em combates, recrutamento forçado, sofrimento de violências, narcotráfico, deslocamento forçado, execuções extrajudiciais, e perseguição política e estigmatização (particularmente nas periferias urbanas e práticas organizativas). A maioria das ações públicas nesta área, tem-se dado sobre a problemática do recrutamento forçado, sendo necessário fortalecer a atenção às outras problemáticas. Destaca-se que dentro da política pública de juventude, como se discutira posteriormente, conta-se com poucos programas específicos de atenção a jovens vítimas do conflito ou jovens envolvidos nele (excetuando algumas menções normativas de 2013), deixando sua atenção nas ações das instituições responsáveis pela reinserção civil dos atores armados assim como também não se conta com um cadastro articulado de informações relacionadas com a situação da juventude no conflito (embora Colômbia Jovem tenha começado esforços neste âmbito). Igualmente, pensando-se a situação da juventude e o conflito, resulta relevante considerar a multiplicidade da juventude e gerar enfoques de gênero, territorial e étnico para as repostas públicas às afetações do conflito sobre a juventude.

Com estes dados apresentados, que caracterizam a situação social geral da juventude na Colômbia, obtém-se uma primeira aproximação a sua realidade, a suas necessidades e a sua multiplicidade (sendo que dentro da literatura da área tende-se a assinalar que há juventudes e não somente uma juventude, no entanto nesta pesquisa utiliza-se o conceito juventude sem desconhecer sua multiplicidade), que demanda um reconhecimento de direitos políticos e socioeconômicos, mas que também afirma-se desde perspectivas étnicas, de gênero e territoriais. No âmbito da pesquisa, não foram encontrados dados associados ao reconhecimento étnico da juventude, embora seja um tema relevante em sua situação. As novas relações sócio - familiares e orientações sexuais também caracterizam a situação atual da juventude, entram em suas políticas públicas e participam na discussão pública, embora estejam fora do âmbito desta pesquisa. Cabe agregar que os dados apresentados são do âmbito nacional, sendo preciso considerar a situação em cada território antes de analisar as respectivas políticas públicas de juventude. Estes dados, constituem insumos importantes na formulação destas políticas públicas, revelam áreas problemáticas, direitos vulnerados e interesses da juventude.

Por conseguinte, os dados apresentados refletem a reprodução de desigualdades (sociais e econômicas) na juventude, as problemáticas de estabilidade trabalhista e acesso à seguridade social, o desemprego, o acesso e continuidade na educação superior, a filiação

ao sistema de saúde e a necessidade de programas de saúde pública, e a demanda de programas de fortalecimento à participação política, a cultura, o habitat e os Direitos Humanos, particularmente no registro e geração de ações na relação do conflito e a juventude. Assim, torna-se preciso discutir se as políticas públicas respondem à situação da juventude caracterizada com estes dados.

Nas seguintes páginas, abordam-se as principais políticas públicas nacionais implementadas na Colômbia entre 2002 e 2014, o marco geral e as ações específicas de política pública de juventude previas e atuais dentro do Sistema Nacional de Juventude (conduzido por Colômbia Jovem). Seguidamente, estabelece-se um diálogo com a literatura que analisa estas políticas, e analisam-se a trajetória e situação (dialogando com sua formulação e parte de sua implementação) da política pública de juventude. Respondendo ao objetivo da pesquisa, o capítulo é construído procurando explicar como e porque se gera uma política pública de juventude na Colômbia (sem mergulhar nos detalhes da inserção na agenda e formulação e focando análise da política como processo em implementação), quais suas implicações e características, e como ela responde às necessidades, contextos e interesses da juventude.

### **Política pública de Juventude na Colômbia: A distância entre a formulação e a materialização**

Na Colômbia, resulta mais pertinente compreender a política pública de juventude a partir dos distintos documentos públicos que implicitamente a materializam, destacando-se as disposições sobre a juventude na Constituição, no documento “Política Nacional de Juventude: As Bases para o Plano Decenal de Juventude: 2005 – 2015”, no documento CONPES (estudos que legitimam e fazem recomendações de políticas no Conselho Nacional de Política Econômica e Social) de 2014 sobre política pública de juventude, no Estatuto de Cidadania Juvenil, nas ações de Colômbia Jovem, como instituição responsável da política pública de juventude na Colômbia e departamento da Presidência da República, e em algumas legislações que implicitamente guardam relação com a juventude. Assim, resulta relevante retomar a diferenciação conceitual entre políticas públicas de juventude explícitas e implícitas apresentadas por Romero *et al* (2015), e como se discutirá neste capítulo, situar a política pública de juventude na Colômbia como uma política implícita (não conta com um documento e conjunto normativo único). A normatividade analisada demarca-se no âmbito nacional, deixando fora da análise as ações dos governos departamentais e municipais.

A maior parte das normas associadas à juventude, são defendidas e geridas pelo programa presidencial Colômbia Jovem, com instituição responsável pelo Sistema Nacional de Juventude. No caso do documento denominado “Política Nacional de Juventude: As Bases para o Plano Decenal de Juventude: 2005 – 2015”, elaborado por Colômbia Jovem (2004) e o primeiro na linha temporal da análise desta pesquisa, encontram-se uma análise sobre a situação da juventude na Colômbia naquele período, o estado das políticas públicas de juventude, e a formulação de uma política pública de juventude relativamente mais coesa com um enfoque, critérios, objetivos, eixos estratégicos e ferramentas e processos de implementação.

Ao apresentar a trajetória das políticas públicas de juventude, o documento destaca que o país conta com uma (relativa) presença de políticas nesta área, mas não há um reconhecimento consolidado da juventude nem se tem potenciado suas capacidades assim como se precisa de políticas efetivas que incluam a juventude em políticas setoriais e lhe garantam uma melhor qualidade de vida. O documento também ressalta que nesta trajetória, tem-se misturado as políticas de juventude com as políticas de adolescência, sendo que a população entre 14 e 17 anos de idade encontrava-se vinculada a duas políticas populacionais e instituições distintas e tornado preciso evitar esta duplicidade de ações (Colômbia Jovem, 2004, p. 27).

Igualmente, este documento de Colômbia Jovem, coloca o lugar da juventude na Constituição da Colômbia, especificamente no artigo 45: “El adolescente tiene derecho a la protección y a la formación integral. El Estado y la sociedad garantizan la participación activa de los jóvenes en los organismos públicos y privados que tengan a cargo la protección, educación y progreso de la juventud (Colômbia, 1991).”

Este artigo, o único que menciona a juventude na Constituição, foca-se nas áreas de proteção, formação e participação. Porém, mistura as categorias de juventude e adolescência (em um contexto em que a juventude não contava com muita importância na agenda pública), não especifica a idade nem caracteriza a juventude, e somente menciona a participação da juventude nas áreas que lhe são próximas e não no conjunto social.

No entanto, segundo o documento de Colômbia Jovem, a referência da juventude na Constituição (junto com movimentos sociais relacionados com a juventude), promoveu a inclusão da juventude na agenda pública e aumentou a sua participação, promoveu a

elaboração de documentos CONPES em 1992 e 1995 caracterizando-se pela vinculação das políticas de juventude aos planos nacionais de desenvolvimento (documento obrigatório que orienta a ação governamental, similares ao plano plurianual no Brasil) e as ações setoriais (com uma menção implícita da intersectorialidade), e o reconhecimento da juventude como população-alvo da política social. Esta referência na Constituição, também influenciou, segundo o programa presidencial, a expedição da lei de juventude (lei 375) de 1997, derogada posteriormente pelo Estatuto de Cidadania Juvenil, que outorgou uma maior importância à juventude na agenda pública, e teve dentro de seus principais destaques o objetivo de “Establecer el marco institucional y orientar políticas, planes y programas por parte del Estado y la sociedad civil para la juventud” (Colômbia, 1997).

Destacam-se também nesta lei, o estabelecimento do Sistema Nacional de Juventude (como atores relacionados com a juventude e que promovem a articulação da política pública), os Conselhos de Juventude como espaço de participação, a vinculação da Defensoria Pública à área da juventude, as políticas territoriais, a participação da juventude na formulação de políticas públicas, o cartão jovem, os créditos rurais, os programas de formação e o reconhecimento de direitos econômicos, sociais, políticos e culturais. No entanto, Colômbia Jovem afirma que embora se tinham regulamentando algumas características da lei, esta contava com muitas contradições normativas (como as responsabilidades dos territórios), dificuldades orçamentárias e conceitos pouco práticos que complicaram sua aplicação, recomendando formular outra lei de juventude em 2004.

### **A Política Pública de Juventude de 2004 e o Plano Decenal de Juventude**

Quanto à Política Pública de Juventude apresentada no documento de 2004, baseia-se no Plano Nacional de Desenvolvimento de 2003 e constitui o marco geral da política (Romero *Et al*, 2015) assim como se fundamenta em um enfoque e uma série de critérios.

#### *A concepção de juventude*

A política pública de juventude de 2004 conta com uma série de critérios e linhas de ação que apresentam uma compreensão da juventude. O objetivo desta política pública de juventude é construir o:

*“[...] marco estratégico que orienta acciones y fomenta la cooperación entre las entidades del Estado, la sociedad civil y el sector privado, con miras al desarrollo de capacidades en los jóvenes*

*que les permitan asumir la vida de manera responsable y autónoma, en beneficio propio y de la sociedad”* (Colômbia Jovem, 2004, p. 40).

No entanto, o objetivo responde ao enfoque da política, mas chama a atenção que o objetivo não menciona nem reconhece a garantia de direitos da juventude.

O enfoque que compreende a juventude nesta política pública faz referência ao aumento das capacidades da juventude, reproduzindo implicitamente a ideia do aumento das capacidades do Sen (1991) na superação da pobreza e a exclusão, e assinalando que “la actividad del Estado y de la sociedad debe estar orientada a expandir las capacidades de los jóvenes y adolescentes” (Colômbia Jovem, 2004), participando na vida política, econômica, social e cultural. A Política reconhece a juventude como sujeito de direitos (sem especifica-los), com valores e potencialidades que os constituem em atores chaves da construção de uma sociedade democrática, tomando as qualidades da juventude no objetivo de construir cidadão autônomos e participativos (revelando o conceito do jovem como sujeito em formação, como processo à vida adulta). O documento procura gerar uma prospectiva sobre a juventude (reconhecendo desafios sociais como a pobreza, a globalização, a construção de democracia, etc.) e gerar consensos na área entre o Estado e organizações sociais, misturando o papel da juventude como finalidade e meio na construção de uma sociedade democrática.

Outra característica do enfoque da política é a perspectiva populacional, incluindo à juventude nas ações dos governos territoriais e os distintos setores de política, e articulando programas com o objetivo de aumentar as capacidades da juventude. No enfoque, procura-se promover a coesão de políticas setoriais (sem mencionar quais), dialogar com a juventude desde a integralidade, fortalecer relações intergeracionais e destacar os aportes da juventude à sociedade. Do enfoque, chama a atenção que se coloca como objetivo o aumento de capacidades, mas não se discutem barreiras sociais de acesso à vida social, política e econômica, incluindo a discriminação sobre fatores diferencias e a desigualdade, que também necessitam de atenção da ação intersetorial e de sua articulação com outras ações públicas. Além disso, o enfoque não menciona a garantia de direitos dentro do seu escopo.

A política conta também com uma série de critérios que a orientam e se relacionam com a implementação do plano decenal: o *aumento de capacidades institucionais*, incluindo instituições públicas, como as responsáveis da juventude, e as organizações sociais, que

busca fortalecer a continuidade, qualidade, pertinência e efetividade das ações, promover redes de apoio e clarear responsabilidades entre os níveis territoriais e os setores de política pública; a *equidade e a pluralidade*, destacando a existência de juventudes, a importância de gerar ações diferenciadas segundo as características da juventude e levar em conta fatores de diferenciação (sem fazer referência a desigualdade socioeconômica), e o papel da juventude rural, indígena e afrodescendente no fortalecimento de suas comunidades assim como se reconhece que a política pública de juventude também é plural, não é um processo único e acabado, dependem dos atores e territórios, sendo preciso considerar seu sentido plural como políticas públicas de juventude (uma consideração relevante nesta análise). Neste último critério, resulta relevante trazer a discussão de Frazer (2007), para ressaltar no documento a falta de referência à desigualdade socioeconômica e considerar a convergência que pode-se dar entre a igualdade material e o reconhecimento social na construção de justiça, apresentando a importância de permitir a participação igualitária dos membros de uma sociedade em seus distintos espaços.

O *enfoque de gênero*, compreendendo o gênero como um fator de diversidade e especificidades que devem ser incluídas na formulação de políticas públicas e programas de juventude, segundo este critério o aumento das capacidades da juventude deve levar em conta as potencialidades e necessidades específicas de homens e mulheres, analisar a ação setorial e territorial desde o gênero, e gerar ações contra a discriminação neste âmbito, afirmando que a juventude é o período vital no qual se afixam as definições e caracterizações de gênero; a *adolescência e a juventude*, critério segundo o qual é relevante reconhecer a diferença entre a adolescência (entre 12 e 17 anos de idade) com sua normatividade de proteção específica e a juventude (maior de 18 anos de idade), que já contam com a condição de cidadania plena, mas se encontram no processo de transição à vida adulta, sem ter consolidado a autonomia, razão pela qual é conveniente articular as políticas dos dois grupos (a política de juventude reconhece o plano de infância “Plan País”), melhorando ações, resultados e a transição à vida adulta (continuando com a ideia da juventude como carência e processo).

Os *direitos dos jovens*, ressaltam que os direitos dos jovens menores de 18 anos de idade prevalecem sobre os direitos de outros grupos populacionais, com mandato legal e a responsabilidade de sua proteção, sendo que a juventude maior de 18 anos de idade conta com a condição da cidadania e deve-se procurar a garantia de sus direitos, reconhecendo

a importância da condição juvenil e os fatores de vulnerabilidade do período vital, mas apresentando a diferença do mandato de proteção de um grupo (adolescência) e as ações que somente procuram garantir para o outro (juventude).

O documento também apresenta os eixos estratégicos da política pública, mas de uma maneira ampla e descritiva, afirmando que seu desenvolvimento em indicadores e objetivos específicos deve se dar no plano decenal. O primeiro eixo é a participação na vida pública e na consolidação de uma cultura da solidariedade e a convivência.

A política busca promover o associacionismo entre a juventude e da juventude com outras gerações, fortalecendo relações sociais assim como procura difundir os espaços e práticas de participação. Neste âmbito da política, reconhece-se a potencialidade da juventude no desenvolvimento comunitário e ressalta-se a difusão do voluntariado, convidando à juventude a participar em ações de serviço social e realizar práticas estudantis.

Nesta linha estratégica, busca-se também promover uma cultura de convivência, paz e tratamento não violento dos conflitos, reconhecendo à juventude como ator estratégico. A partir de diálogos com a juventude, esta manifestou seu interesse em construir paz, o que exige ações intersetoriais entre as instituições de juventude e de construção de paz, especificamente no contexto atual de implementação de um processo paz e de políticas públicas de pós-conflito. Também mencionam-se ações associadas a jovens ex-combatentes ou vinculados a grupos armados, fortalecendo relações de confiança, melhorando seu capital social, gerando normas de convivência e melhorando programas de reinserção civil. Discute-se também a prevenção da vinculação de jovens a grupos armados e a atenção da juventude em conflito com a lei, a importância da juventude afrodescendente, rural e indígena, e a promoção dos Direitos Humanos de crianças, mulheres, juventude e comunidades vítimas do conflito (no contexto de expedição da política pública de juventude não se contava com uma Lei de Vítimas e políticas destas características). Cabe agregar que o documento, embora a reconheça, não detalha ferramentas específicas de implementação na área de paz e Direitos Humanos.

O segundo eixo estratégico é o acesso a bens e serviços públicos, reconhecendo que a desigualdade é uma problemática que afeta particularmente à juventude, as mulheres pobres e a população das zonas rurais. O documento ressalta que a juventude é o período vital no que se constroem hábitos de vida saudável, sendo preciso melhorar os serviços de saúde e seguridade social para a juventude, incluindo ações de saúde pública, a

diminuição de violências, programas de saúde sexual, filiação ao sistema de seguridade social promovendo a cobertura da população entre 18 e 26 anos de idade que não estuda e não trabalha com destaque da situação das mulheres (o documento não especifica como gerar esta cobertura), programas de atendimento a mulheres grávidas, e melhorar a infraestrutura e a prestação de serviços.

Dentro desta linha estratégica, o documento faz referência à prestação de serviços a grupos vulneráveis: a juventude indígena, rural, em situação de rua, com deficiência, e em situação de deslocamento forçado no conflito (deixando fora desta categoria à juventude afrodescendente e as diferenciações de gênero que geram situações de vulnerabilidade). Menciona-se também a necessidade de incluir uma perspectiva populacional na normatividade das aposentadorias, gerando uma distribuição igualitária de financiamento.

O terceiro eixo estratégico são as chances econômicas, sociais e culturais, afirmando que no contexto da importância do conhecimento e a globalização econômica é necessário melhorar a qualidade da educação, ao tempo que se assinalam a infância e a juventude têm vantagens relativas nesta área levando em conta sua disposição ao aprendizado e contam com uma potencialidade na geração de conhecimento, sendo preciso aumentar a cobertura e a qualidade da educação formal e da educação não formal. Dentro dos requerimentos desta linha estratégica, encontram-se adequar o trânsito da família-escola ao trabalho (sem especificar ferramentas), uma situação que foi destacada pela juventude, pensando-se melhorar a relação entre a educação e o trabalho junto com o interesse em receber uma formação empresarial, em uma série de diálogos que antecederam a formulação da política pública de juventude.

No aumento de capacidades, com ênfase no produtivo, o documento ressalta a relevância do acesso à cultura relacionado com a formação científica, técnica, artística e profissional e da necessidade de melhorar a empregabilidade da juventude e condições trabalhistas assim como acompanhar empreendimentos (misturando análises individuais e coletivos das problemáticas associadas ao trabalho). A melhoria da empregabilidade, faz referência à geração de programas de formação e de certificação de habilidades, contar com ferramentas instituições de colocação no mundo trabalho para juventude, dispor de informações sobre a oferta e procura do trabalho da juventude, promover ações relacionadas com o primeiro emprego (o Brasil e a Colômbia já contam com normas nesta área), e facilitar a oferta de emprego para a juventude. Sobre as condições trabalhistas, o

documento assinala a importância de inserir as necessidades da juventude na agenda trabalhista, e garantir a legislação trabalhista nas empresas que empregam jovens (no entanto, o documento não discute as manifestações precárias de trabalho com as que se encontra a juventude quanto à remuneração, contratação e tempo de trabalho).

#### *Instituições responsáveis e mandato da política pública de juventude*

Ao considerar a implementação da política pública de juventude, o documento apresenta oito ferramentas e especifica que esta política não é um plano de ação Colômbia Jovem, mas um convite aos atores relacionados com juventude:

“[...] *la Política Nacional de Juventud no es un plan de acción del Programa Presidencial Colombia Joven, sino una invitación a trabajar que hace el Gobierno Nacional a actores de los sectores privado, público y no gubernamental con el objeto de encontrar soluciones y velar por la implementación de sus contenidos*” (Colômbia Jovem, 2004, p. 46).

Isto é, a política pública de juventude carece de mandato legal e acaba-se limitando a um convite de gestão coletiva voluntária, o que contem seus resultados, faz preciso gerar uma maior importância política para a juventude e questiona o quê tão vinculante a política é.

No objetivo da política pública de juventude, não se gera um mandato legal nem estabelece responsáveis específicos pela implementação da política pública de juventude. Dentro dos critérios da política pública de juventude, encontra-se a *relação com os planos de desenvolvimento*, afirmando que a política pública deve materializar-se nos planos de desenvolvimento, formulando-a dentro do planejamento com força de lei, promovendo a participação da juventude na formulação e acompanhamento e incluindo programas de juventude nestas ferramentas institucionais (mas dependo do interesse político).

Destaca-se o acompanhamento da Agência Colombiana de Cooperação Internacional e do Ministério das Relações Exteriores à formulação, implementação e avaliação de ações de cooperação na administração pública relacionadas com juventude. Estabelecem-se também programas de informação e formação em Colômbia Jovem, governações e prefeituras com o objetivo de gerar alianças com atores privados e organizações sociais para fortalecer a implementação dos eixos estratégicos.

No relacionado com o Plano de Juventude, este constitui um convite (mais uma vez não se especifica seu mandato legal) à atores públicos e privados a construir metas e indicadores para a juventude em um marco de 10 anos. Quanto às iniciativas de normatividade, busca-se estabelecer a perspectiva populacional na legislação e fortalecer

a atividade legislativa de Colômbia Jovem no acompanhamento de projetos de lei associados à juventude e as linhas estratégicas da política pública de juventude, formulando projetos de lei específicos desde os comitês intersetoriais e articulando-se com o poder executivo e os setores de política.

#### *A relação entre os níveis territoriais*

Embora que esta política pública não especifique as instituições responsáveis de sua implementação, apresenta considerações sobre a relação entre o centro, os departamentos e os municípios.

Um dos critérios da política pública é a ênfase no local, levando em conta que é no território que se constrói a realidade dos sujeitos, acontece a participação, prestam-se os serviços públicos e facilita-se a articulação das instituições. Na claridade de responsabilidade e cooperações dos territórios, como ferramenta da implementação da política pública, busca-se a convergência de ações nacionais e internacionais relacionadas com a juventude, incluindo o planejamento e implementação de programas de cooperação nacionais e internacionais de fortalecimento às instituições de juventude no objetivo de aumentar as capacidades deste grupo social.

Além da cooperação e sua relação com o papel dos atores públicos e sociais na área de juventude, nesta linha se pensam as responsabilidades dos níveis territoriais (Programa presidencial Colômbia Jovem, governações e prefeituras) segundo seu caráter programático e constitucional (Colômbia Jovem, 2004, p. 47), contando com uma série de critérios: formulação e participação em políticas (Colômbia Jovem dá marcos gerais da política pública de juventude, valida resultados e assessora os territórios, que geram políticas específicas e promovem a participação), pesquisa (Colômbia Jovem produz um sistema de informações público-privado que alimentando localmente pelos territórios, sendo que os municípios constroem modelos de implementação das linhas estratégicas), e gestão e oferta institucional (Colômbia Jovem promove a gestão interministerial para melhorar programas e os municípios geram uma oferta institucional específica negociada com setores do governo central e implementada com atores públicos e privados, dando importância ao componente territorial da política na implementação, assim como evitam a repetição de ações). Porém, não é especificada a fiscalização que o centro pode praticar sobre os distintos níveis territoriais.

Encontram-se outros critérios como a formação (de funcionários departamentais, municipais e da juventude organizada em projetos, sendo que a juventude é formada somente nos governos territoriais e na área de gestão), lideranças em alianças (articular-se nos distintos níveis territoriais com atores privados que apoiem empreendimentos na política de produtividade e processos de educação e formação para o trabalho), monitoramento e avaliação (um sistema articulado entre os níveis territoriais de acompanhamento e avaliação da política pública de juventude), implementação de programas e projetos (Colômbia Jovem gera projetos com qualidade e regionalização que fortaleçam a gestão dos territórios, que entre departamentos e prefeituras cofinanciam projetos de identidade territorial e gestão, e conta-se com projetos específicos que são implementados pelas prefeituras), e pactos e acordos democráticos (geração de pactos nacionais, departamentais e municipais de inclusão, convivência e transparência entre juventude e instituições no fortalecimento do Estado Social de Direito).

Igualmente, procurar-se gerar assistência técnica aos territórios e aumentar as capacidades institucionais, especificamente das instituições departamentais de juventude na gestão de políticas públicas e projetos, assim como fortalecer a articulação de instituições públicas e privadas nos três níveis territoriais. O fortalecimento da comunicação e a geração de conhecimento entre nos níveis territoriais também fazem parte desta ferramenta de política (utilizando um conceito cíclico de política), que estabelece as seguintes metas:

As governações inserem a política pública de juventude e a construção do plano decenal em suas ações, geram discussões sobre a política pública de juventude segundo contextos territoriais e as vinculam às políticas específicas e à construção do plano decenal, e as instituições departamentais de juventude produzem informações sobre a juventude para dialogar com outros setores e fortalecer ações públicas, facilitam redes e alianças público-privadas que melhorem a participação, atendimento e qualidade de vida da juventude, aumentam suas capacidades de acompanhar as políticas públicas de juventude nos municípios e promovem a participação, a geração de metodologias e o reconhecimento de práticas da juventude.

No relacionado com a construção do plano de juventude, considera-se a institucionalidade e a descentralização das políticas e do plano, definindo responsabilidades dos níveis territoriais, analisando o papel destes e dos setores de política no âmbito da juventude, e gerando ações segundo as características do país para alcançar as metas formuladas).

### *A construção de um sistema e as ferramentas de coordenação*

No objetivo de fortalecer a implementação de uma política pública que mistura instituições, níveis territoriais e atores sócias, resulta relevante analisar a construção de um sistema de juventude e se ele existe n a institucionalidade e a descentralização das políticas e do plano (definir responsabilidades dos níveis territoriais, analisar o papel destes e dos setores de política no âmbito da juventude, e gerar ações segundo as características do país para alcançar as metas formuladas), as considerações da política pública de 2004. Na implementação da política pública, o documento destaca o convite aos atores do âmbito a fortalecer este política e o plano de juventude, ressaltando implicitamente a importância de organizar e articular ações em uma perspectiva sistêmica, embora não seja muito detalhada.

Na claridade de responsabilidades e cooperação dos níveis territoriais, chama a atenção a vinculação dos programas de cooperação a um sistema de informação georeferenciado de chances dentro do Sistema Nacional de Informação sobre Situação e Prospectiva da Infância e a Juventude com o objetivo de facilitar a ação autônoma de atores particulares interessados na juventude nos distintos territórios. O Sistema Nacional de Informação sobre Situação e Prospectiva da infância e a juventude busca-se construir como um sistema de informações que permita compreender a situação da juventude e a partir desta formular políticas públicas assim como aportar na formulação, planejamento, acompanhamento e avaliação da política pública de juventude e os planos decorrentes. Igualmente, procura-se promover redes, aumentar o nível de organização, produzir bases de dados e gerar pesquisas. No entanto, o documento não especifica qual a instituição responsável pela construção desta ferramenta como insumo de políticas públicas.

Duas ferramentas de implementação fazem referência implicitamente à construção de um sistema. A primeira é a construção de metodologias, ressaltando a importância gerar conhecimento sobre a juventude e as instituições de juventude, procurando desenvolver as linhas estratégicas com a promoção de ciência e saberes populares nos territórios e reconhecendo que nos distintos níveis territoriais se articulam potencialidades da juventude com métodos como as redes de aprendizado e o acompanhamento de projetos sociais.

A segunda é a avaliação, dispondo uma avaliação de resultados da política pública de juventude para aferir o alcance dos objetivos, acompanhando as metas e o objetivos a

partir dos critérios de eficiência, eficácia e efetividade, e uma avaliação de impacto para assinalar as transformações sociais sobre a juventude, analisar a continuidade da política, construir um método de avaliação com os atores envolvidos, atender às linhas estratégicas, e realizar pesquisas antes e depois da implementação da política pública de juventude. Sem especificá-los, ressalta-se a importância de gerar critérios e indicadores na avaliação, analisar as informações e socializar os relatórios da política.

Na prática, estas ações de construção de um sistema, acabam sendo responsabilidades de Colômbia Jovem como instituição responsável da juventude, deixando os detalhes na formulação de ações nesta instituição e tendo que aguardar até 2013 para contar com uma normatividade mais detalhada sobre a construção de um sistema de juventude.

### *Participação*

A participação da juventude e o fortalecimento de organizações de juventude são reconhecidos na política pública, detalhando alguns espaços de participação concretos (a diferença da normatividade de 2013 que faz uma regulamentação maior), além de promover o associacionismo na juventude. Ao promover a participação na vida pública, destaca-se a importância de promover a democracia participativa na juventude, como uma maneira de melhorar os resultados da gestão pública, mas que precisa de diminuir os limitantes à participação. Para aumentar a participação, o documento ressalta a necessidade de promover a atividade política nos espaços existentes e em relação com outros atores sociais, a formação de organizações e a participação em organizações existentes.

Nesta ordem de ideias, afirma-se a necessidade de aproveitar espaços e vincular a juventude neles, nos espaços que discutem temáticas de juventude e nos espaços públicos de qualquer caráter. Dentro destes espaços, encontram-se os Conselhos de Planejamento, os Conselhos de Política Social, os Conselhos de Juventude (que serão discutidos no Estatuto de Cidadania Juvenil), as audiências cidadãs, os governos escolares e as organizações comunitárias (como as Juntas de Ação Comunal).

A participação também é mencionada na chamada ao plano decenal, reconhecendo o papel da sociedade civil e dos jovens na política pública de juventude ao promover o caráter público da política, reconhecer o protagonismo da juventude, no seu bem-estar e no bem-estar geral da população, compreender a sociedade civil na sua diversidade e distintas organizações na construção da política pública de juventude e no alcance das

metas do plano (sem especificar como participam as organizações na política). Na avaliação da política, ressalta-se a participação dos atores relacionados com a política pública de juventude.

### *Intersetorialidade e transversalidade*

Considerando a relevância da intersetorialidade e a transversalidade na política pública de juventude como política pública populacional, no documento de 2004 assinala-se a inclusão da juventude em ações setoriais e a articulação de programas. Nos critérios da política pública, encontra-se a *perspectiva populacional para incidir no setorial*, afirmando que a política pública de juventude é transversal à ação pública, procura inserir-se nas políticas setoriais, reconhece a sua integralidade, não se superpõe a outras políticas e buscar articular-se com estas para alcançar seus objetivos. No relacionado com as políticas públicas de adolescência e juventude, promove-se a articulação para evitar a repetição de ações. Destaca-se, como característica chamativa, que a transversalização da política pública também deve se dar na inclusão da juventude nos orçamentos dos distintos âmbitos de política. Igualmente, a inclusão da juventude nos planos de desenvolvimento e os comitês promovidos por Colômbia Jovem, fortalecem a intersetorialidade.

Nas linhas estratégicas, com ações mais específicas, também se encontra a intersetorialidade. Nas ações relacionadas com o atendimento à juventude vítima ou envolvida no conflito armado torna-se necessária a intersetorialidade, o que não explicitado no documento. Porém, reconhece-se a intersetorialidade na segunda linha de ação, destacando ações sobre a educação, como a importância de aumentar a escolaridade, mediante a articulação de ações, o reconhecimento da educação formal e a educação informal, a continuidade do processo educativo, a cobertura universal até a nona série (o decreto 4807 de 2011 estabeleceu a gratuidade da educação primária e secundária)<sup>1</sup>, evitar a saída do sistema educativo e gerar programas de formação para o trabalho (também não especifica como).

Na terceira linha de ação, compreende-se a juventude rural implicitamente desde a intersetorialidade. Outorga-se relevância à promoção do relevo geracional no campo e a sua ativação produtiva (nos últimos anos, o campo na Colômbia tem passado por distintas

---

<sup>1</sup> Na Colômbia, a educação pré-escolar compreende três anos de formação até os 6 anos de idade, a educação primária vai da primeira à quinta série, e a educação secundária vai da sexta à undécima série.

crises socioeconômicas, particularmente em 2013), o fortalecimento da cultura tradicional (o documento não especifica suas características), e a realização de ações sociais e ambientais. Ressalta-se a importância do acesso à terra (o que precisa de ações intersetoriais com programas de fortalecimento rural), a formação produtiva, a educação rural e a formação profissional, sendo que esta pode aportar na contenção do abandono do campo, na medida em que facilita o aprendizado em áreas de interesse da juventude e preocupa-se pela obtenção de emprego no campo. Igualmente, o documento procura desenvolver uma formação empresarial rural, acompanhar a organização da juventude no acesso à produção e proteger os trabalhadores vulneráveis.

Encontra-se também ações associadas à cultura, o ambiente e o esporte, o que também necessita de ações intersetoriais. Aqui se ressalta também o fortalecimento da participação na produção de ciência, e na produção, promoção e consumo cultural da juventude, que nos diálogos que antecederam a política, mostrou um interesse em participar na cultural e em fortalecer suas instituições, assim como torna-se necessário fortalecer manifestações artísticas da juventude na sua diversidade e no diálogo entre estas, promover a inserção no espaço público com atividades esportivas e lúdicas no objetivo de difundir hábitos de vida saudável e a preservação ambiental. Reconhece-se também o papel da juventude indígena e afrodescendente na preservação de suas culturas e do território assim como a vinculação da juventude a preservação do patrimônio. A intersetorialidade também faz preciso reconhecer a diversidade da juventude, com ações de gênero, étnicas e territoriais, o que implicitamente é apresentado na política pública mencionada.

A intersetorialidade também é ressaltada na implementação da política pública, especificamente na articulação de ações de cooperação sobre juventude e na articulação de instituições públicas e privadas nos níveis territoriais. Destaca-se a formação de comitês interinstitucionais para o desenvolvimento dos eixos estratégicos: Ressalta-se a importância do diálogo e articulação interinstitucional, sendo que Colômbia Jovem convoca estes comitês para gerar pesquisas e formular políticas públicas e ações específicas nas linhas estratégicas assim como cada comitê conta com um plano de ação, atividades e resultados. Nesta ferramenta se reconhece a importância explícita da intersetorialidade, no entanto, não se especificam quais atores e como estes participam nos comitês.

*Recursos humanos e materiais*

Por se tratar de uma política pública populacional que não depende de recursos unívocos como acontece em outros âmbitos (como a saúde ou a educação), os recursos da política pública de juventude são detalhadas a partir do estabelecimento de instituições responsáveis de juventude, o que em 2004 era um processo inicial, além de não contar com programas e indicadores específicos que impliquem a definição de recursos. Na metodologia de implementação da política pública, reconhecem-se as seguintes ferramentas: rotas de planejamento, cartilhas pedagógicas, estados da arte, registro de práticas e métodos, referenciais de sistematização e avaliação, porta-fólio de serviços, catálogo de capacidades e cooperação, pesquisas, enquetes, diretório e base de dados, porta-fólio de marketing social (segundo a perspectiva de empreendedorismo apresentada em outras partes da política), e notas de informações específicas.

Por conseguinte, os recursos humanos dependem da formação de instituições responsáveis de juventude (sem obrigações específicas) com equipes nos níveis territoriais (e ofertas programáticas nos municípios) e a ações intersetoriais assim como da participação da juventude, organizações sociais e redes. No caso de Colômbia Jovem, conta-se com uma estrutura institucional mais consolidada que outorga maiores insumos de ação (principalmente em projetos concretos), como se discutirá posteriormente. As instituições associadas a programas de cooperação também disponibilizam suas equipes na implementação de ações de juventude. A disponibilidade de recursos, vinculado ao financiamento, depende também do critério de apropriação orçamentária nos distintos âmbitos de política pública.

### *Financiamento*

Ainda que não são especificadas as responsabilidades institucionais de financiamento nem os valores correspondentes, o critério que caracteriza o financiamento da política pública é a *apropriação orçamentária*, assinalando que as receitas e a maior quantidade de recursos se encontram nas políticas setoriais, razão pela qual o orçamento também é transversal na política pública de juventude, sendo preciso procurar recursos nos setores para que sejam orientados à juventude (a falta de um orçamento ou responsabilidade de financiamento específico de juventude neste documento enfraquece a ação da política segundo o que consiga vincular nos setores de políticas relacionadas com juventude). No caso das relações entre os níveis territoriais, promove-se o cofinanciamento de programas específicos entre departamentos e municípios. Nas linhas de ação, destaca-se o acompanhamento de empreendimentos, apoiando projetos produtivos e financiando ações,

gerando ferramentas para obter experiência e acompanhando o processo da juventude neste âmbito.

### *Programas e ações*

Uma das características críticas da política pública de 2004 é a falta de programas e ações específicas, podendo inferir-se que esta situação foi resultado da escassa institucionalidade de ações de juventude existente no período e da inexistência de um plano com indicadores e metas que permitissem a implementação de programas, sendo que a política pública constituiu um referente amplo de critérios e linhas de ação. Nos anos posteriores, os programas implementados (apresentados na discussão sobre Colômbia Jovem no final do capítulo), dependeram das problemáticas reconhecidas e os objetivos específicos na trajetória de em Colômbia Jovem.

Na implementação desta política, conta-se com as seguintes ferramentas, algumas apresentadas anteriormente:

- Claridade de responsabilidades e cooperação dos territórios.
- Sistema Nacional de Informação sobre situação e Prospectiva da infância e a juventude.
- Assistência técnica aos territórios.
- Construção de metodologias.
- Chamada ao Plano Decenal: o documento assinala que o Plano Decenal começa com a política pública de juventude, as políticas setoriais associadas à juventude e as ações sociais neste âmbito. Assim, nesta ferramenta procura-se gerar comissões de trabalho ao redor das seguintes temáticas: situação da juventude (orientar ações segundo a situação da juventude, gerar informações quantitativa e qualitativas, e formular metas específicas a partir da situação), legislação e políticas (analisar a vigência, aplicabilidade e resultados da normatividade legislativa e executiva vinculada à juventude), a institucionalidade e a descentralização das políticas e o plano, e o papel da juventude e a sociedade civil e dos jovens na política pública de juventude.
- Formação de comitês intersetoriais.
- Iniciativas de normatividade: Busca-se acompanhar projetos de lei associados à juventude e as linhas estratégicas da política pública de juventude.
- Avaliação.

Como se tem assinalado, esta política pública de juventude carece de caráter vinculante, não tem um marco legal que lhe dê força e cumprimento às suas ações, constituindo-se em um convite que depende do interesse de atores públicos e privados, o que acaba afetando os resultados, o engajamento da juventude e a continuidade da ação pública. Implicitamente, o documento estabelece que Colômbia Jovem e as instituições territoriais de juventude são as instituições responsáveis pela política pública de juventude, sem especificar a relação legal de outras instituições públicas e organizações sociais. Quanto à garantia de direitos, o documento reconhece a juventude como sujeito de direitos, porém, somente a menciona como um de seus critérios, mas não faz parte de seus objetivos nem de sua estrutura discursiva. No relacionado com a formação e condições de trabalho, embora se reconhece a importância de sua melhora, as ações fazem ênfase na gestão individual e o empreendedorismo, e não atendem as condições práticas de trabalho e seguridade social da juventude que se encontra com relações precárias neste âmbito, como foi apontado nos dados de seguridade social do DANE.

Na política pública de juventude, muitas dos objetivos, eixos estratégicos e ferramentas de implementação, precisam de métodos específicos de materialização assim como de indicadores e critérios de avaliação que atendam à situação da juventude, deixando essa responsabilidade ao plano decenal. Chama a atenção também que o documento revela um conceito cíclico de política pública, como o destacado por Flexor e Leite (2006), assim como brinda importância a gestão com alianças público-privadas, reproduzindo o modelo de gestão pública vigente nas últimas décadas na Colômbia. No documento encontram-se dos conceitos chave: a articulação territorial e a intersetorialidade. O primeiro ressalta a importância dos departamentos e os municípios na implementação da política pública, com destaque da materialização municipal, formulando ações específicas e negociando ações com o governo central (os departamentos contam com um papel mais próximo ao acompanhamento. Às vezes, torna-se difusa a linha entre a dependência e a autonomia territorial, levando em conta o modelo de gestão territorial da Colômbia). O segundo encontra-se em várias partes do documento e destaca a relevância da perspectiva populacional, a necessidade de articular-se com outros setores de política, a ação pública articulada, a difusão de critérios, e os distintos âmbitos (como a educação e a participação) que guardam relação com a garantia de direitos da juventude.

Segundo Romero *Et al* (2015), este documento era uma ferramenta importante na regulamentação da antiga lei de juventude (lei 375 de 1997), gerou-se no processo

participativo “Mesas de Diálogo ‘Presente y Futuro de los Jóvenes’”, assim como prioriza a ação municipal segundo realidades territoriais e reconhece à juventude como ator estratégico e não como fator socialmente problemático. Segundo esta pesquisa, o documento de Colômbia Jovem limitou-se a gerar as bases de um plano para a juventude (sem especificar quais as instituições responsáveis), orientar a ação territorial e justificar e caracterizar suas áreas de ação. Dialogando com literatura do âmbito, a pesquisa destaca que as áreas estratégicas são formulações abertas e não contam com ações concretas, sendo que o documento dispõe uns fundamentos interessantes, mas não revela um compromisso com a garantia de direitos da juventude, sendo não se tem gerado um plano de juventude (Romero *Et al*, 2015, p.161).

Em 2010, segundo o jornal *El Tiempo* (2010), o plano decenal não tinha sido um assunto importante para o poder executivo nesse contexto. Levando em conta que a política pública de 2004 não tem caráter vinculante, o jornal afirma que a responsabilidade posterior de Colômbia Jovem encontrava-se em gerar planos de ação pública, produzir projetos de lei e fazer a política pública uma realidade. No entanto, em 2008 o governo central pensou em fechar Colômbia Jovem, assim como tem passado por várias diretórias, irregularidades dos diretores, como acusações de atos de corrupção ou associação com grupos paramilitares (Romero *Et al*, *ibid.* p. 222), e problemáticas de gestão, como o atraso na formulação de documentos CONPES. O jornal ressalta a diferença entre o formulado e o realizado, e citando o pesquisador de juventude Libardo Sarmiento, assinala que “la falta de voluntad política, la magnitud de la crisis generada por la violencia y el desequilibrio de las finanzas públicas hacen que los jóvenes pierdan importancia en la agenda nacional”.

Por conseguinte, dentro do escopo desta pesquisa, não foi encontrado um documento concreto que realizasse o plano decenal, deixando a política pública como uma base de princípios e critérios amplos que ainda precisa de ser regulamentada com ferramentas legais e administrativas específicas, indicadores, objetivos, responsáveis e financiamento, particularmente no governo central e sua relação com os territórios.

### **O Estatuto de Cidadania Juvenil: Um compromisso maior com a política pública de juventude**

Em 2013, foi aprovado o Estatuto de Cidadania Juvenil (lei 1622 de 2013) (ECJ), um segundo instrumento de política pública que constitui um avanço significativo na garantia

dos direitos da juventude diante dos vazios deixados pela política pública de juventude de 2004. Em um contexto político caracterizado por um processo de paz e emergência de manifestações sociais, com um movimento estudantil posicionado em 2011 e organizações de juventude que reconheceram espaços institucionais de participação, assim como por construções de políticas públicas de juventude em algumas cidades (como Bogotá em 2006), entre outros fatores, emerge o Estatuto de Cidadania Juvenil, embora a normatividade socioeconômica associada à juventude não tenha variado muito desde a política pública de juventude de 2004.

O Estatuto, reconhece direitos da juventude e ações para garanti-los, estabelece princípios, gera critérios, apresenta a estrutura da política pública de juventude, constrói o sistema nacional de juventudes, estabelece instituições responsáveis e ferramentas de acompanhamento das ações de política na prática. O objetivo do Estatuto de Cidadania Juvenil, é:

*“Establecer el marco institucional para garantizar a todos los y las jóvenes el ejercicio pleno de la ciudadanía juvenil en los ámbitos, civil o personal, social y público, el goce efectivo de los derechos reconocidos en el ordenamiento jurídico interno y lo ratificado en los Tratados Internacionales, y la adopción de las políticas públicas necesarias para su realización, protección y sostenibilidad; y para el fortalecimiento de sus capacidades y condiciones de igualdad de acceso que faciliten su participación e incidencia en la vida social, económica, cultural y democrática del país”.* (Colômbia, 2013, p. 1).

#### *A concepção de juventude*

Nesse objetivo, reconhece-se a cidadania juvenil como uma categoria específica de cidadania, inclui um enfoque de direitos e sua garantia com políticas públicas, assim como utiliza a categoria de aumento de capacidades da política pública de juventude de 2004, mas em um contexto mais amplo, agregando a relevância da igualdade e da participação em distintos âmbitos, transcendendo o enfoque de Sen (1991) e dialogando implicitamente com a obra de Frazer (2007), que apresenta a igualdade e o reconhecimento como duas dimensões sociais que não são mutuamente excludentes, mas fazem parte da participação dos sujeitos sociais em distintos âmbitos, embora que aqui se trate da discussão de uma política pública.

O ECJ busca garantir o reconhecimento da juventude como sujeito de direitos e protagonista da construção de sociedade desde a multiplicidade e a autonomia assim como definir a agenda, linhas de ação na política pública de juventude e investimentos

sociais que garantam direitos da juventude desde o Estado e a sociedade, articulando políticas públicas setoriais e a oferta institucional, e formando à juventude, gestores públicos e sociedade no âmbito (numeral 2, Art. 2). Promove-se também a participação dos e das jovens nos assuntos sociais, políticos, econômicos, ambientais e culturais com os que se relacionam, aumentar as capacidades individuais e coletivas da juventude, com direitos e responsabilidades e associadas à construção do público, e fortalecer relações de equidade entre gerações, gêneros, territórios, zonas rurais e urbanas, o local e o nacional, e o privado e o público.

O Estatuto reconhece a Constituição Política de 1991 e os tratados internacionais em Direitos Humanos como referencial normativo, contando com os seguintes enfoques: enfoque de Direitos Humanos, enfoque diferencial (incluindo a característica etária), enfoque de desenvolvimento humano (colocando o aumento de capacidades), e enfoque de segurança humana (relações individuais e coletivas associadas à convivência). Quanto aos princípios, o ECJ dispõe os seguintes:

- Autonomia (planos de vida, organizações e manifestação).
- Corresponsabilidade.
- Coordenação.
- Geração de consensos, descentralização e desconcentração (aplicando a ideia da proximidade na ação pública).
- Dignidade (evitando vulnerações de direitos).
- Eficácia, eficiência e gestão responsável (com financiamento adequado).
- Diversidade (vinculando-a com a igualdade).
- Exigibilidade.
- Igualdade de chances (diminuindo desigualdades de lugares de partida e incluindo ações afirmativas).
- Inovação e aprendizado social.
- Integralidade (inter-relacionar âmbitos da juventude).
- Interesse juvenil (todas as políticas públicas devem contar com uma dimensão juvenil, o que traz uma maior fortaleza às ações nesta área, mas precisando de ferramentas de articulação de políticas públicas).
- Participação.
- Progressividade (na implementação).

- Territorialidade.
- Transversalidade.
- Universalidade.

O ECJ ressalta também pelas definições com as que conta: por jovem compreende-se a pessoa entre 14 e 28 anos de idade “en proceso de consolidación de su autonomía intelectual, física, moral, económica, social y cultural que hace parte de una comunidad política y en ese sentido ejerce su ciudadanía” (Colômbia, 2013, p. 5), apresentando uma definição etária, de relação política e de caracterização social. Esta definição, dialoga implicitamente com autores como Romero *Et al* (2015), que situam a construção da autonomia como uma das maneiras de entender a juventude, mas pode ser criticada desde a obra de Pedrosa (2014), que afirma que a compreensão da juventude como algo que ainda não é, pode negar sua singularidade, o que já é, e a condição juvenil na construção de sociedade.

O Estatuto também define a juventude na sua multiplicidade, como juventudes. Compreende-se como um grupo populacional construído socioculturalmente, com práticas específicas, manifestações individuais e coletivas, e na consolidação de capacidades distintas. Esta definição relaciona-se com as ideias de Pico e Vanegas (2014), a partir do relacional como constitutivo da juventude. Desta caracterização, conta-se com especificidades étnicas, territoriais, físicas, de gênero e políticas, que são relevantes nas ações públicas de juventude. O juvenil, no Estatuto, é compreendido como processo subjetivo, plural, associado às dinâmicas sociais, e que aporta na construção de sociedade.

Quanto aos processos e as práticas organizativas da juventude, estas são compreendidas como um coletivo de jovens, com um objetivo e critérios específicos de manejo de informação e ação, reconhecendo as organizações formalmente constituídas, as organizações formalmente não constituídas (contam com reconhecimento legal, mas não são pessoa jurídica), e as organizações informais (que podem contar com mais de um objetivo). O Estatuto também entende o gênero como características socialmente construídas que reconhecem a diversidade e diferenças entre homens e mulheres que é preciso considerar na garantia de direitos e na construção de igualdade.

Uma caracterização relevante no ECJ é a cidadania juvenil, compreendendo-a como a condição dos jovens em um comunidade política democrática, contando direitos e responsabilidades, relações com o Estado e a sociedade, assim como três modalidades:

civil (no âmbito civil e político, buscando aumentar capacidades da juventude), social (incluindo a participação no âmbito social, econômico, ambiental e cultural), e pública (procurando a geração de consensos e o diálogo entre atores e a participação em assuntos vinculados com a juventude). Este conceito de cidadania, inclui um caráter tanto subjetivo quanto material, duas características destacadas por Frazer (2007) como elementos que juntos facilitam a inclusão social. Igualmente, o Estatuto não substitui a normatividade sobre adolescência e reconhece que a prática dos direitos da juventude em comunidades étnicas deve dar-se segundo sua normatividade.

No relacionado com os direitos da juventude, o ECJ, além de reconhecer os direitos apresentados na Constituição, tratados internacionais e normatividade da área, procura afirmar a garantia dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais, ambientais e culturais da juventude contando com ações de promoção, prevenção, proteção e garantia assim como se relaciona com o enfoque diferencial. Os critérios na garantia de direitos são a prevenção, proteção (conter vulnerabilidades), promoção, sanção (aos atores que vulneram direitos), acesso (garantias e ferramentas), disponibilidade, continuidade, qualidade, sustentabilidade, e participação.

No ECJ, também se estabelecem ações contra a discriminação trabalhista relacionada com faixas etárias. Na área do trabalho e a geração de renda, busca-se estabelecer ferramentas que melhorem as condições trabalhistas e permitam a inserção no trabalho (misturando conceitos individuais e coletivos da inserção no trabalho), gerar programas de empreendimento em uma perspectiva empresarial e com acesso a crédito, produzir programas de formação em formulação e implementação de projetos produtivos, e organizar informações trabalhistas que reconheçam empregos que possam ser realizados pela juventude e promovam sua inserção no trabalho. Ainda que se reconheça a importância de melhorar as condições de trabalho e promover a inserção trabalhista da juventude, não se estabelecem ações específicas relacionadas com a legislação trabalhista (nem suas manifestações precárias) e não se mencionam instituições responsáveis específicas na promoção do trabalho da juventude.

Como linha de ação da política pública de juventude, encontra-se a proteção e garantia de direitos da juventude, o reconhecimento da condição juvenil, uma categoria destaca por Pico e Vanegas (2014), e da juventude como ator estratégico na construção de sociedade, uma categoria ressaltada por Romero *Et al* (2015), assim como se incluem os critérios

que estabeleça o Sistema Nacional de Juventudes. Com estas considerações, vai se situando um enfoque de direitos explícito na política pública de juventude.

Os princípios da política pública de juventude, em uma conceituação cíclica, abordam a inclusão (reconhece-se a diversidade social e econômica, mas não se menciona a construção de equidade), a participação, corresponsabilidade, integralidade (dimensões e contextos da juventude), projeção (objetivos e metas relacionadas a planos, os níveis territoriais devem contar com ações de implementação em um período não maior a quatro anos), territorialidade, complementariedade (articulação com políticas públicas populacionais e setoriais, fortalecimento interinstitucional, reconhecimento do período vital e evitar a repetição de ações), descentralização (pensando no uso adequado de recursos e na regulamentação de ações), avaliação (gerando indicadores e caracterizando os efeitos das ações), e difusão (conhecimento e apropriação da política pública de juventude). Somente no relacionado com a inclusão, menciona-se o reconhecimento diferencial de gênero. Estes princípios, relacionados com os princípios do Estatuto, promovem a intersectorialidade, acompanhando a articulação populacional e setorial de política pública.

#### *Instituições responsáveis e mandato da política pública de juventude*

Aprofundando a política pública de juventude de 2004 e aumentando seu alcance, o Estatuto apresenta uma política pública de juventude mais detalhada e aplicável, embora retome alguns elementos do documento de 2004. No ECJ, a política pública de juventude é definida como um processo de articulação e aplicação de princípios e ações entre o Estado e a sociedade na garantia de direitos da juventude e do exercício da cidadania vinculada com seus planos de vida individuais e coletivos:

*“Por política de Juventud debe entenderse el proceso permanente de articulación y desarrollo de principios, acciones y estrategias que orientan la actividad del Estado y de la sociedad para la promoción, protección y realización de los derechos de las y los jóvenes; así como para generar las condiciones necesarias para que de manera digna, autónoma, responsable y trascendente, ejerzan su ciudadanía mediante la realización de proyectos de vida individuales y colectivos”*  
(Colômbia, 2013, p. 17).

Estabelece-se que os territórios devem gerar políticas públicas de juventude específicas, com financiamento próprio e reconhecimento nos planos de desenvolvimento (fortalecendo seu mandato legal). Destaca-se que as políticas públicas de juventude devem ser participativas (nas instâncias do ciclo de política pública), articuladas com

outras ações e responder às necessidades e interesses da juventude. Nos princípios do Estatuto, encontram-se a corresponsabilidade, vinculando ao Estado, a família e a sociedade à implementação da política, e a exigibilidade, como uma disposição relevante na garantia de direitos e no mandato da política pública. Dentro dos princípios da política pública, estabelecem-se tempos específicos, como ferramenta jurídica, à implementação de políticas pública de juventude.

No relacionado com as competências, a formulação, financiamento e implementação da política pública de juventude é responsabilidade do governo central, os departamentos e os municípios, atendendo aos critérios de autonomia, descentralização, articulação, subsidiariedade e complementariedade, e contando com a participação e fiscalização da juventude. Os poderes executivos, são responsáveis pela inclusão das políticas públicas de juventude nos planos de desenvolvimento, dando-lhes uma força vinculante, assim como estes poderes, particularmente nos territórios, são os atores que materializam a política pública, estabelecendo recursos e ferramentas institucionais nesta política, nos planos de desenvolvimento da juventude e nos planos operativos técnicos e de financiamento. Cada plano de implementação de política, deve-se pensar para um período não menor de quatro anos nos territórios.

Os departamentos, distritos e municípios, devem formar uma instituição responsável pela juventude, com força técnica, política e financeira que garanta os direitos da juventude e se articule ao sistema nacional de juventude. Estes níveis territoriais também devem construir uma agenda de juventude, contando com a participação desta e de outros atores do âmbito, assim como devem estabelecer alianças para formação profissional e garantia de direitos, fortalecer organizações de juventude, apoiar e financiar os conselhos municipais de juventude e construir ferramentas de fiscalização da juventude, formar seus funcionários na garantia de direitos da juventude, promover o diálogo intergeracional (fortalecendo a condição juvenil e as relações sócio - territoriais), e realizar ações relacionadas com a juventude rural e a juventude vítima do conflito armado, reconhecendo um grupo social que nas políticas públicas anteriores tinha sido esquecido, precisa de ações específicas e que no contexto atual resulta relevante na construção de paz (cabe se perguntar qual será articulação entre estas ações e a normatividade de vítimas).

O governo central, conta com a responsabilidade de orientar, articular e implementar políticas públicas que garantam a participação da juventude na democracia e seus Direitos

Humanos (incluindo o acesso a sua oferta institucional), dispor assistência técnica aos níveis territoriais na construção de políticas públicas de juventude (o que tem sido feito por Colômbia Jovem), agregar o enfoque de direitos e o enfoque diferencial nos planos, programas e investimento social em juventude, particularmente da juventude deslocada forçosamente (um reconhecimento importante), formar funcionários no âmbito da juventude nos níveis territoriais, formar alianças com atores públicos e privados, construir um sistema de informações, conhecimento e avaliação de políticas públicas de juventude na garantia de direitos, e promover políticas pública de juventude étnicas e interculturais. Assim, o governo central, com uma instituição específica (Colômbia Jovem, embora não seja mencionada no Estatuto), constitui a reitoria da política pública de juventude.

Colômbia Jovem conta com umas responsabilidades específicas nos documentos de política pública apresentados, no entanto, suas responsabilidades relevantes encontra-se no seu marco normativo. Colômbia Jovem, como instituição que se encontra dentro do Departamento Administrativo da Presidência, é a diretoria do Sistema Nacional de Juventudes, com fundamento legal no decreto 1649 de 2014 e o ECJ. Segundo o decreto 1649 de 2014 (artigo 18), Colômbia Jovem (Colômbia, 2014b) é responsável pela assistência ao governo central e os territórios na coordenação da formulação, implementação e avaliação das políticas públicas de juventude com enfoque de direitos, diferencial, étnico e intercultural; é a principal instituição responsável na construção de política pública de juventude no país. Dentro de suas responsabilidades, encontra-se articular o Sistema Nacional de Juventudes, promover estratégias de acesso da juventude a serviços, recursos e benefícios públicos e privados, gerar chances (reproduzindo o enfoque de Sen) de formação e melhoria da qualidade de vida; construir programas, projetos e alianças com atores públicos e privados; promover a participação da juventude na democracia e a garantia dos Direitos Humanos; permitir o acesso com qualidade e equidade à oferta institucional do Estado associada com a garantia de direitos; fortalecer a participação da juventude; facilitar a vinculação da juventude à globalização com formação em cidadania, acesso ao trabalho, e aproveitamento do tempo; gerar pesquisas sobre juventude e políticas públicas de juventude; acompanhar os conselhos de juventude; gerir a secretária de técnica da comissão de consenso; construir o site sobre oferta e demanda de serviços de juventude na garantia de direitos; produzir o sistema de conhecimento e avaliação de políticas públicas de juventude, denominado Sistema

Nacional de Informação e Gestão de Conhecimento em Adolescência e Juventude; e realizar as ações que lhe outorgue a Presidência.

Assim, o Colômbia Jovem inclui a garantia de direitos dentro de seus objetivos e incorpora mandatos do ECJ. Segundo seu site (Colômbia Jovem, 2017), o Colômbia Jovem busca articular a oferta institucional pública de juventude, o que se vem fazendo parcialmente com a vinculação de instituições e territórios, e aumentar as chances socioeconômicas da juventude. Igualmente, procura fortalecer a relevância da juventude nas agendas, o que se vem logrando no centro, com políticas públicas, espaços de participação e discussões, e nos territórios. A atual diretoria de Colômbia Jovem, tem manifestado seu interesse em transformar as representações que se associam com a juventude como ator problemático e fortalecer suas ações (Colômbia Jovem, 2017b). Segundo Romero *Et al* (2015), citando à CEPAL e a OIJ (2014) o Colômbia Jovem pode ser caracterizado como uma instituição de desenho e coordenação, a diferença de outras caracterizações de instituições responsáveis de juventude, como instituições reitoras, executoras ou avaliadoras.

Embora não seja responsável da política pública de juventude, a Defensoria do Povo (Defensoria Pública) é mencionada na prevenção e proteção de direitos da juventude contando com indicadores e análises. Também convida-se às Casas Justiça a promover encontros de programas de justiça entre organizações de juventude. O Ministério Público Municipal é responsável pelo acompanhamento de espaços de participação de juventude como as plataformas e o Ministério Público Nacional é responsável pela geração de uma ferramenta de acompanhamento aos níveis territoriais no cumprimento do Estatuto e normatividade de juventude, emitindo conceitos de aplicação e analisando as ações de implementação no âmbito, e é responsável também pelo acompanhamento das comissões de consenso (que serão discutidas posteriormente). Anualmente, as instituições responsáveis de juventude (a responsabilidade na prática seria de Colômbia Jovem para centro do país), devem efetuar audiências públicas de fiscalização sobre a inclusão da juventude, a implementação da política pública de juventude, vincular aos poderes públicos, ser presididas pela liderança do poder executivo, e agregar a participação de instituições de fiscalização.

*A relação entre os níveis territoriais*

Dentro dos princípios do Estatuto e da política pública, encontra-se a coordenação, entre os níveis territoriais, evitando repetição de ações e implementando de maneira transversal, a descentralização e a territorialidade, compreendendo o território como espaço que se constrói socialmente, que conta com especificidades e incluindo uma perspectiva territorial nas políticas públicas de juventude.

Considerando as responsabilidades institucionais apresentadas, os departamentos, devem construir e render conta de políticas públicas de juventude, agenda e plano decenal no respectivo departamento e seus municípios. Também devem gerar assistência técnica aos municípios na formulação e implementação de sua política pública de juventude (como no documento de 2004), promover a participação da juventude em seus assuntos e nas temáticas do departamento, aportar ao sistema nacional de informação desde a situação departamental incluindo a avaliação de políticas públicas, formar modelos específicos de participação e inclusão em serviços informando ao governo central (como uma ferramenta de fiscalização sobre os territórios), apoiar ao municípios na formulação de oferta programática de juventude e a consecução de recursos, fortalecer as capacidades da juventude (como em 2004), estabelecer redes regionais de implementação de política pública e investimento social em juventude, gerar capital social e institucional na implementação de política pública, formar alianças com atores privados, formar linhas de cofinanciamento de programas de identidade, participação e diversidade nos territórios, estabelecer pactos de inclusão e convivência nos departamentos (como em 2004), e promover os conselhos municipais e departamental de juventude.

Os municípios e os distritos tem o dever de formular, implementar, avaliar e dar conta da política pública de juventude e o investimento social no âmbito, promover a participação da juventude em seus assuntos e temáticas do município, aportar ao sistema nacional de informação desde a situação do município, gerar formar modelos específicos de participação e inclusão em serviços informando ao departamento, formular uma oferta programática que pode ser implementada diretamente ou com alianças (outorgando relevância a materialização da política pública nos municípios. Em 2004, esta oferta programática devia ser negociada com o governo central), articular ações e evitar repetição de programas, aumentar capacidades da juventude, formar alianças com atores privados nas ações associadas à juventude, estabelecer um sistema de informação e avaliação articulado com o sistema do departamento, implementar programas específicos

e com cofinanciamento do departamento, gerar pactos de inclusão e convivência nos municípios, promover os conselhos municipais, distritais e departamental de juventude.

Os níveis territoriais, com articulação, autonomia e participação, devem formular ou atualizar as políticas públicas de juventude, contando com tempos específicos. Depois de estabelecer os conselhos municipais de juventude, os municípios contam com 6 meses para formular a política pública, os departamentos contam 9 meses depois da formação dos conselhos municipais de juventude e devem brindar assistência técnica aos municípios, os distritos também contam com 9 meses e devem reconhecer sua diversidade de territórios, e governo central conta 12 meses depois do estabelecimento dos conselhos municipais e deve outorgar assistência técnica aos departamentos. As políticas públicas de juventude existentes deveriam ser atualizadas e difundidas nos três meses seguintes a expedição do Estatuto. Destas formulações, pode-se afirmar que o estabelecimento dos conselhos municipais de juventude resulta em uma condição necessária na construção da política pública de juventude e dá uma responsabilidade aos poderes executivos e as organizações de juventude na formação destes conselhos. Igualmente, as instituições responsáveis pela juventude nos níveis territoriais (incluindo a Colômbia Jovem), devem entregar um relatório anual da implementação da política pública de juventude ao respectivo poder legislativo do território. Na articulação no Sistema Nacional de Juventudes, as instituições responsáveis pela juventude nos níveis territoriais devem articular ações na garantia de direitos da juventude e as relações com o sistema de juventude assim como se encontra uma articulação entre as linhas de ação do sistema e as agendas territoriais.

#### *A construção de um sistema e as ferramentas de coordenação*

No Estatuto, encontra-se uma definição explícita de construção de sistema e conta com ferramentas institucionais muito mais coesas do que na política pública de 2004. O Sistema Nacional das Juventudes (caracterizando a juventude em sua pluralidade) apresentado no Estatuto, é compreendido como:

*“[...] el conjunto de actores, procesos, instancias, orientaciones, herramientas jurídicas, agendas, planes, programas, y proyectos, que operativiza la ley y las políticas relacionadas con juventud, mediante la creación y fortalecimiento de relaciones entre el Estado, la sociedad civil, la familia, “las entidades públicas, privadas, mixtas y las y los jóvenes y sus procesos y prácticas organizativas para la garantía, cumplimiento, goce o restablecimiento efectivo de los derechos de*

*las juventudes, la ampliación de sus capacidades y de sus oportunidades de acceso a un desarrollo integral y sustentable*”. (Colômbia, 2013, p. 26).

Isto é, o Sistema inclui o conjunto de atores e ferramentas que realizam ações vinculadas com a garantia de direitos da juventude, organizando-as em uma estrutura institucional. Dentro das responsabilidades do Sistema, que na prática é dirigido por Colômbia Jovem, encontra-se a garantia de direitos da juventude, articular políticas públicas de juventude e planos de juventude, gerir o sistema nacional de informação de juventudes, promover a intersectorialidade e a articulação dos territórios, reconhecer à juventude como ator estratégico, e fortalecer sua participação. Ressalta a importância dada à intersectorialidade neste elemento do Estatuto.

O Sistema está conformado por dois subsistemas e uma comissão. O primeiro subsistema é o subsistema institucional de juventudes, formado pelo Conselho Nacional de Políticas Públicas das Juventudes e as instituições territoriais responsáveis pela juventude. Este conselho, é responsável por articular a definição, acompanhamento e avaliação das políticas públicas de garantia de direitos da juventude a nível nacional, sendo a principal instância de gestão neste âmbito no país. Porém, O Estatuto destaca que o CONPES (Conselho Nacional de Política Econômica e Social) faz o papel do Conselho Nacional de Políticas Públicas das Juventudes, o que acaba restando a força política e a especificidade técnica da política pública de juventude ao fazer que seu conselho dependa de outro espaço. O Conselho Nacional de Políticas Públicas das Juventudes, está formado pelo Presidente da República (que lidera o conselho), o Diretor do Departamento Nacional de Planejamento, o Ministro do Interior, o Diretor do Instituto Colombiano de Bem – estar Familiar, o Diretor do Serviço Nacional de Aprendizado, e três representantes do Conselho Nacional de Juventude, podendo contar com delegados no caso dos representantes das instituições públicas.

No relacionado com as responsabilidades deste conselho, encontra-se formular, promover e avaliar políticas públicas, planos e programas de juventude, assim como outorgar linhas de ação ao Sistema Nacional de Juventudes, implementar ações articuladas com outros atores, avaliar por resultados, promover a inclusão da juventude em políticas setoriais, dispor assistência técnica e econômica a atores públicos e privados, promover ferramentas de garantia de direitos, fortalecer a participação, gerar um relatório anual sobre a situação da juventude, apoiar os Conselhos de Juventude, e promover o Sistema Nacional de Informação sobre Juventude. Este conselho, reúne-se uma vez anualmente, o que limita

sua gestão, acompanhamento de ações e relação com a juventude e atores do âmbito. O conselho também conta com uma secretária técnica encarregada de formular documentos de trabalho relacionados com planejamento, implementação e avaliação por resultados, apresentar agendas para a implementação transversal, formar comissões de trabalho estratégico, e gerar relatórios semestrais sobre o conselho, e sobre informação setorial, financiamento e linhas de trabalho. O subsistema também está formado pelas instituições territoriais de juventude.

As comissões do consenso, que formam o sistema de juventude, constituem um espaço importante na implementação da política pública de juventude. Nestas comissões, reunidas quatro vezes anualmente e chamadas pelo poder executivo do território, são espaços nos municípios e departamentos de planejamento, consenso de agendas, definição de financiamento, inserção das agendas dos Planos Operativos Anuais de Investimento, e implementação entre a juventude e o poder público, contando com o acompanhamento do Ministério Público, formando-se com três delegados do poder público e três delegados dos conselhos de juventude, e formulando ações por consenso. Os funcionários do poder público que não comparecerem nas comissões, são sancionados, o que fortalece a gestão destes espaços, que contam com uma secretária técnica.

Esta secretaria, no nível nacional é gerida por Colômbia Jovem e pelo Departamento Nacional de Planejamento. Nos territórios, é gerida pelas instituições responsáveis de juventude e a secretaria de planejamento. As secretarias devem formular as metodologias das comissões e o planejamento por resultados (uma ação específica), articular ações públicas e privadas, levar as formulações de políticas públicas das comissões de consenso e de trabalho estratégico às comissões intersetoriais de governo (um enlace de gestão governamental), assessorar tecnicamente às comissões de consenso e trabalho estratégico sobre a formulação da política pública de juventude assim como articular estas comissões, difundir informações entre os subsistemas, acompanhar as agendas territoriais, fornecer assessoria técnica aos subsistemas, e gerir o sistema de gestão de conhecimento sobre juventude. Na seguinte figura, sintetiza-se o Sistema de Juventude:



Figura 2. Fonte: Colômbia, 2013.

Outras características do Estatuto encontram-se vinculadas ao sistema de gestão de conhecimento (uma das responsabilidades do governo central), dentro do Sistema Nacional de Juventude. Este sistema busca gerar informações sobre juventude no centro e nos territórios, fazer fluir a comunicação no Sistema Nacional de Juventude, formar funcionários com um enfoque diferencial, acompanhar as agendas, e produzir pesquisa sobre juventude. Este sistema, promove quatro processos: informação e comunicação, pesquisa, formação, e planejamento, implementação e avaliação. É uma instituição de gestão transversal, embora suas tarefas resultem muitos similar às das comissões e possam gerar uma repetição de ações na política pública. Atualmente, no âmbito de Colômbia Jovem, o site JUACO e “Sí Joven” constituem as principais plataformas de conhecimento sobre juventude.

### *Participação*

O ECJ caracteriza os espaços de participação da juventude como cenários de consenso e ação coletiva com organizações múltiplas, que geram ações (temáticas) articuladas e dialogam com outros atores, buscando que sejam amplos e incluam a grupos não

organizados, reconhecendo redes, mesas, assembleias, *cabildos*, conselhos de juventude, conselhos comunitários afrodescendentes, entre outros.

Dentro do Sistema Nacional de Juventude, o segundo subsistema é o subsistema de participação, formado por atores, espaços e agendas da juventude e suas organizações e construindo-se com o princípio de autonomia. Dentro desses espaços, encontram-se os conselhos, cuja existência faz-se necessária para a implementação da política pública de juventude e que são caracterizados como espaços de participação, fiscalização, inter-relação, construção de agendas territoriais e respostas a problemáticas reconhecidas pela juventude. Os conselhos devem construir consensos com a respectiva autoridade pública no relacionado com temáticas de juventude, participar na formulação e implementação da política pública de juventude nos territórios, gerar planos e programas sobre juventude e sua inserção em planos de desenvolvimento (dando-lhes caráter vinculante), promover a participação da juventude nestas ações, inserir as agendas territoriais nos planos de desenvolvimento, elaborar relatórios de gestão em audiências públicas, dialogar com atores institucionais, promover a organização da juventude, difundir os Direitos Humanos, divulgar o ECJ, produzir um plano de trabalho e promover as plataformas de juventude.

O Conselho Nacional de Juventude, encontra-se formado por um delegado de cada conselho dos departamentos e dos distritos, 150 dias depois do estabelecimento dos conselhos departamentais e com responsabilidade de Colômbia Jovem. Os Conselhos Departamentais de Juventude são estabelecidos por delegados dos conselhos de municípios e distritos, 60 dias depois de sua efetivação, com chamada das governações e reúnem-se duas vezes anualmente. Os conselhos dos distritos devem formar-se por delegados dos conselhos locais (zonas administrativas), com a liderança das prefeituras e 30 dias depois do estabelecimento dos conselhos locais. Os Conselhos Municipais de Juventude, estabelecem-se a partir de votação popular, com lista de juventude não organizada, de organizações de juventude, e de partidos políticos, contando com espaços para a juventude rural e étnica, reunindo-se uma vez mensalmente (uma atividade maior do que nos outros conselhos), dando regras específicas para a participação em votação popular, e levando em conta as características dos territórios.

Os conselhos territoriais, devem reunir-se duas vezes anualmente com o governador ou prefeito em conselho de governo e duas vezes anualmente com a plenária do poder legislativo, levando assuntos das agendas construídas no sistema de participação e nas

comissões de consenso, e os respectivos conselhos de política social devem agendar anualmente uma sessão para formular acordos de políticas transversais que promovam a garantia de direitos da juventude. Estas duas ferramentas, constituem espaços vinculantes de materialização da política e exigibilidade de direitos.

Os governos departamentais e prefeituras devem gerar um ato administrativo que garanta o estabelecimento de conselhos, avisando às instituições responsáveis de juventude, dando uma maior importância legal à participação da juventude. Os conselhos devem elaborar relatórios semestrais de gestão nas assembleias de juventude e os poderes executivos nos territórios devem brindar assistência técnica e aos conselhos de juventude.

Dentro dos espaços de participação da juventude, encontram-se as plataformas, compreendidas como espaços de articulação e consenso de organizações e instâncias de participação da juventude, que são acompanhados pela Ministério Público Municipal, reúnem-se uma vez anualmente e são responsabilidade das instituições de juventude nos territórios, sendo de caráter municipal e permitindo a caracterização de organizações de juventude. Dentro de suas responsabilidades, encontra-se assessorar aos conselhos de juventude, promover a participação, fortalecer agendas territoriais, e fiscalizar a gestão associada à juventude.

Nestes espaços, encontram-se as assembleias, como principal espaço de consulta da juventude, contando com a juventude organizada, não organizada e atores relacionados com a juventude. Estes espaços buscam socializar a gestão dos conselhos de juventude e as tarefas estabelecidas segundo as agendas, reunindo-se uma vez semestralmente, com a liderança dos conselhos de juventude, e de cada assembleia, leva-se um relatório à comissão de consenso. Diferenciando-se das plataformas, as assembleias não somente permitem a participação de organizações de juventude, mas da juventude não organizada.

Além destas disposições institucionais, no Estatuto reconhece-se a participação como um de seus princípios e da política pública de juventude, nos assuntos que afetam direta e indiretamente à juventude e na situação socioeconômica com relação ao Estado e outros atores sociais. O fortalecimento da participação também é apresentado nas ações de promoção de direitos, assim como a promoção de seus espaços.

*Intersetorialidade e transversalidade*

Dentro dos princípios do ECJ, destaca-se a transversalidade, incluindo ações setoriais, organizações de juventude, a articulação entre níveis territoriais e o diálogo entre atores. Os princípios do Estatuto e da política pública (assim como os objetivos do sistema de juventude), além de relacionar-se com a garantia de direitos da juventude, reconhecem as ações territoriais e destacam a intersectorialidade: vários princípios (coordenação, integralidade, interesse juvenil e transversalidade), ressaltam a articulação de ações no territorial e setorial, a inclusão das temáticas da juventude nas agendas, e o diálogo com atores vinculados à juventude.

Uma característica importante desta política pública de juventude é a transversalidade, sendo que esta deve ser incluída na ação administrativa e programáticas dos níveis territoriais, relacionando a juventude com ações setoriais (como processo relevante na implementação), sem substituí-las, mas articulando-se com estas, como no documento de 2004. Porém, o Estatuto não especifica qual a metodologia e os âmbitos estratégicos de articulação da política pública de juventude. A ação articulada também é apresentada nas relações entre os níveis territoriais. O sistema de conhecimento sobre juventude também conta com uma gestão fundamentada na transversalidade. Destaca-se também a promoção de agendas transversais desde a secretaria técnica do Conselho Nacional de Políticas Públicas de Juventude, as relações entre o sistema de juventude e as comissões intersectoriais de governo, e os acordos de políticas transversais entre os conselhos de juventude e os conselhos de políticas sociais.

Uma das características que enfraquece a intersectorialidade no sistema de juventude é a escassa presença de representantes públicos de distinto âmbitos sociais no principal espaço de articulação da política pública de juventude: O Conselho Nacional de Políticas Públicas de Juventude. Embora a intersectorialidade seja reconhecida e conte com algumas ferramentas institucionais, esta não se encontra muito articulada nas ações específicas posteriores à implementação do Estatuto nem tem-se inserido o suficiente a política pública de juventude como política pública populacional na agenda pública.

#### *Recursos humanos e materiais*

Como na política pública de 2004, o Estatuto atende mais à formulação de princípios de ação pública, fortalecimento institucional, e reconhecimento de direitos, do que ao estabelecimento de programas específicos, embora apresenta uma série de linhas de ação para a garantia de direitos que serão discutidas posteriormente, o que acaba contendo as

disposições associadas a gestão de recursos. No entanto, ressalta-se que os poderes executivos nos níveis territoriais devem estabelecer os recursos necessários à política pública de juventude, aos planos de desenvolvimento da juventude e aos planos operativos técnicos e de financiamento. Os departamentos e municípios devem garantir recursos físicos e econômicos adequados no sistema nacional de juventude e a implementação da política pública, assim como os departamentos devem acompanhar aos municípios na consecução destes recursos. Porém, esta falta de definições concretas sobre recursos humanos e matérias acaba gerando uma fraqueza na implementação da política pública, sendo que os recursos dependem da força política, os programas inseridos na agenda e a disponibilidade orçamentária nas instituições responsáveis da juventude (o que também pode ser contestado com o fortalecimento democráticos dos Planos Operativos Anuais de Investimento).

### *Financiamento*

No relacionado com o financiamento da política pública de juventude no ECJ, assinala-se que o financiamento em cada nível territorial é responsabilidade do poder executivo assim como a materialização dos planos operativos de financiamento. Os conselhos de juventude também são financiados pelos poderes executivos nos respectivos níveis territoriais. O cofinanciamento de programas e departamentos também é destacado no Estatuto (sem especificar porcentagens).

As comissões de consenso contam com um papel relevante ao definir financiamento (dando-lhe uma conotação política) no nível territorial e a inserção na agenda dos planos operativos anuais de investimento. Na fiscalização financeira, a secretaria técnica do Conselho Nacional de Políticas Públicas de Juventude é responsável pela elaboração de relatórios. Ressalta-se também o financiamento territorial da organização e da participação da juventude (sem especificar como).

Não há muito detalhamento sobre o financiamento concreto da política pública de juventude nem das ações formuladas na garantia de direitos, destacando que o financiamento estabelece-se a partir de “los recursos del sector público y aquellos recursos provenientes del sector privado y de la cooperación internacional” (Colômbia, *Ibid.*, p. 49), sem especificar quais instituições e quais receitas (e porcentagens) são vinculadas com a política pública de juventude.

### *A trajetória do ECJ*

O ECJ determina que em uma ano a partir do estabelecimento do Conselho Nacional de Juventude, Colômbia Jovem deve dispor de um plano de trabalho que materialize o Estatuto e forme o Sistema Nacional de Juventudes. Sobre a cooperação internacional, o ECJ afirma que as instituições de governo encarregadas de cooperação devem canalizar os recursos ao cumprimento do Estatuto e promover sua divulgação nas instituições de cooperação relacionadas com a juventude. O Estatuto também derroga a lei de juventude anterior (lei 375 de 1997).

Como ressaltam Romero *Et al* (2015), o ECJ estabeleceu uma definição, princípios, responsabilidades territoriais, metodologia e tempos para a formulação da política pública de juventude, o que vinha sendo demandado na normatividade anterior, assim como aborda a melhoria da qualidade de vida e a promoção da participação. Citando o diretor do Colômbia, os autores destacam que uma contradição do Estatuto encontra-se entre a defesa da autonomia da juventude e a dependência das instituições de cooperação internacional, o que faz necessário fortalecer o financiamento público institucionalmente não condicionado. Ressalta-se também a contradição entre o papel protagonista de interação outorgado aos conselhos de juventude com relação ao poder público, e o não reconhecimento deste papel à juventude não organizada ou que encontra-se fora dos conselhos.

Quanto à implementação do Estatuto, os autores Romero *Et al* (2015) assinalam que, embora seja uma normatividade recente para ser avaliada, muitos departamentos e municípios não contam com a força institucional suficiente para implementá-lo (além da dependência política e financeira do centro). Igualmente, segundo a pesquisa, como a formulação do ECJ tomou bastante tempo, encontrou-se com uma contradição legal: o Estatuto estabeleceu que os conselhos de juventude realizariam suas votações populares em outubro de 2012, e depois das votações populares que constroem os conselhos, em janeiro de 2013, começariam suas atividades. Porém, na Colômbia as leis precisam da aprovação da Corte Constitucional, e no caso do Estatuto, este foi aprovado depois da data prevista em outubro, razão pela qual a formação dos conselhos não tinha um claro fundamento jurídico e a Controladoria da República (instituição similar ao TCU no Brasil), exigiu que os governos departamentais e prefeituras não estabelecessem os conselhos. Esta contradição legal, até 2015 tinha contido a formação de qualquer conselho no país, precisando de uma modificação no Estatuto (Romero *Et al*, 2015, p. 172). Em 2015 (El Tiempo, 2015), apresentou-se um projeto de lei para responder a esta

problemática, sendo aprovado em 2016, mas ainda precisa de aprovação da Corte Constitucional. Este projeto de lei outorga ferramentas para estabelecer os conselhos de juventude e fortalece o sistema de juventudes.

Segundo Colômbia Jovem (2016), este projeto de lei promove a paridade de gênero no estabelecimento dos conselhos e conta com um representante da juventude vítima do conflito armado, e responde a necessidade de formular as políticas públicas de juventude. Um dos principais efeitos desta situação, é que os conselhos são uma condição para formular políticas públicas de juventude, estes formam o Conselho Nacional de Políticas Públicas das Juventudes e são um espaço importante de participação nas agendas de juventude.

Assim como se tem discutido, o Estatuto representa um avanço na construção de uma política pública de juventude efetiva, democrática e intersetorial diante da política pública de 2004, embora retome algumas das suas considerações. No entanto, sua implementação ainda precisa de ferramentas concretas, responsabilidades mais claras e resolver contradições legais. No seu enfoque, a política pública de juventude do ECJ transcende a perspectiva do aumento das capacidades associada implicitamente às teses de Sen (1991), e se aproxima também implicitamente à obra de Frazer (2007), destacando, além do aumento de capacidades, a importância do reconhecimento do subjetivo e a igualdade material como elementos recíprocos da construção de democracia. Pode-se afirmar, dialogando com a sociologia das emergências de Santos (s/d, citado por Ferreira 2009), que a política pública de juventude não somente se estabelece na agenda, mas também é reconhecida sua importância social, deixa de ser negada e valoriza-se no seu conteúdo.

No ECJ, a política pública de juventude conta com um enfoque de direitos, pensando-se sua garantia e com cenários específicos de promoção, mas também reconhece a juventude como ator estratégico e inclui o conceito da cidadania juvenil. Igualmente à intersetorialidade é um dos seus princípios relevantes. O Estatuto constitui um respaldo legal e uma ferramenta de política pública, apresenta ações específicas na garantia de direitos como o acompanhamento do Ministério Público e a realização de audiências públicas, vincula as políticas públicas de juventude com os planos de desenvolvimento e estabelece tempos aos níveis territoriais para formular políticas públicas de juventude, sendo uma ferramenta vinculante que outorga mais força legal, política e técnica às ações no âmbito da juventude.

O Estatuto gera uma articulação e participação tanto territorial quanto setorial, e outorga importância à gestão dos municípios na materialização da política com ofertas programáticas específicas e responsabilidades nos níveis territoriais. Embora Colômbia Jovem não seja mencionada no ECJ, na prática é a instituição responsável da construção do Sistema Nacional de Juventude e do acompanhamento da política pública de juventude, sendo que muitas destas tarefas já faziam parte de suas ações. Colômbia Jovem, assim, também brinda assistência técnica a departamentos e municípios, que devem informar ao centro de sua gestão e contar com um plano decenal de juventude, articula o Sistema Nacional de Juventude com as agendas dos territórios, e promove o cofinanciamento como uma ferramenta de implementação de ações de política pública. Às vezes, as ações dos departamentos e municípios são similares, mas atendendo a dinâmicas territoriais distintas. Igualmente, a formação dos conselhos também precisa de articulação entre os níveis territoriais.

Com o ECJ, reconhecem-se múltiplos espaços de participação e fiscalização de juventude, fortalecendo sua garantia de direitos e práticas democráticas, especificamente os conselhos, além de dialogar diretamente com o poder público, mas sendo preciso dar maior força legal e política aos outros espaços. Reconhece-se também a formação e a inserção no trabalho (uma das problemáticas destacadas nos dados socioeconômicos) na promoção de direitos, mas nas ações de política o relacionado com o trabalho limita-se a alianças de formação, deixando de lado ações diretas.

O Estatuto, constitui também um avanço no reconhecimento da juventude vítima do conflito armado, embora seja preciso se articular com a legislação de vítimas. Constrói um sistema de informações, pesquisas e avaliação (articulada, por resultados, durante e depois da implementação da política pública), além de diferenciar entre as ações de implementação de política e o investimento social.

Trata-se com o ECJ de um avanço desde 2004, que encontra no Conselho Nacional de Políticas Públicas de Juventude seu principal espaço de articulação, gestão, e planejamento, reconhece-se a implementação intersetorial com este espaço e a secretária técnica, e conta com ações vinculantes. Reconhece-se a ação público – privada, mas como uma modalidade de articulação, com menos importância da que contava em 2004. Porém, as plataformas e as assembleias de juventude encontram-se em construção, e os conselhos aguardam sua formação, o que tem contido a materialização da política pública de juventude, com o risco de gerar um desgaste político e institucional depois da aprovação

do ECJ, diminuir a legitimidade da construção participativa da política pública, e conter suas implicações sociais, sendo preciso estabelecer os conselhos. Resulta relevante também especificar as responsabilidades institucionais de financiamento, embora se reconheça sua importância, estabelecendo atores e receitas (não somente canalizando recursos dos setores de política), que fortaleçam as ações da política pública de juventude.

### *Programas e ações*

No caso do Estatuto, formulam-se problemáticas e linhas de ação desde a garantia de direitos. O ECJ estabelece ações de prevenção (fatores que vulnerabilizam direitos), proteção (conter vulnerações aos direitos), promoção e garantia de direitos da juventude na construção de seus planos de vida e a prática de seus direitos. No âmbito da prevenção, encontram-se ações de formação a gestores públicos no tratamento igualitário e reconhecimento da juventude como sujeito de direitos, o reconhecimento da diversidade nas instituições escolares, ações de saúde sexual, incluir o enfoque diferencial relacionado com a juventude na análise da segurança, ações de Direitos Humanos, e indicadores e análises na Defensoria do Povo (Defensoria Pública) que gerem prevenção e proteção à juventude (uma ferramenta que permitiria materializar a política). Na área da proteção, sem mencionar outros direitos e se referindo ao que parecem ser assuntos problemáticos, encontram-se ações saúde sexual em instituições escolares, proteção à juventude com deficiência, assistência em abandono, reclusão diferenciada, ferramentas de exigibilidade de direitos, defesa do habeas data, promoção de organizações e da participação da juventude, assim como ações de segurança em condições trabalhistas e de remuneração justa (embora seja um avanço, não se especifica como).

No relacionado com a promoção, destaca-se o fortalecimento de relações intergeracionais e intergênero, a formação sobre juventude a outros atores e realizada pela juventude, a geração de conhecimento sobre juventude nos territórios, a difusão de organizações de juventude, a formação de redes, a articulação entre organizações, a inclusão da juventude em partidos políticos, o fortalecimento de espaços virtuais e simbólicos da participação destas organizações e da juventude nas políticas públicas de juventude (em uma perspectiva cíclica das políticas públicas) e em instituições de juventude, assim como o reconhecimento do trabalho comunitário da juventude, o acesso a informações, e a relevância da livre manifestação em cenários deliberativos.

Igualmente, neste componente encontram-se ações mais concretas na área social, econômica e cultural, como a promoção do atendimento em saúde primária, com enfoque diferencial, a tarifa diferenciada de transporte público (para a juventude em situação de pobreza), a implementação de ações para a juventude rural, o atendimento das pessoas com deficiência e sua inclusão no espaço e âmbito público, o fortalecimento da produção e atividade cultural, a apropriação do espaço público, a promoção da convivência e a construção de paz, o apoio a espaços culturais de transformação social e construção de paz (característica importante no contexto de pós – conflito que está se construindo no país, com destaque do papel da juventude e das ações nos territórios), a reinserção e o acompanhamento da juventude em conflito com a lei, a promoção da democracia e de ferramentas jurídicas de garantia de direitos, a promoção dos Direitos Humanos, e o diálogo de experiências de justiça entre organizações de juventude nas Casas de Justiça (uma ferramenta concreta de organização da juventude).

Dentro do âmbito da promoção, apresentam-se ações na área de educação, ressaltando a relevância da educação de qualidade, a não deserção nas instâncias do processo pedagógico (primária, secundária, técnica e universitária, sem especificar os critérios e as instituições responsáveis), a igualdade nas condições educativas, a promoção da tecnologia com enfoque diferencial, a geração de conhecimento com a participação da juventude, o fortalecimento da educação rural, e a focalização de ações a pessoas com deficiência, comunidades étnicas, zonas rurais e em situação de pobreza (reconhecidos nos níveis socioeconômicos um e dois do sistema nacional de informação), com o objetivo de que se vinculem à educação universitária (sem especificar financiamento e deixando fora a uma grande parte da juventude que não ingressa à educação universitária).

Outras áreas atendidas na promoção, são a melhoria da gestão pública associada à juventude, a participação da juventude em políticas de moradia, e a elaboração de um site com informações setoriais e institucionais, oferta e procura de serviços, organizações de juventude, instituições responsáveis de juventude nos territórios e a implementação da política pública de juventude, garantindo a participação e fiscalização realizada pela juventude. No relacionado com as responsabilidades da juventude, encontram-se o respeito pela normatividade, a solidariedade, e a participação.

Embora o Estatuto não disponha sobre programas e ações específicas a partir de suas formulações, desde sua aprovação geraram-se ações relacionadas como o documento

CONPES 173 de 2014 assim como tem-se dado ações específicas no âmbito de Colômbia Jovem.

- O Documento CONPES 173 de 2014 e a Política Pública de Juventude:

Em 2014 foi aprovado o documento CONPES 173 (Conselho de Política Econômica e Social, estes documentos geram ações específicas e respaldo técnico às políticas públicas, embora não sejam vinculantes), denominado “Lineamientos para la generación de oportunidades para los jóvenes”, reconhecendo o marco normativo do ECJ e da lei de Infância e Adolescência (lei 1098 de 2006). No caso do documento, as instituições envolvidas são: o Departamento Nacional de Planejamento (DNP), o Ministério do Trabalho, o Ministério de Educação, o Ministério de Agricultura e Desenvolvimento Rural, o Ministério de Comércio, Indústria e Turismo, o Ministério das Tecnologias da Informação e as Comunicações, Colômbia Jovem, o Instituto Colombiano de Bem – estar Familiar, o Serviço Nacional de Aprendizado (SENA), e o Departamento para a Prosperidade Social. O documento, pensando na adolescência e a juventude, busca gerar linhas de ação para a formulação, implementação e acompanhamento de uma estratégia que permita a inserção adequada da juventude no âmbito socioeconômico, reconhecendo a garantia de direitos da juventude.

Na justificativa, o documento apresenta a associação da escassez de capital social e de formação com a complicada inserção no socioeconômico, como problemáticas sociais, econômicas e familiares vinculadas à escassa renda e a valorizações do trabalho assim como a problemáticas na oferta de instituições educativas quanto à cobertura, deserção, qualidade, e geração de respostas ao trabalho infantil, que interrompem o processo de formação e permitem a entrada em condições desfavoráveis ao mundo do trabalho, que também não fornece formação nem inserção, enfraquecendo o capital humano, aumentando o desemprego e permitindo o trabalho precário (nas condições, na renda, na ilegalidade e na dignidade do funcionário). Também, encontra-se desigualdade entre zonas rurais e urbanas, sendo que no âmbito rural há uma maior deserção escolar e afetação de pobreza.

Nesta situação, o CONPES procura aumentar o capital social, a formação e a inserção adequada no trabalho e produção, com recursos sociais, econômicas e humanos, caracterizando à juventude como ator estratégico na construção de sociedade (como no ECJ), apresentando a ideia do aumento de capacidades, compreendendo à juventude como

sujeito de direitos e aplicando um enfoque diferencial que inclui as faixas etárias. O documento, reconhece que a formação, incluindo o aprendizado de profissões, estágios e a orientação na inserção no trabalho, não gera emprego, mas prepara à juventude para a obtenção de trabalhos que exigem maior formação. O documento reconhece a implementação levando em conta o contexto e o bônus demográfico, sendo que a população que encontra-se estudando precisa contar com um trabalho estável e renda justa na relação fiscal e social com outras gerações.

Assim, o objetivo do documento é “Implementar estrategias que garanticen el tránsito de los jóvenes al mundo laboral y productivo en condiciones de calidad, estabilidad, y protección especial en los aspectos que se requieran” (CONPES, 2014, p. 43), sendo que o trânsito precisa de capital social e formação, e focando uma problemática socioeconômica específica a partir dos fatores caracterizados. O documento apresenta seis estratégias para cumprir com o objetivo, em um período de quatro anos. Estas estratégias relacionam-se com as linhas de ação reconhecidas.

#### 1). Aumentar o capital social e a confiança e diminuir a vulnerabilidade:

Reconhecendo a juventude como agente social, promovendo sua participação em organizações e transformando representações.

##### 1.1). Participação da juventude em políticas públicas

Vincula-se as linhas de ação do documento ao Conselho Nacional de Políticas Públicas de Juventude, acompanham-se as políticas públicas existentes no âmbito e dispõe-se de um plano de acompanhamento em um ano.

Busca-se formar redes de empreendimento nos departamentos, articular políticas públicas na área e relacionar-se com os conselhos departamentais de juventude.

Instituição responsável: Colômbia Jovem, Ministério de Comércio, Indústria e Turismo.

##### 1.2). Ações afirmativas e melhoria do entorno comunitário

Instituição responsável: Colômbia Jovem.

##### 1.3). Promoção de projetos de juventude e empoderamento

Acompanhar e financiar projetos produtivos e comunitários.

Instituição responsável: Colômbia Jovem.

2). Aumentar as capacidades da adolescência e a juventude:

Pensando-se a relação entre o processo educativo e a faixa etária assim como a continuidade como uma maneira de gerar bem – estar.

2.1). Melhorar a qualidade dos níveis da educação

Aprimorar programas de língua e matemáticas na educação secundária no contexto do programa “Todos a aprender”, estabelecendo tempos e recursos.

Instituição responsável: Ministério de Educação.

2.2). Acompanhar e prevenir a deserção educativa

Construir uma estratégia que diminua a deserção e gere continuidade, contando com informações sobre a deserção e fatores de risco, e reconhecendo características que focalizem as ações de prevenção, emitindo alertas e gerando respostas pedagógicas. Reconhece-se a necessidade de gerar programas de alimentação, transporte e jornada e a importância de estabelecer ações na educação terciária, com a obtenção de informações.

Instituição responsável: Ministério da Educação.

2.3). Promover o trânsito à educação terciária (universitária e técnica)

Instituição responsável: Ministério de Educação, SENA, Ministério do Trabalho, Secretárias de Educação.

2.4). Melhorar a mobilidade na educação terciária

Instituição responsável: Ministério de Educação, SENA, Ministério do Trabalho.

2.5.) Fortalecer a formação e inserção no trabalho

Aumentar a formação em inglês, formar em competências socioemocionais, promover a culminação da educação secundária para a população maior de 21 anos de idade, acompanhar o empreendimento, as empresas novas e a formação de empresas, e promover o uso das tecnologias da informação e as comunicações, especificamente em grupos em situação de vulnerabilidade.

Instituição responsável: Ministério da Educação, Ministério do Trabalho, Ministério de Comércio, Indústria e Turismo, Ministério das Tecnologias da Informação e as Comunicações.

### 3). Promover o trânsito ao mundo do trabalho com dignidade:

Reconhece-se a formação e a inserção no mundo do trabalho como ações paralelas, que devem ser articuladas e continuadas.

#### 3.1). Gerar renda

Construir políticas de gestão do trabalho, vincular a juventude, com enfoque diferencial, ao Serviço Público de Emprego da Unidade Administrativa de Serviço de Emprego, serviço que também procura-se articular à oferta institucional do site “Sim Jovem”, do Colômbia Jovem e do Ministério das Tecnologias da Informação e das Comunicações, e gerar serviços de acompanhamento à busca de trabalho e empregabilidade da juventude. Também busca-se articular informações de oferta e procura de trabalho, e de capacidades da juventude com interesses de grupos produtivos. Procura-se formar uma rede de serviços de emprego e gerar informações e atendimento associado à oferta e procura de trabalho. Produzem-se pesquisas sobre as características econômicas de atividades específicas e de um território, reconhecendo brechas entre o âmbito produtivo e a formação para o trabalho, e avaliando a situação do trabalho e a inserção no âmbito. Também são reconhecidos os fatores, desde a perspectiva dos grupos produtivos, que contêm a vinculação no trabalho da juventude.

Instituição responsável: Ministério do Trabalho.

#### 3.2). Fortalecer a contratação que vincule à juventude ao trabalho

Gerar ações afirmativas que promovam a contratação da juventude, flexibilizar regras (sem especificar qual modalidade de flexibilização), pensando-se a produção de estabilidade no trabalho e o trabalho não precarizado.

Instituição responsável: Ministério do Trabalho.

#### 3.3). Melhorar a empregabilidade da juventude no mundo do trabalho

Regulamentam-se os estágios.

Instituição responsável: Ministério da Educação, Ministério do Trabalho.

#### 3.4). Proteger os direitos da juventude

Promover a fiscalização sobre o respeito a legislação trabalhista, o uso da contratação de juventude para a juventude, sancionar a discriminação trabalhista pela faixa etária e denunciar o assédio trabalhista relacionado com a faixa etária. Busca-se fortalecer a estratégia de prevenção do trabalho infantil e a proteção da juventude no trabalho, dando assistência técnica aos territórios, proteger à adolescência trabalhadora, com formalização, qualidade e divulgação da normatividade, e a aplicação adequada de licenças.

Instituição responsável: Ministério do Trabalho.

#### 4). Estabelecer programas de empreendedorismo, tecnologia, e pesquisa de produtividade em zonas rurais e urbanas:

Procura-se articular e acompanhar ações de empreendedorismo e relacionar a juventude com o Sistema Ciência, Tecnologia e Inovação em assuntos como formação, produtividade e desenvolvimento.

##### 4.1). Fortalecer empreendimentos e projetos produtivos em zonas rurais

Gerar ações de formação, inovação, produtividade e potencialidade nas zonas rurais com a vinculação da juventude e dos filhos de produtores ao programa Jovens Rurais Empreendedores, no âmbito de formação e produtividade, assim como ao programa de Empreendedorismo, Empresarismo e Fundo Empreender. Busca-se também contar com a infraestrutura tecnológica necessária para o aumento da produtividade.

Instituição responsável: SENA.

##### 4.2). Articular instituições no âmbito da ciência, tecnologia e inovação vinculada com a produtividade

Instituição responsável: SENA, Departamento Administrativo de Ciência, Tecnologia e Informação – COLCIÊNCIAS.

#### 5). Brindar oportunidades à juventude rural permitindo o revezamento geracional

Considerando o desenvolvimento humano e o arraigo com território, produzem-se ações de formação e produtividade, construção de redes e inserção no trabalho.

5.1). Formar a Rede de Jovens Rurais Empreendedores

Instituição responsável: Ministério de Agricultura e Desenvolvimento Rural, SENA, DPS, Colômbia Jovem.

5.2). Formular e cofinanciar projetos produtivos com participação

Caracterizar organizações e grêmios que se interessem em vincular a juventude à produção e geração de renda.

Instituição responsável: Ministério de Agricultura e Desenvolvimento Rural.

5.3). Fortalecer a bancarização

Promover ações de poupança, de associativismo e de estabelecimento de fundos de poupança.

Instituição responsável: Ministério de Agricultura e Desenvolvimento Rural.

6). Gerar articulação entre instituições relacionadas com a juventude

Estabelecer uma mesa que acompanhe a implementação do CONPES, com metodologia, tempos, responsabilidades, secretária técnica, e verificação de acordos.

Instituição responsável: Colômbia Jovem, DNP.

No relacionado com o financiamento, o documento destaca que deve ser financiado com recursos de investimento e funcionamento das instituições responsáveis (sem especificar valores ou receitas), segundo o autorizado para cada setor. Nas recomendações, associadas com as ações, as instituições são chamadas a dispor os recursos necessários, fortalecer as informações do site “Sim Jovem”, e aplicar as ações formuladas nos âmbitos de trabalho, educação, ruralidade, empreendimento, tecnologias da informação e as comunicações, e participação.

Resulta relevante reconhecer que o documento estabelece responsabilidades específicas e ações mais concretas, a diferenças das ações públicas anteriormente discutidas, assim como inclui o aumento do capital social dentro das ações necessárias à melhoria e garantia de direitos da juventude. Embora o documento não seja vinculante, o que contém seus resultados, constitui um avanço na especificidade de política pública de formação e

inserção no trabalho para a juventude, dando protagonismo ao Colômbia Jovem na materialização das ações (e que deve vincular-se com o Conselho Nacional de Políticas Públicas de Juventude e exige uma fortaleza institucional de Colômbia Jovem), promovendo o estabelecimento de redes e a intersectorialidade. Ainda que se reconheça a garantia de direitos nos fundamentos do documento, suas ações estão principalmente relacionadas com o aumento de capacidades (aproximando-se à política pública de juventude de 2004). No âmbito da formação, a formação para o trabalho é o principal interesse, deixando de lado outros espaços de formação profissional.

No contexto recente, a relação da juventude com a construção de paz tem sido relevante, razão pela qual o enfoque rural do documento deveria ser repensando para além da produtividade, levando em conta que o pós - conflito se constrói principalmente em zonas rurais e a juventude é um ator chave. No documento, a participação não conta com um papel tão relevante, assim como não se estabelecem ferramentas de avaliação, metas e indicadores. A melhoria da situação da juventude é enfatizada em ações individuais e algumas ações de organização, com uma perspectiva mais empresarial do que cooperativa, assim como busca-se articular a empregabilidade da juventude aos interesses dos grupos produtivos. O documento assinala as problemáticas de inserção no mundo do trabalho como resultado da carência de capital social e formação, mas não ressalta a relação desta problemática com a legislação trabalhista (que permite o trabalho precário), o contexto econômico e a carência de serviços, focando responsabilidades individuais e deixando de lado responsabilidades estatais e sociais, que considere não somente a dinamização produtiva, mas também os interesses e direitos da juventude.

Este documento, apresenta alguma similitudes com o Programa ProJovem no Brasil, como se discutirá posteriormente. No entanto, a implementação do CONPES, como ressaltam Romero *Et al* (2015), tem sido enfraquecida pela carência de indicadores, a pouca influência nas receitas, contando mais com bons desejos do que ações concretas, embora se reconheça institucionalmente a juventude, é preciso gerar resultados. Cabe agregar que conta-se com outros documentos CONPES como o 3673 de 2010, que responde à prevenção da vinculação da juventude a grupos armados e o 147 de 2012, que promove planos de ação e atendimento sobre prevenção da gravidez na adolescência.

- A institucionalidade, o papel e as ações de Colômbia Jovem como responsável da juventude:

Junto com a articulação e construção de políticas públicas de juventude, Colômbia Jovem realiza ações específicas como o programa de inovação social ISxJ, acompanhando a construção de produtos e serviços com relevância social, articulando-se a plano de desenvolvimento do governo central, e promovendo a cultura de inovação, considerando a juventude como agente social e próximo à tecnologia, e difundindo sua participação na construção de paz. O programa, com uma perspectiva empreendedorista, materializa-se a partir de três linhas de ação, com ações principalmente de formação: crer na transformação social, formar parte dos processos de transformação social, e associar-se para alcançar objetivos.

Outras ações de Colômbia Jovem são a organização de diplomados sobre gestão setorial e territorial em juventude, e a produção do acordo “Todas as mãos pela juventude”, que busca articular ações sociais sobre juventude, reconhecendo a carência de intersetorialidade e de participação, formando uma agenda coletiva e reunindo a 65 atores em ações associadas à melhoria da qualidade de vida e a garantia de direitos da juventude. Ressalta-se também o programa Ecossistemas de paz, que procura construir espaços de participação e organização de juventude sobre convivência e construção de paz (relevante atualmente), com 1.164 formadores e 1.745 jovens sensibilizados até 2015 (Colômbia Jovem, 2017c).

Dentro destas ações, encontra-se a socialização do ECJ; o Golombiao, como um programa esportivo para homens e mulheres de desenvolvimento, participação e construção de paz; o YouthXCo, como um espaço de aumento de capacidades de emprego, sociais e de empreendimento; a Rede Nacional de Jovens Rurais Empreendedores; o cartão Vive Colômbia Jovem, a prevenção da gravidez em adolescência; a promoção do voluntariado; a pesquisas nacionais de juventude; a mesa multipartidista de juventude; as reuniões de coordenação de juventude; as reuniões de conselheiros de juventude.

Destaca-se o acompanhamento de projetos de juventude; a construção do JUACO, sistema de informações de juventude que é compreendido como espaço de “Seguimiento y Evaluación de la garantía de los derechos de los niños, niñas adolescentes y jóvenes, el cual deberá incorporar procesos de investigación y gestión de conocimiento en adolescencia y juventud” (Colômbia Jovem, 2017d), que se encontra em funcionamento com distintos documentos e normatividade; e a elaboração do site Sim Jovem, que articula a oferta institucional sobre juventude, contando em vários âmbitos sociais com documentos, tramites e serviços. Segundo Colômbia Jovem, esta não conta com mandato

legal para financiar ações educativas, mas apoia programas de formação, promove ofertas educativas, e articula ações de formação assim como também não se apresenta com o mandato legal para constituir uma agência de emprego, mas acompanha políticas públicas de trabalho para a juventude, promove sua formação para o trabalho e divulga informações relacionadas (Colômbia Jovem, 2017e).

Na pesquisa de Romero *Et al* (2015), discutindo a gestão de Colômbia Jovem nos níveis territoriais, ressalta-se que com o tempo tem melhorado sua ação e trabalha-se no fortalecimento da intersetorialidade, reconhecendo que entre 2002 e 2010 teve pouca efetividade, suas diretorias passaram por irregularidades, apresentou-se a ameaça de fechamento em um contexto de ajuste fiscal, contou com pouco compromisso político, o que diminui a confiança dos atores em Colômbia Jovem e gerou tensão com a instituições do âmbito, especificamente com o Instituto Colombiano de Bem – estar Familiar. Segundo o relatório de gestão de 2011 citado na pesquisa, Colômbia Jovem não contava com uma oferta institucional clara. É desde o período governamental de 2010 e as diretorias começadas em 2011, que segundo os autores, recupera-se a confiança e se fortalece a ação institucional, contando com maior financiamento que permitiu contratar conselheiros institucionais nos níveis territoriais, e melhorar as relações, embora Colômbia Jovem se encontre com o desafio de construir uma agencia de ação setorial, promover as boas práticas, atender as necessidades institucionais dos departamentos, aprimorar as ações relacionadas com saúde, e melhorar o sistema e métodos de informações do âmbito (Romero *Et al*, *Ibid.*, p. 224 – 225).

Segundo o relatório de gestão de 2013 do Departamento Administrativo da Presidência, os principais logros de Colômbia Jovem nesse período foram o aumento da oferta institucional no site Sim Jovem, no relacionado com voluntariado, participação, emprego, serviços e construção de documentos CONPES, assim como a assistência técnica a atores públicos e privados (21 departamentos), a construção de JUACO, e o acompanhamento ao Sistema Nacional de Direitos Humanos e DIH. Nos desafios destacados, encontra-se vincular a juventude à construção de paz, elaborar a Pesquisa Nacional de Juventude, e consolidar o sistema de pesquisa e conhecimento sobre adolescência e juventude (Colômbia, 2013b).

Por conseguinte, pode-se assinalar que Colômbia Jovem tem realizado ações valiosas na construção da política pública de juventude e na garantia de direitos de juventudes, porém, sua gestão ainda carece de força política, legal e técnica, principalmente no relacionado

com a articulação setorial (gerando ações vinculantes com os setores de política), reconhecendo que tem promovido uma relativa descentralização da política pública e aplicando uma leitura cíclica da política pública (Flexor & Leite, 2006), um conceito de juventude que mistura a ideia do adolescente em construção adulta com a categoria do agente social, e um enfoque de política pública que mistura a garantia de direitos com o aumento de capacidades e o empreendedorismo, dando maior relevância à responsabilização individual das problemáticas da juventude. Colômbia Jovem, tem reconhecido a ação pública e privada na política pública, assim como a articulação de serviços. Resulta preciso aumentar a participação da juventude em assuntos que vão além da questão juvenil, materializar o CONPES de 2014, gerar legislação e programas mais concretos para a juventude, e responder à dívida associada à consolidação do ECJ, a formação dos conselhos de juventude e a conseguinte construção das políticas públicas de juventude como ferramenta de garantia de direitos da juventude.

A discussão deste capítulo, tem-se focado na análise do desenho, consistência e disposições da política pública de juventude, deixando de lado a discussão sobre seus resultados (cabe agregar que por sua construção recente, esta política pública carece de dados relacionados com a implementação). Atualmente, o marco normativo de juventude na Colômbia a define como um grupo populacional entre 14 e 28 anos de idade diverso, com direitos a garantir e necessidades e interesses específicos, assim como tem transitado de abordagens reducionistas da juventude à ideias mais amplas que compreendem a juventude como sujeito de direitos (Romero *Et al*, 2015) e agentes socialmente relevantes (Pedroso, 2014). Nesta caracterização, reconhece-se a diversidade de gênero e étnica. Gradativamente, as ações pública de juventude têm incluído um caráter mais vinculante, relacionando-se com planos de desenvolvimento, legislação e ações governamentais, como o representa o ECJ, uma ferramenta legal e institucional que construiu um novo cenário na política pública de juventude, passando de formulações sem peso a uma lei que fundamenta legislação e formulação de política pública. No entanto, o Estatuto, como se discutiu anteriormente, ainda tem uma dívida pendente na sua consolidação, estabelecimento de conselhos de juventude e materialização da política pública de juventude.

Ainda é necessário resolver algumas contradições normativas associadas a repetição de ações no âmbito da adolescência, especificamente entre o Instituto Colombiano de Bem – estar Familiar e Colômbia Jovem. A partir do ECJ, e de ações como o CONPES 173 de

2014, as responsabilidades das instituições têm ficado mais claras, com o protagonismo de Colômbia Jovem e participação de instâncias técnicas do poder executivo, os governos territoriais, a juventude e suas organizações, e alguns ministérios. Porém, nos documentos estudados, o financiamento não conta com disposições específicas nem recursos decorrentes da formulação de programas, para além da definição etérea da responsabilidade de cada setor de política e da vinculação de recursos de cooperação e de instituições privadas e públicas, sem especificar valores, fontes e receitas. Uma das características recorrentes nos documentos, é a relevância outorgada à intersectorialidade, pensando-se a convergência do setorial e o territorial, particularmente na articulação da oferta institucional, como no site Sim Jovem, embora seja necessário gerar um maior compromisso e ações no setorial, como a saúde, a educação e o trabalho. Uma das dívidas pendentes na construção de política pública de juventude, é a formulação de um plano decenal de juventude, que permita contar com metas, indicadores e financiamento específicos na garantia de direitos da juventude.

Uma das características destacadas na política pública de juventude é a participação, com a construção de espaços (conselhos, plataformas e assembleias) e práticas relacionadas com a formulação e implementação da política pública, os interesses da juventude, e a construção de sociedade, ainda que se tenham encontrado com contradições institucionais. Outro elemento que ressalta na análise, é o enfoque de direitos. Como ressalta o CONSEA (2005), a análise de direitos na política pública, encontram-se elementos na política pública de juventude da Colômbia como a linguagem, a caracterização de fatores de exclusão, as ações afirmativas e o enfoque diferencial que permitem inferir que esta política conta com um enfoque de direitos, embora não esteja isento de contradições e necessita de ações mais específicas. No relacionado com a equidade, sua menção é indireta e difusa, em tanto, como assinala Ritsatakis (2010), deve ser transversal em ações, avaliações e participação: na política pública de juventude, conta-se com uma participação equitativa, mas as ações que discutem a inclusão e o aumento de capacidades (sem mencionar diretamente a construção de igualdade, somente nos princípios, mas não nas ações) e a equidade não se encontram na discussão sobre avaliação.

Os documentos de política pública analisados, reconhecem a relevância da avaliação, enfatizando a avaliação por resultados. Outro avanço destacável, é a construção de sistemas de informações e conhecimento, como o Sim Jovem e o JUACO.

Desde a literatura de política pública, pode-se ressaltar que a política pública de juventude analisada apresenta um movimento singular, como destaca Ball (1993), e uma interação ímpar, seguindo a análise deste autor (Rezende & Baptista, 2011), embora aqui não se analise sua conceituação sobre o texto e o discurso da política pública. Porém, a prática da política estudada assinalada que esta tem-se construído em uma perspectiva cíclica (Flexor & Leite, 2006), estando em processo de formulação complicada que dialoga com uma implementação aos poucos, revelando uma inicial distância entre o formulado e o aplicado (Flexor & Leite, *Ibid.*). Como ressaltam Muller e Surel (2010), a política pública é uma manifestação do poder público, o que tem-se revelado com a construção gradativa da política pública de juventude e sua figuração nas agendas do governo central e os territórios, além de trazer consigo um projeto societário como destacam os autores. Como afirma Arretche (1998), na análise de política pública é necessário considerar sua construção institucional, sendo que no caso de análise encontra-se em um processo parcial de construção.

No núcleo da política pública discutida, existe uma discussão implícita entre o enfoque do aumento das capacidades de Sen (1991), como uma maneira de diminuir a pobreza, e o enfoque de direitos, que precisa de serviços, atenção a fatores estruturais e garantias para responder à exclusão, gerando igualdade material, além de capacidades no indivíduo. Tratando-se de um grupo social específico, esta discussão pode se contestar desde a obra de Frazer (2007), assinalando que esta situação precisa, além de aumentar capacidades, tanto de um reconhecimento subjetivo (nas particularidades da juventude), quanto de igualdade material (nos direitos socioeconômicos), como ações que aportam à participação democrática nas relações sociais.

Para alcançar estes objetivos, na prática, a instituição responsável pela política pública de juventude, o Colômbia Jovem, precisa de um mandato legal mais amplo (superando o estado de articulação e divulgação), maior financiamento e continuidade no fortalecimento da gestão. A ideia do Sistema Nacional de Juventude do ECJ, conta com ferramentas interessantes, mas ainda precisa vencer uma distância na implementação da política pública, sendo urgente a consolidação dos conselhos de juventude como condição da política pública de juventude.

Romero *Et al* (2015), citando a Russell e Solorzano (2011), e diferenciando entre políticas públicas de juventude explícitas (diretas) e implícitas (indiretas), assinalam que o compromisso governamental com a política pública de juventude na Colômbia encontra-

se na categoria de políticas públicas setoriais de juventude, sem constituir uma política pública explícita e não contar com um ministério da juventude. Pode-se contrariar esta classificação, ainda que se conte com um programa presidencial e não com um ministério, na medida em que se tem encontrado uma política pública de juventude populacional e não setorial, pensada desde as instituições de juventude, embora que esteja composta por documentos separados e precise maior articulação, em um processo de construção.

Por tanto, a Colômbia necessita de articular e consolidar uma política pública de juventude concreta, com linhas de ação e estratégias claras (como no documento CONPES de 2014), ferramentas legais, financiamento específicos, metas e indicadores na avaliação, assim como políticas públicas territoriais, vinculando as ações implícitas, respondendo à diversidade da juventude, à garantia de seus direitos e ao fortalecimento de seu papel na construção de sociedade, aproveitando os documentos que se tem construído como acumulado de política pública, pensado na construção de paz desde este grupo social no contexto do pós – conflito, atendendo a problemáticas reconhecidas no contexto socioeconômico deste capítulo, como continuidade na educação, acesso à seguridade social, atendimento em saúde, melhoria da renda, e fortalecimento de condições de trabalho, entre outros âmbitos, que garantam os direitos da juventude, melhorem as relações com seu entorno e a constituam em protagonista da construção de uma sociedade democrática.

## **Capítulo II – A Política Pública de Juventude no Brasil**

### **Introdução**

Este capítulo tem como objetivo compreender a composição, materialização e trajetória da política pública de juventude no Brasil, analisando as características de política pública analisada no capítulo da Colômbia, suas instituições, documentos, normatividade e atores relacionados, assim como as respostas públicas dadas a este grupo social, focando a lei 11.129 de 2005, a Política Nacional de Juventude de 2006, o Estatuto de Juventude de 2013, e os programas decorrentes desta normatividade. Para analisar este arcabouço utilizam-se as seguintes categorias: concepção de juventude, instituições responsáveis e mandato da política pública de juventude, relação entre os níveis territoriais, a construção de um sistema e as ferramentas de coordenação, participação, recursos humanos e materiais, financiamento, e programas e ações.

Como destacam Sodré e Rabassa (2013), a política pública de juventude construída no Brasil nas últimas décadas conta com um cenário prévio, e fatores institucionais e sociais que facilitam seu estabelecimento.

Os autores ressaltam que durante o século XX o atendimento à juventude esteve associado e contido a programas de atendimento ao menor, entendendo o grupo social como uma problemática, e assinalando que as ações públicas que entendem a juventude como sujeito de direitos são recentes. Sodré e Rabassa afirmam que o reconhecimento público da infância e a adolescência foi resultado de ações de movimentos sociais na década de 1980, sua inserção na Constituição Federal de 1988, e a subscrição à Convenção dos Direitos da Criança que influenciou a formulação do Estatuto da Criança no começo da década seguinte. Destas construções, pode-se destacar a convergência de fatores institucionais e sociais em um processo de reconhecimento de direitos. Embora que estas disposições estiverem pensadas para a infância e adolescência, sem mencionar a juventude, as autoras ressaltam que estas permitiram a geração de ações sobre juventude, mas precisando de um período de tempo importante até dispor de elas e contando com interesse governamental. Como no caso da Colômbia, a vinculação da juventude, como sujeito social, a movimentos coletivos de distinta índole e a manifestação por direitos, pode ter aportado à construção de políticas públicas de juventude.

Antes de entrar na discussão sobre a política pública de juventude, faz-se necessário entender qual a juventude que hoje habita no Brasil, enfatizando suas dinâmicas socioeconômicas.

### **O contexto da juventude no Brasil**

Em 2013, a juventude, que é compreendida legalmente no Brasil entre os 15 e 29 anos de idade, foi de 51.275.819 pessoas, 24,88% da população, sendo 25.925.118 homens e 25.350.701 mulheres, assim como é preciso levar em conta sua distribuição territorial, com 4.987.021 jovens no Norte, 14.651.411 no Nordeste, 4.078.994 no Centro – Oeste, 20.500.610 no Sudeste, e 7.057.783 no Sul (IBGE, 2013.). Igualmente, esta juventude conta também não somente com uma diversidade territorial, mas também com uma diversidade étnica (afrodescendente, indígena, quilombola, entre outras), de gênero, e urbana – rural, assim como desigualdades socioeconômicas dentro do grupo populacional, refletindo a diversidade e relações sociais características do país.

<b>Caraterística</b>	<b>Valores</b>
<b>Reconhecimento étnico</b>	Uma porcentagem maior a 58% das pessoas entre 15 e 19 anos considerava-se negra ou parda em 2015 (IBGE, 2016). Na juventude 34,1% considerava-se branca, 14,2% negra, 43,6% parda, 2,0% amarela, 1,6% indígena, 3,7% de outra etnia, e 0,7% não respondeu em 2013 (Venturi & Torini, 2014).
<b>Educação (uma área importante para a juventude e embora as políticas educativas estejam fora do escopo desta análise)</b>	Porcentagem da frequência escolar: 85,0% para a juventude entre 15 e 17 anos, 30,7% entre 18 e 24 anos (com uma diferença importante sobre o grupo anterior), e 11,4% entre 25 e 29 anos em 2015. Destaca-se que 70,9% da juventude entre 15 e 17 anos somente estudava e que 14,1% estudava e trabalhava (com um 15% que não estuda e não trabalha) em 2015 (IBGE, 2016). Citando a PNAD de 2013 destaca-se que 22% da juventude entre 15 e 29 anos não tinha concluído o ensino fundamental, e 41% da juventude entre 18 e 29 anos não tinha concluído o ensino médio, o que além de vulnerar o direito à educação, afeta a inserção no trabalho, como no caso da Colômbia.

	<p>Porcentagem de juventude entre 15 e 17 anos que não concluiu o ensino fundamental dentro da categoria que não frequenta a escola foi de 61,4% e de 69,8% para o quinto de menor renda em 2015. (OIT &amp; IPEA, 2015). Média de anos de educação no país é de 7,7 anos em 2014 (PNUD, 2015). Porcentagem de analfabetismo: 0,8% para a juventude entre 15 e 19 anos, e 1,3% entre 20 e 24 anos, distanciando-se de 8,0% da população em geral maior a 15 anos, ressalta-se que 26,4% da juventude entre 15 e 17 anos contava com algum desfase entre a idade e a série escolar (IBGE, 2016).</p>
<b>Cobertura educativa</b>	<p>Juventude que encontrava-se no ensino fundamental: 19,3%, no ensino médio: 56,0%, na educação superior tecnológica: 3,6%, na educação superior de graduação: 19,4%, na educação superior de pós – graduação: 1,5%, e o 0,2% não respondeu em 2013 (Venturi &amp; Torini, 2014).</p>
<b>Educação superior</b>	<p>Destaca-se o aumento de matrículas da população negra (10,8%) e de baixa renda (7,5%) em 2013, embora precise continuar aumentando em uma perspectiva democrática da educação universitária. Juventude entre 18 e 24 anos contava com uma porcentagem de frequência de 18,4%, sendo de 15,4% para homens, 21,7% para mulheres, 26,5% para pessoas brancas, e 12,8% para pessoas negras ou pardas, revelando a importância do enfoque diferencial nas políticas pública de juventude em 2015. Porcentagem do primeiro quinto de renda que encontrava-se na educação superior pública: 8,3% e 35,7% para o maior quinto de renda, sendo a porcentagem de 4,0% para o primeiro quinto de renda e de 38,3% para o maior quinto de renda na educação superior privada em 2015 (OIT &amp; IPEA, 2015).</p>
<b>Educação e trabalho</b>	<p>Na relação entre escolaridade e trabalho, ressalta-se que existe uma relação entre a escolaridade e a informalidade, que para a juventude com 0 a 7 anos de estudo foi de</p>

	<p>64,34%, com 8 a 10 anos de estudo foi de 48,91%, e com 11 anos de estudo foi de 26,56% (OIT &amp; IPEA, 2015), revelando a necessidade de gerar políticas públicas de juventude que reconheçam a educação formal com relação à inserção no trabalho.</p>
<b>Arranjos domésticos</b>	<p>Porcentagem de mulheres entre os 15 e 19 anos com um filho ou mais: 10,1%, porcentagem de mulheres com 8 anos ou mais de estudo com um filho ou mais: 8,1% para as mulheres entre 15 e 19 anos (uma situação relacionada com a gravidez adolescente como destaca a pesquisa), 30,9% para as mulheres entre 20 e 24 anos, e 53,5% para as mulheres entre 25 e 29. Os arranjos domésticos particulares com uma renda mensal per capita de até meio salário mínimo: 21,3%, sendo de 15,9% nos arranjos domésticos particulares que contavam com uma pessoa entre 0 e 29 anos de idade e de 51,0% quando encontravam-se mais de três pessoas nesta faixa etária, destacando uma vulnerabilidade monetária da infância, adolescência e juventude em 2015. A constituição familiar das pessoas entre 0 e 29 anos de idade correspondia a porcentagem de 66,3% para casais com filhos e de 20,0% para mulheres sem cônjuge e com filhos (IBGE, 2016). Os arranjos domésticos particulares que coabitavam com filhos maiores de 18 anos de idade: 24,6%, sendo que 25,3% das pessoas entre 25 e 34 anos de idade moravam na condição de filho no arranjo doméstico, com um nível de ocupação próximo das pessoas que moravam fora da casa dos pais, uma maior escolaridade e, dialogando com literatura do âmbito, ressalta-se a existência de valores socioculturais que explicam a continuidade no arranjo doméstico (IBGE, 2016, p. 32).</p>
<b>Trabalho</b>	<p>Taxa de desocupação: 11,5% (contando pessoas a partir dos 14 anos de idade) em 2016 (IBGE, 2016b), sendo de</p>

	<p>7,7% para homens e de 11,8% para mulheres em 2015 (IBGE, 2016) (a partir de 16 anos de idade). Destaca-se que na juventude 46,3% tem interesse em ter seu próprio negócio, 24,7% quer trabalhar em instituições públicas, 20,4% busca trabalhar em uma empresa privada, 3,3% quer trabalhar em um negócio familiar – agropecuário, 3,8% procura trabalhar em uma ONG internacional, 0,2% não quer trabalhar, 0,1% não responde, e 0,1% não sabe. 47% da juventude conta com um emprego com carteira assinada, sendo de 47,4% para homens e de 46,3% para mulheres. 66,5% da juventude trabalhava em 2013 em empresas privadas ou negócios rurais, 6,9% em instituições públicas, e 3,6% trabalhava como conta – própria, salários médios para a juventude assalariada (os autores assinalam que a amostra é pequena para ser confiável), sendo maiores para os homens do que as mulheres: R\$ 812,40 para a juventude que contava ensino fundamental, R\$ 1.142,30 com ensino médio, R\$ 1.074,70 com educação tecnológica, e R\$ 1,110,80 com educação universitária em 2013 (Venturi &amp; Torini, 2014). Nos últimos anos apresentou-se uma diminuição do trabalho informal da juventude, vinculando-a com a garantia de direitos sociais e a expansão econômica, sendo de 76,53% para a juventude entre 15 e 17 anos, de 45,95% entre 18 a 19 anos como período relevante na transição da escola ao trabalho (a pesquisa destaca as problemáticas de inserção no primeiro emprego) e à educação superior, de 35,20% entre 20 e 24 anos, e de 31,70% entre 25 e 29 anos, com uma média de 38,16% (OIT &amp; IPEA, 2015).</p>
<p><b>Direitos Humanos</b></p>	<p>49,6 jovens por cada 100 mil habitantes foram vítimas de homicídio por arma de fogo, com uma taxa maior de afetação no Nordeste em 2014, e citando a Pesquisa Nacional de Saúde (de 2013 e de 2015), o 3,2% dos jovens</p>

	foi vítima de um ataque por pessoas conhecidas, estudando pessoas maiores de 18 anos de idade em 2013 (IBGE, 2016).
<b>Saúde</b>	Cadastro de óbitos: 22.120 para a juventude entre 15 e 19 anos de idade, e de 56.172 entre 20 e 29 em 2011 (DATASUS, 2014). 30.10% da juventude tinha consumido algum produto com tabaco nos últimos 30 dias antes da pesquisa em 2010 (Youth Policy, 2014), e a taxa de fecundidade adolescente foi de 64,8 por mil em 2011 (UNFPA, 2016.).

Tabela 4. Fontes: IBGE, 2016, Venturi & Torini, 2014,

Igualmente, tem-se reconhecido o papel do Ministério da Saúde na construção do Conselho Nacional de Juventude e da política pública de juventude (BRASIL, Secretária Nacional de Juventude, 2014). A diferença da Colômbia, a existência de um sistema de saúde universal e gratuito garante à juventude o direito a saúde indistintamente da sua condição econômica e não dependo de uma filiação associada ao emprego formal, situando o debate da juventude e a saúde principalmente no âmbito da saúde pública.

Reconhecendo que a Constituição Federal de 1988 estabelece-se a proteção da adolescência e a juventude, o IBGE dispõe de informações específicas nesta pesquisa sobre estes grupos sociais, situando a caracterizando do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) (Lei 8.069 de 1990) que estabelece-se a adolescência entre os 12 e 18 anos de idade e do Estatuto da Juventude (EJ) (Lei 12.852 de 2013) sobre a juventude que a estabelece-se entre 15 e 29 anos de idade, assim como o EJ leva em conta que “sua aplicação para os jovens de 15 a 18 anos seja excepcional, complementando o ECA naquilo que não o contrarie” (IBGE, 2016, p. 42).O estudo sobre a juventude no documento, considera-a segundo o EJ, vincula a geração de conhecimento da juventude com a garantia de seus direitos, e discute a situação da juventude na convivência, educação, e trabalho.

Ferreira (2009), destaca que nas respostas públicas à construção de convivência, encontram-se contradições entre ações preventivas e ações repressivas, enfatizando à juventude, e ressaltando que “A juventude hoje se apresenta sobre a égide da criminalização com políticas e ações de cunho repressivo” (Ferreira, 2009, p. 59), o que

contraria a construção de um Estado de direito e relaciona-se com a representação da juventude como problemática.

No âmbito da educação, o IBGE, que ressalta a importância da qualidade da educação e do trabalho com dignidade e sua relação com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU. A pesquisa da OIT e o IPEA (2015), reconhece o programa ProJovem Urbano, que trabalha com juventude entre 18 e 29 anos de idade, para que concluam o processo formativo, vinculado com a formação profissional e uma transferência condicionada de renda.

A OIT e o IPEA, assinalam que na educação superior tem-se dado um aumento das matrículas de pessoas de baixa renda e da população negra, e as ações públicas de inserção em instituições públicas e privadas, como o Fies (com um aumento em 2010), e o ProUni (com um enfoque diferencial socioeconômico). O IBGE destaca a melhoria do fluxo escolar, a relação entre idade e série, o acesso ao ensino médio e universitário, a frequência escolar, e a inclusão de grupos sociais na educação.

Nos fatores explicativos para trabalhar como conta – própria, nesta pesquisa 29,8% da juventude assinalou que não encontrou trabalho por um salário, 25,3% buscava mais independência, 13,3% procurava mais autonomia de tempo, 14,5% por uma renda maior, 5,7% por ser requerido pela família, 7,7% por outro motivo, e 3,7% não respondeu. Como na Colômbia, misturam-se características objetivas como a renda associada à atividade econômica, e subjetivas, como a gestão individual do horário. Na busca de trabalho, a juventude destaca que as principais ações são apresentar currículos aos empregadores, consultar no círculo social, e cadastrar-se em agências de trabalho (sendo importante nas políticas públicas de juventude). Nos fatores que geram desemprego, a juventude destacou que 30% se encontravam com a falta de experiência, 16,9% com a falta de vagas, 15,7% com lacunas na formação, 11,6% com a escassa idade, e 4,0% com a incompatibilidade de horário, revelando fatores subjetivos e objetivos na relação entre trabalho e juventude (Venturi & Torini, 2014).

No âmbito do trabalho, o nível de ocupação, segundo o documento, em 2015 foi de 52,5% para a juventude, com um nível de 19,1% para a juventude entre 15 e 17 anos idade (associando-o com o aumento da frequência escolar) e uma diminuição para a juventude nos últimos anos.

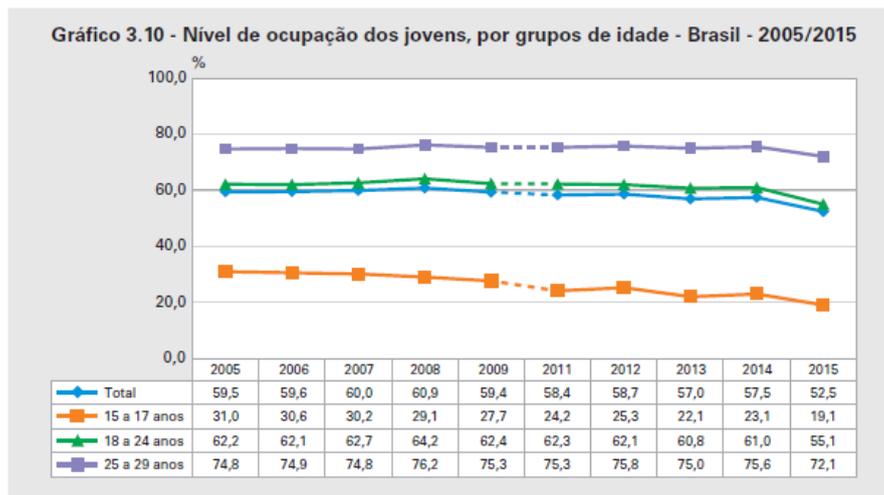


Figura 3. Tomado de: IBGE, 2016, p. 46.

O documento assinala que tem-se dado uma melhoria nas condições de trabalho da juventude, em 2015 contando com uma diminuição dos rendimentos inferiores a um salário mínimo (embora o 6,1% da juventude não recebam rendimentos, como acontece na Colômbia em um valor não tão distante) e um aumento dos rendimentos maiores de um e dois salários mínimos, e com uma diminuição da quantidade de horas de trabalho (embora o 20,1% trabalha mais de 45 horas semanais), com o 50,9% da juventude trabalhando entre 40 e 44 horas semanalmente.

Na ocupação de jovens, a pesquisa destaca que se encontra uma maior ocupação associada a uma maior escolaridade (como porcentagem entre jovens), assim como uma menor informalidade quando a juventude somente trabalha e não tem que estudar e trabalhar ao mesmo tempo, ressaltando a desregulamentação da jornada parcial no trabalho (OIT & IPEA, 2015):

**Tabela 4. Informalidade de Jovens por Jornada de Trabalho**

Jornada parcial	2001	2013	2013/2001
15 a 17	94,71	84,62	-10,7%
18 a 19	86,71	77,71	-10,4%
20 a 24	78,50	69,88	-11,0%
25 a 29	71,33	63,75	-10,6%
Jovens (15 a 29 anos)	81,56	71,78	-12,0%
Jornada Integral	2001	2013	2013/2001
15 a 17	80,92	68,45	-15,4%
18 a 19	56,99	37,19	-34,7%
20 a 24	45,46	28,06	-38,3%
25 a 29	42,23	25,92	-38,6%
Jovens (15 a 29 anos)	48,66	30,08	-38,2%

Figura 4. Tomado de: OIT & IPEA, Ibid., p. 18.

O trabalho informal e precário expõe a juventude à falta de garantias trabalhistas, os benefícios da carteira assinada e a contribuição à previdência social, assim como à necessidade de políticas públicas de geração de renda e seguridade social no trabalho conta – própria. Resulta relevante também consolidar fontes de informação sobre a relação da juventude com a previdência social, que segundo o caso, pode-se inferir da quantidade de jovens que trabalham na economia informal.

O processo de transição da escola ao trabalho, segundo a pesquisa de Venturi e Torini (2014) que utiliza os conceitos que também são aplicados pelo DANE na pesquisa da Colômbia e são apresentados pela OIT, em 2013 a consolidação no trabalho, estável e satisfatório, foi de 51,7% para a juventude, sendo de 63,6% para homens e de 39,9% para mulheres (embora seja preciso considerar que a população entre 15 e 17 anos ainda não começa o processo, mas encontra-se na pesquisa), apresenta-se uma diferença relevante entre homens e mulheres que deve encontrar-se associada com a formulação de políticas públicas de juventude. A juventude que encontrava-se no processo, dentro da pesquisa, foi de 32,3%, sendo de 23,3% para homens e de 41,2% para as mulheres. A juventude que ainda não tinha começado o trânsito foi de 16,0% (um valor que chama a atenção), sendo de 13,1% para os homens e de 19,0% para as mulheres.

Na transição da escola ao trabalho, que mistura elementos objetivos e subjetivos, como destacam os autores, a juventude que tinha-se consolidado no trabalho contava com as seguintes categorias: 33,6% com trabalho estável e satisfatório, 4,0% com trabalho estável e não satisfatório, 2,1% trabalho satisfatório temporário, e 11,3% com trabalho conta – própria satisfatório. A juventude que encontrava-se em processo passava por categorias como desemprego, trabalho temporário e não satisfatório, trabalho conta – própria e não satisfatório, e inativo e não estuda, mas pensando em buscar trabalho. A juventude que não tinha começado o processo encontrava-se em categorias como inativo e estuda, e inativo e não estudando, sem procurar trabalho. Misturam-se elementos objetivos, como a modalidade de contratação, e subjetivos, como o agrado identificado em um trabalho.

No relacionado com a escolaridade, a transição que tinha sido concluída para a juventude com educação terciária foi de 82,7% e para a juventude sem ensino básico foi de 39,9%, com uma diferença relevante como elemento que influencia a consolidação no trabalho.

No urbano, a consolidação no trabalho para a juventude foi de 52,8% e nas zonas rurais de 45,3%, revelando diferenças nos territórios e gerando especificidades para as políticas públicas de juventude (Venturi & Torini, 2014). Os autores destacam que o 48,1% da juventude contou com uma transição rápida e o 12,1% com uma transição meia, a média do período de desemprego foi de 21,7 meses, e o número de períodos de desemprego foi 1,68.

Os autores ressaltam que a juventude no Brasil caracteriza-se por ser trabalhadora, combina estudo e trabalho, apresenta uma defasagem nas instituições educativas, há lacunas na relação entre formação e o mundo do trabalho, o desemprego afeta distintos níveis de escolaridade e condições socioeconômicas, necessita-se divulgar os direitos trabalhistas para a juventude, as mulheres contam com rendimentos menores (com uma maior tendência de escolaridade do que os homens, embora nas mulheres seja maior a população que não trabalha e não estuda), os fatores étnicos tem relação com a inserção no mundo do trabalho, ressalta-se que a transição não é um processo linear, reconhece-se a importância de programas de empreendedorismo e crédito para a juventude, destaca-se a brecha territorial, e busca-se promover a relação da formação para o trabalho com a educação formal, pensando-se uma série de características de enfoque diferencial e ações socioeconômicas na geração de políticas públicas de juventude.

No relacionado com a população que nem estuda nem trabalha (o grupo denominado nem - nem), em 2015 foi de 22,5% na juventude (IBGE, 2016), constituindo um assunto importante na geração de política pública de juventude. A pesquisa resalta um desencorajamento com o mundo do trabalho (citando conceitos da OIT que assinalam fatores subjetivos e objetivos na não inserção no trabalho) contando com uma taxa maior deste sobre o desemprego, uma maior afetação à juventude entre 18 e 24 anos de idade, de 27,4%, uma média menor de taxa de escolarização neste grupo social, e o contraste de gênero, sendo a porcentagem deste grupo de 15,4% para os homens e de 29,8% para as mulheres, exigindo também respostas de políticas públicas de juventude, como destaca o IBGE com a necessidade incluir à juventude no trabalho.

Ainda que o Brasil não tenha passado por um conflito armado, as violências e as vulnerações aos Direitos Humanos também afetam à juventude (em menor medida), particularmente nos contextos urbanos e nos efeitos do narcotráfico em alguns territórios, sendo uma problemática relevante na geração de políticas públicas de juventude. Igualmente, o país conta com espaços importantes de participação, como as conferências,

e especificamente os conselhos como cenário de diálogo entre a sociedade e o poder público, sendo de distintos âmbitos sociais (educação, saúde, etc.) e contando também com conselhos municipais, distrital, estaduais e nacional de juventude.

Na Constituição, a juventude é mencionada no artigo 24, como grupo alvo de proteção pelo Estado, a categoria jovem é reconhecida no título do capítulo VII, e no artigo 227 destaca-se que é dever do Estado, a sociedade e família, proteger à infância, a adolescência e a juventude e garantir o “direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária” (BRASIL, 1988, artigo 227), destes grupos sociais, com direitos específicos, reconhecendo a assistência em saúde, a inclusão de pessoas com deficiência, o acesso da adolescência e a juventude que trabalha à escola, a assistência à adolescência em situação de abandono, o atendimento à juventude com problemáticas de drogas, a punição da violência sexual contra a adolescência, a formulação do Estatuto de Juventude, e a geração do Plano Nacional de Juventude pensando-se a articulação na política pública de juventude. Como ressaltam Sodré e Rabassa (2011), o papel da juventude na Constituição se materializou em 2010 com a participação de distintos grupos sociais e a aprovação de uma emenda constitucional que estava-se discutindo desde 2003.

Como no caso da Colômbia, no Brasil encontram-se novas relações sócio – familiares e orientações sexuais na juventude, que estabelecem-se novas dinâmicas sociais e entram nas políticas públicas. Porém, sem desconhecer a relevância desta temática, esta pesquisa enfoca-se na análise normativa das políticas públicas de juventude.

Este contexto da juventude, permite inferir que a política pública deve responder ao fortalecimento da cobertura e qualidade da educação, a inserção no trabalho em boas condições e a geração de renda, a conciliação entre a educação e o trabalho (na formação e nos tempos), a importância do enfoque diferencial (étnico, de gênero, socioeconômico e territorial), a importância da cultura, a promoção da participação, a relevância das zonas rurais, as ações de saúde pública, a construção de paz, e o reconhecimento como agente social relacionado com a garantia dos direitos da juventude.

### **A construção da política pública de juventude no Brasil: o 2005 como ano – chave**

O 2005 é um ano – chave na construção de política pública de juventude no Brasil em tanto se formula legalmente uma institucionalidade de juventude com a lei 11.129 de 2005, gerando a Secretaria Nacional de Juventude (SNJ), o Conselho Nacional de

Juventude (CONJUVE) e o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem), ainda que tenham algumas transformações na sua normatividade nos últimos anos, e se expede a Política Nacional de Juventude (PNJ). Assim, constrói-se uma base legal, uma instituição responsável, um programa amplo e as características iniciais de uma política pública de juventude.

Segundo Sodré e Rabassa (2011), os resultados dados em 2005 foram precedidos por ações como as geradas pelo Grupo Técnico Cidadania dos Adolescentes, reconhecendo a importância da construção da política pública de juventude e produzindo o “Projeto Juventude”. As autoras destacam que nesse ano, apresentou-se a PEC 138 de 2003, que buscava estabelecer a juventude como sujeito de direitos e estabeleceu-se na Câmara de Deputados a Comissão Especial de Juventude, que procurava gerar um processo participativo associado à construção do Plano Nacional de Juventude, o Estatuto de Juventude e a instituição responsável pela juventude. Em 2004, geram-se dois projetos de lei vinculados com a juventude: o PL 4.529 sobre o Estatuto de Juventude, e o PL 4.530, sobre o Plano Nacional de Juventude (pensando-se a vinculação da juventude ao desenvolvimento mediante uma política nacional de juventude, o reconhecimento da diversidade e a promoção da participação, o que guarda relação com a política pública de juventude apresentada em 2006 pelo CONJUVE, assim como, segundo as autoras, destaca-se o papel da juventude como protagonista na formulação do plano). Sodré e Rabassa (2011), assinalam que em 2005 a PEC 394 buscava incluir a juventude na Constituição, o que finalmente aconteceu em 2010 com a PEC 042 de 2008, com participação relevante da juventude, que incluiu a juventude no artigo 24, o título do capítulo VII e o artigo 227.

De acordo com as autoras, a incidência social e o papel da Câmara de Deputados levou à Secretaria – Geral da Presidência da República a estabelecer um Grupo Interministerial que estudasse os programas de juventude existentes e as necessidades da juventude, dentro da construção da política pública e do Plano Nacional de Juventude.

Em 2005 aprova-se a lei 11.129 (Brasil, 2005) que constitui uma materialização legal e institucional destes projetos de política pública de juventude. Em 2006, guardando relação com processo anterior, o CONJUVE (Reyes *Et al*, 2006) apresenta um documento de política pública de juventude, ressaltando a relevância da juventude como sujeito de direitos. Entre esta lei e o documento de política pública de 2006, destaca-se uma

caracterização inicial da política pública de juventude, sendo preciso analisar as características de política pública nestes dois referentes.

### *A concepção de juventude*

Nesta conceituação, o documento de 2006 compreende a juventude como “uma condição social, parametrizada por uma faixa-etária, que no Brasil congrega cidadãos e cidadãs com idade compreendida entre os 15 e os 29 anos” (Reyes *Et al*, *Ibid.*, p.5), como condição com características específicas e históricas, evitando estereótipos e reconhecendo a garantia de direitos associada à diversidade da juventude incluindo o conceito de juventudes, o caráter coletivo de seus direitos e a relevância de sua autonomia. Afirma-se que a faixa etária é um parâmetro social, que embora seja uma categorização, permite o reconhecimento político e uma referência de políticas públicas vinculada com a diversidade. O documento assinala que as representações contraditórias da juventude, como dádiva de vida agradável e como algo que ainda não é e que não se insere no econômico (ou sujeito de imaturidade), contém a garantia de direitos da juventude, destaca-se que as representações que a valorizam também negam a participação social, sendo necessário transcender estereótipos que desconhecem a condição juvenil e sua diversidade.

Além dos estereótipos como problemática a transcender na garantia de direitos, o documento assinala a relevância do reconhecimento da diversidade da juventude neste objetivo. Relacionando o direito como ferramenta de igualdade (e de pertencimento), os direitos da juventude são entendidos como direitos de terceira geração, associados a um grupo social, reconhecendo a participação social do grupo social e evitando sua subjugação, sendo que a vulneração destes direitos é responsabilidade da sociedade e o reconhecimento destes grupos caracteriza o cenário público atual. Estabelece-se uma relação entre igualdade e reconhecimento vinculada com a garantia de direitos e a construção de políticas públicas de juventude: “No caso das juventudes, a necessidade de articular a busca da igualdade individual de condições com a valorização da diferença é atributo essencial para a afirmação de direitos e, conseqüentemente, para a elaboração e implementação de políticas públicas” (Reyes *Et al*, 2006., p. 6 - 7), situando uma referência implícita à obra de Frazer (2007) discutida anteriormente, e caracterizando o reconhecimento em dois âmbitos: da juventude como grupo social e entre a juventude na sua diversidade. Busca-se evitar a oposição entre reconhecimento e igualdade, e a destacar o interesse da juventude.

O documento ressalta problemáticas da juventude associadas a violências, trabalho, educação, saúde, e cultura, como fatores a ser levados em conta na garantia de direitos da juventude e sua participação ampla, contando com o engajamento da sociedade. Evita-se a leitura da juventude como grupo problemático (por sua situação socioeconômica), o que pode ser destacado como um reconhecimento valioso a partir da análise de Pedroso (2014) e a sua idealização, destacando que é produto da sociedade e conta com uma importância na construção de democracia.

Na Lei 11.129 de 2005, no âmbito do CONJUVE, articula-se o conceito de direitos e aumento de capacidades da juventude. Nas câmaras temáticas do documento de 2006, ressalta-se a diferenciação de faixa etária (15 – 17, 18 – 24, e 25 – 29), dentro da juventude segundo suas necessidades. Cabe agregar que o documento de 2006 formula recomendações a partir da ação de três câmaras temáticas inter-relacionadas: a primeira é sobre desenvolvimento integral (incluindo educação, trabalho, cultura e tecnologias de informação), a segunda sobre qualidade de vida (ambiente, saúde, esporte e lazer), e a terceira sobre vida segura (diversidade e Direitos Humanos). Estas câmaras não foram espaços gerados, mas cenários de recomendações de ações. Analisando as faixas etárias dos programas, Sodré e Rabassa (2011) afirmam que a maioria dos programas contam com idades específicas que não necessariamente coincidem com as categorias da PNJ, sendo que alguns programas incluem a juventude entre 15 e 29 anos de idade e destacando que esta escassa convergência revela uma contradição entre interesses das instituições públicas que não atendem às necessidades e interesses da juventude, recomendando articular as faixas etárias dos programas com as categorias da PNJ. A relação entre o trabalho e a juventude nas câmaras temáticas encontra-se com uma característica da primeira câmara, na terceira câmara o trabalho é vinculado com a prevenção de violências e com ações específicas para grupos sociais dentro da juventude, mas não conta com uma definição explícita em sua relação com a juventude.

Na análise deste documento de política pública, Sodré e Rabassa (Ibid.), destacam o reconhecimento da juventude como sujeito de direitos e como agente social (um avanço qualitativo).

#### *Instituições responsáveis e mandato da política pública de juventude*

Como se mencionou anteriormente, lei 11.129 de 2005 estabelece o CONJUVE e a SNJ, como principal instituição responsável pela juventude. O CONJUVE, é considerado como

principal espaço de diálogo entre a juventude e o poder público e de acompanhamento de políticas públicas de juventude com a SNJ (Sodré & Rabassa, 2011), no âmbito da Secretária – Geral da Presidência da República, articulando o conceito de direitos e capacidades da juventude e reconhecendo sua participação (Reyes *Et al*, 2006, citado por Sodré & Rabassa, *Ibid.*, p. 6), e contando com o objetivo de “formular e propor diretrizes da ação governamental voltadas à promoção de políticas públicas de juventude, fomentar estudos e pesquisas acerca da realidade socioeconômica juvenil e o intercâmbio entre as organizações juvenis nacionais e internacionais” (Brasil, 2005), formando-se com um terço de representantes do poder público e dois terços de representantes da sociedade civil (sem especificar quantos jovens).

Cabe agregar que documento de política pública de 2006 apresenta o primeiro período de trabalho do CONJUVE, ressaltando que mais do que um espaço de representação, é um cenário de política pública, sendo um “Conselho Nacional de Políticas Públicas de Juventude” (Reyes *Et al*, 2006, p.4), procurando garantir os direitos da juventude mediante a formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, contando com uma participação de conselheiros, a Fundação Friedrich Ebert e consultores.

Quanto ao peso legal, o CONJUVE é de caráter consultivo, embora o documento de política pública assinale que ainda que não conte com ações vinculantes, logra fortalecer a legitimidade dos assuntos da juventude ante o Estado e a sociedade, melhorando a gestão e a intersectorialidade nas ações públicas de juventude, no entanto, como se discutiu no caso da Colômbia, o peso legal destes espaços fortalece a formulação e implementação de políticas públicas com participação. Destaca-se que a principal atividade do CONJUVE encontra-se na formulação e avaliação de políticas públicas no nível federal, embora guarde relação com o poder legislativo e os outros níveis territoriais.

O CONJUVE, foi regulamentado no Decreto 5.490 de 2005 (Brasil, 2005b) (com uma série de modificações no Decreto 8.579 de 2015 que o trasladou ao Ministério das Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos, fechado em 2016, revelando uma contradição normativa no lugar do CONJUVE e situando-o na prática na atual Secretária de Governo da Presidência da República). Neste decreto, o CONJUVE é responsável pela articulação entre instituições públicas, a vinculação com conselhos estaduais e conselhos municipais de juventude, e o acompanhamento de organizações de juventude.

Nesta lei, também estabelece-se que a Secretaria - Geral da Presidência da República deve assistir à Presidência da República no relacionado com a formulação, acompanhamento e articulação das políticas públicas de juventude assim como com a implementação de programas de cooperação públicos e privados de juventude, contando com a institucionalidade do CONJUVE, o Gabinete, a Subsecretaria – Geral, a SNJ e outras duas secretarias. A lei também sustenta a SNJ, cujo objetivo é articular programas e projetos de juventude no âmbito federal, na faixa etária entre 15 e 29 anos de idade, excetuando as disposições do ECA. Ressalta-se que a SNJ também deve acompanhar as residências no âmbito da saúde, seus estágios, programas de enfermagem e gerir as bolsas para Educação pelo Trabalho (associado ao SUS), com o Ministério da Saúde e o Ministério da Educação.

Na PNJ de 2006, no âmbito do poder público, encontram-se 17 Ministérios relacionados com juventude, a Frente Parlamentar de Políticas Públicas de Juventude da Câmara de Deputados, gestores estaduais e instituições municipais, reconhecendo a gestão entre níveis territoriais, embora se assinale a falta do poder judiciário e do Ministério Público. No documento, destaca-se o encontro entre representantes de distintas gerações, no relacionada com a sociedade e o poder público, levando em conta que a política pública de juventude envolve distintos atores sociais e pactos inter – geracionais, sendo que as reivindicações da juventude não dependem somente desta.

Este referencial de política pública de juventude, a partir do trabalho de Câmaras Temáticas, estabelece recomendações de política pública. Segundo o documento do CONJUVE, trabalhou-se na geração de insumos para a formulação, acompanhamento e avaliação de políticas públicas de juventude, utilizando conceitos do âmbito na fundamentação de linhas de ação e tendo como público os funcionários e as organizações sociais envolvidas com a juventude. O objetivo do documento é participar nas “concepções e práticas de quem formula, valida, executa, avalia, reformula programas, ações e projetos voltados para a juventude, influenciando as políticas públicas governamentais ou não governamentais” (Reyes *Et al*, *Ibid.*, p. 11), destacando-se a caracterização cíclica da política pública (Flexor & Leite, 2006) e o reconhecimento da ação de atores privados como ação pública.

Sodré e Rabassa (2011), ressaltam que não é suficiente que a PNJ conte com uma instituição responsável e um respaldo legal, assinalando que é necessário contar com força política e acompanhamento social, fortalecer programas de cultura, incluir enfoques

pedagógicos no atendimento à problemática de drogas, e formar aos funcionários destacando a intersetorialidade da política pública de juventude. Na prática, a política pública de juventude de 2006 é responsabilidade compartilhada entre o CONJUVE e a SNJ.

#### *A relação entre os níveis territoriais*

Na lei 11.129 de 2005 e a PNJ de 2006, estabelecem-se poucas disposições sobre as responsabilidades e articulação entre os níveis governamentais. O CONJUVE, segundo a PNJ, reconhece o papel de gestores municipais e estaduais, e na primeira câmara temática, destaca-se a relevância da articulação entre níveis territoriais (sem especificar como), na segunda câmara temática, ressalta-se como um de seus âmbitos aos espaços e à territorialidade, sendo o território um espaço de identidade e cidadania específica, mas também um cenário de maior articulação na ação pública, e na terceira câmara temática, assinala-se a geração de uma instituição responsável por analisar e articular ações de prevenção de violências de juventude em cada nível territorial. Porém, a lei e documento de política pública não especificam qual o papel específico do governo federal, os estados e os municípios na política pública de juventude.

#### *A construção de um sistema e as ferramentas de coordenação*

Como no critério anterior, a lei e a PNJ não detalham a construção de um sistema de juventude, embora o CONJUVE e a SNJ contem com a responsabilidade de conduzir e articular ações. No entanto, na primeira câmara temática recomenda-se a construção de um sistema de pesquisa de juventude, com o objetivo de gerar informações que subsidiem a formulação de política pública de juventude.

#### *Participação*

Na lei 11.129 de 2005 e documento de 2006, o CONJUVE, embora não seja espaço exclusivo de participação, constitui o principal cenário de participação. O CONJUVE, que busca garantir o direitos da juventude mediante políticas públicas, no documento é caracterizado como um espaço de democracia participativa, conta com 40 representantes da sociedade (reconhecendo as identidades da juventude) e 20 representantes do poder público, incluindo a diversidade social de distintas organizações e consultores, assim como com 17 Ministérios relacionados com a juventude, a Frente Parlamentar de Políticas Públicas de Juventude da Câmara de Deputados, e gestores estaduais e municipais.

A PNJ ressalta que o CONJUVE tem permitido resolver diferenças políticas entre organizações da juventude e a partir daí fortalecer ações públicas. A participação é um dos critérios da PNJ e encontra-se em cada câmara temática. O documento ressalta que a construção de recomendações de política pública passou pela explicitação de dissensos, mas também por um aporte relevante na construção de consensos na garantia de direitos da juventude. Na primeira câmara temática, discute-se a relevância da participação da sociedade na construção de políticas públicas, e um de seus âmbitos é a inserção, participação e controle social, sendo necessário fortalecer espaços de inserção socioeconômica, de participação e de gestão participativa dos territórios. Na terceira câmara temática, ressalta-se a participação da juventude com deficiência e da juventude rural em programas. Sodré e Rabassa (2011), assinalam que nesta política pública os programas associados não contam com muitas disposições sobre a participação e a construção de cidadania.

No relacionado com a participação, Ferreira (2009) assinala que não é suficiente gerar espaços de participação, mas também evitar relações assistencialistas ou de utilização política com a juventude, assim como divulgar os processos de participação gerados. Na lei e na PNJ, não se encontram outros espaços específicos de participação, além do CONJUVE e seu acompanhamento aos conselhos de juventude nos territórios e às organizações de juventude, sem mencionar espaços não institucionais de participação.

#### *Intersetorialidade e transversalidade*

A diferença dos critérios anteriores, a intersectorialidade e a transversalidade são caracterizadas na lei 11.129 de 2005 e na PNJ. Sodré e Rabassa (2011), assinalam a relevância de formar os funcionários em intersectorialidade, reconhecem a intersectorialidade outorgada à SNJ ao estabelecer-se no âmbito da Secretária – Geral da Presidência da República, e destacam a relevância de transcender práticas setoriais e a repetição de ações (caracterizando programas concorrentes no âmbito da educação e a saúde, e reconhecendo a concorrência de faixa etária e ações entre programas que podem acabar beneficiando duas vezes à mesma pessoa em um âmbito, especificamente no acontece com o ProJovem trabalhador, urbano e campo e Jovem Aprendiz), aumentando os resultados da gestão pública.

Na PNJ, em uma leitura ampla, assinala-se que as câmaras temáticas, como principal espaço de intersectorialidade, encontram-se inter-relacionadas, consideradas como

específicas e complementárias, evitando a desconexão entre âmbitos e hierarquias temáticas que desconhecem o caráter grupal dos direitos da juventude, e pensando-se a transversalidade e a articulação de políticas públicas estruturais, emergenciais e específicas, reconhecendo as distintas necessidades e interesses da juventude. Na segunda câmara temática, seus âmbitos são considerados inter-relacionados.

A segunda câmara temática fundamentada na ideia de qualidade de vida, destaca-se a intersetorialidade, com uma leitura holística da juventude, articulando ações a partir do diálogo com políticas públicas existentes e com setores de política, de definir eixos de novas políticas públicas, reconhecer os determinantes que afetam a saúde em outros âmbitos, aprimorar o conceito de qualidade de vida e inseri-lo nas políticas públicas e sua articulação, promover diagnósticos territoriais e caracterizar equilíbrios socioambientais associados à construção de democracia, acompanhar aos funcionários na implementação das políticas públicas, transversalizar a qualidade de vida (na saúde, esporte, lazer e ambiente), promover ações públicas entre os âmbitos fundamentadas na cooperação e a gestão democrática e compartilhada, sendo que o fortalecimento da política pública de juventude “só será possível através da transversalidade do enfoque geracional - juvenil, da integração interministerial e da complementaridade entre Programas e Ações” (Reyes *Et al*, 2006, p. 71). Na terceira câmara temática, reconhece-se a inter-relação entre políticas públicas universais e políticas públicas específicas.

Em uma análise mais crítica desta política, Ferreira (2009) assinala que embora tenham surgido novas modalidades de política pública, encontra-se uma tendência nas políticas sociais à fragmentação, focalização e fraqueza programática. No relacionado com a política pública de juventude apresentada pelo CONUVE, Ferreira ressalta que esta trouxe uma nova leitura teórica da juventude, mas encontra-se uma desarticulação de programas, existe superposição e focalização, com múltiplos critérios (o que acaba afetando os resultados, a relação com a juventude e a utilização de recursos).

A autora afirma que a PNJ constitui o arcabouço normativo para implementar políticas pública de juventude, contando com escassa articulação entre conceitos, linhas de ação e estratégias. A transversalidade, segundo Ferreira, na PNJ encontra-se nas câmaras temáticas e relaciona-se com ações estruturais, emergências e específicas. Ferreira assinala que entre as câmaras temáticas existe a disposição de efeitos mútuos interativos, e busca-se fortalecer acessos, ressalta que as ações de índole federal materializam-se em políticas estruturais (continuadas e associadas à garantia de direitos), programas (por um

período específico e atuando em um âmbito social), e ações (imediatas e com público específico). Trata-se de uma linha de ação do geral ao específico que permite materializar a política pública, mas os programas e as ações não necessariamente se submetem às políticas, o que acaba contendo a articulação e resultados da política pública.

O CONJUVE, constitui um espaço importante de promoção da intersetorialidade ao contar com distintos atores vinculados à política pública de juventude. Igualmente, o CONJUVE promoveu a discussão pública do Plano Nacional de Juventude, articulou-se com o poder legislativo, gerou um trabalho articulado com o Conselho Nacional da Criança e do Adolescente, e realizou um referencial de política pública de juventude. A intersetorialidade também encontra-se no programa Educação pelo Trabalho e no ProJovem, como se discutirá posteriormente.

Assim, a intersetorialidade é reconhecida na lei e na PNJ como uma característica relevante na política pública de juventude, embora seja necessário melhorar sua aplicação, materialização (com responsabilidades nas instituições) e evitar a repetição de ações.

#### *Recursos humanos e materiais*

Neste critério também não se encontra muito detalhamento sobre recursos na PNJ, deixando suas recomendações sujeitas a programas, metas e indicadores posteriores que estabeleçam recursos. Não se assinalam uma disposição vinculante e instituições responsáveis sobre a aprovação de recursos nestas recomendações. Segundo Reyes *Et al* (2006), no começo de sua gestão, o CONJUVE conseguiu canalizar recursos para as políticas públicas de juventude. No entanto, as recomendações das câmaras temáticas indicam a necessidade de recursos (sem especificar), como centros de referência para grupos sociais específicos ou serviços que necessitam de equipamentos e profissionais.

#### *Financiamento*

O financiamento também não é muito detalhado na PNJ, deixando as fontes financeiras e as receitas sujeitas à formulação de programas posteriores. Como na disponibilização de recursos, o financiamento está implicitamente sujeito à materialização das recomendações da PNJ. Porém, neste documento de política pública, apresentam-se algumas considerações de financiamento, especificamente nas instituições públicas de juventude com deficiência. Na análise de 56 programas do PPA 2004 – 2007, Ferreira (2009), destaca uma execução financeira de 96% (de 71% no ProJovem). Os programas

posteriores, como se apresentará nas próximas páginas, contam mais detalhamento no financiamento.

### *Programas e ações*

As recomendações das câmaras temáticas constituem o principal insumo de programas e ações na PNJ. Cada câmara temática discute uma dimensão que agrupa distintos âmbitos de vida da juventude. A primeira é sobre o Desenvolvimento, inter-relacionando a educação, o trabalho, a cultura e a tecnologia. A segunda caracteriza a Qualidade de vida, promovendo o acesso a equipamentos de saúde, esporte, lazer, e sustentabilidade sócio - ambiental. A terceira é respeito à Vida segura, articulando a universalidade dos Direitos Humanos e o reconhecimento da diversidade no atendimento a violências. Cada câmara temática contou com uma caracterização da situação, conceituações e, com maior relevância, recomendações de política pública.

Dentro dos critérios que constroem esta recomendação de política pública, encontram-se a participação, em cada uma das câmaras temáticas, e a diversidade da juventude rural, de gênero, de pessoas com deficiência, étnica, pensando a juventude nas suas “desigualdades e diversidades” (Reyes *Et al*, 2006, p. 12), e destacando que as vezes as políticas estruturais não permitiam pesquisar sobre as especificidades.

Quanto à primeira câmara temática, além das temáticas mencionadas, discutem-se a melhoria das relações entre atores públicos e privados, e na transferência de renda a beneficiários recomenda-se a bolsa benefício como pagamento simplificado. Na segunda câmara temática, articulando suas quatro temáticas estabelece-se recomendações de política pública em três âmbitos inter-relacionados: espaços e territorialidade, informação, acessos e direitos (divulgando serviços públicos, fortalecendo os acessos a instituições de garantia de direitos sociais e a espaços públicos, e gerar continuidade nas políticas públicas), e inserção, participação e controle social.

A terceira câmara temática, as recomendações de política pública sobre violências, destacam a ampliação de políticas públicas universais, ações específicas de atendimento e prevenção de violência de juventude, inter-relacionando políticas públicas universais e políticas públicas específicas. Na promoção da vida segura, reconhece-se a diversidade e estabelecem-se recomendações no relacionado com as mulheres jovens, com ações na formação e financiamento para o trabalho e a geração de renda solidas que vão além da inclusão quantitativa, combater estereótipos neste âmbito, adequar currículos e práticas

no âmbito educativo, sensibilizar sobre o combate ao machismo e sobre a igualdade de gênero, promover a participação das mulheres jovens, defender seus direitos sexuais, gerar programas de atendimento à gravidez adolescente, vincular o enfoque de gênero com um enfoque geracional, e acompanhar a prevenção de violências e incluir ações para jovens nas delegacias da mulher.

Conta-se também com recomendações para a juventude negra, ressaltando que não se busca sua inserção em mundo racista e se apresentam ações como gerar políticas públicas específicas para a juventude quilombola, reconhecer o ensino da história afrodescendente e a divulgação social de seus aportes, incluir manifestações culturais específicas na pedagogia, disponibilizar cotas para juventude negra que estudou em instituições educativas públicas, combater a discriminação racial e geracional nas instituições públicas, promover o trabalho e a geração de renda, e fiscalizar o mundo trabalho nas vulnerações a este grupo social.

No relacionado com a juventude e a religião, destacam-se recomendações como promover a tolerância, facilitar as aproximações entre práticas religiosas, combater estereótipos vinculados com a participação religiosa, incluir o ensino da história das religiões nas instituições educativas, formar professores de religião em instituições educativas públicas a partir da tolerância. No âmbito da orientação sexual e a juventude, recomenda-se uma série de ações que melhorem as condições da juventude LGBT, como estabelecer centros de referência, promover debates e campanhas educativas entre a juventude, formar os funcionários da saúde no respeito a este grupo social, gerar pesquisas sobre sua situação, e formar funcionários de segurança pública no relacionamento com este. No vinculando com a juventude indígena, ressaltam-se recomendações como a promover a educação com enfoque étnico, acompanhar programas socioeconômicos na geração de renda, gerar material educativo e formar professores indígenas incluindo temáticas de saúde pública, estabelecer centros de referência, gerar atividades educativas e esportivas de reconhecimento, acompanhar programas de melhoria economia segundo práticas de cada povo indígena, promover o respeito às práticas de cada território e do papel da juventude, disponibilizar equipamentos de comunicação, e gerar oficinas sobre políticas públicas.

No relacionado com a juventude com deficiência, ressaltam-se recomendações como aplicar a legislação federal sobre inclusão de pessoas com deficiência, especificamente a juventude, promover a acessibilidade, gerar financiamento a ajudas técnicas em instituições públicas da juventude com deficiência, dispor serviços acessíveis, estabelecer

atendimentos prioritários, garantir a participação em programas públicos, obrigar o acompanhamento de tradutores em espaços sociais, brindar serviços de interpretes, utilizar linguagem de transmissão inclusiva na mídia, dispor de acessibilidade nos produtos educativos e culturais, e garantir vagas em espaços coletivos. No que respeita à juventude rural, destacam-se recomendações como o fortalecimento da educação rural e seu transporte, incluir um enfoque rural nas instituições educativas destes territórios que promovam a cultura e a melhoria econômica, aumentar linhas de crédito, melhorar a fiscalização das delegações de trabalho nestes territórios, gerar ações de cultura e esporte, fortalecer espaços públicos, melhorar e ampliar as ações do SUS, gerar programas de saúde pública contando com a participação de organizações de juventude, e fortalecer o programa Saúde da Família.

Além das câmaras temáticas, na lei 11,129 de 2005 o ProJovem é compreendido como um programa (de caráter emergencial) de aumento de escolaridade, formação para o trabalho e construção de cidadania, no âmbito da Secretaria - Geral da Presidência da República, realizando cursos e enfatizando a juventude que não tenha concluído o ensino fundamental, a inserção produtiva e a materialização de ações comunitárias (com participação das organizações de juventude), com um período de implementação inicial de dois anos, e formulado para a juventude entre 18 e 24 anos de idade, que tenham um nível de escolaridade entre a quarta e a oitava série, assegurando vagas para pessoas com deficiência, e que não contem com vínculo empregatício. O programa é responsabilidade da Secretaria - Geral da Presidência da República, articulando-se com os Ministérios da Educação, do Trabalho e Emprego e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, reconhecendo a intersetorialidade na ação pública.

Nos territórios, a lei 11.129 destaca que a implementação do ProJovem com a responsabilidade as instituições públicas de educação, de trabalho, de assistência social e de juventude (incluindo as secretárias estaduais de juventude), reconhecendo a intersetorialidade e permitindo a implementação com atores privados (não lucrativos). O Programa também considera outorgar uma bolsa mensal durante 12 meses aos beneficiários, e ressalta-se que o programa deve ser financiado pela Presidência da República. No entanto, o programa passa por modificações com a lei 11.692 de 2008, como se discutirá posteriormente.

Segundo Reyes *Et al* (2006), no começo de sua gestão, o CONJUVE conseguiu fortalecer a regulamentação da Lei do Jovem Aprendiz, acompanhar programas como o ProJovem,

Brasil Alfabetizado Jovem, e Segundo Tempo, defender direitos de pessoas com deficiência, e se manifestar contra a homofobia.

Sodré e Rabassa (2011) estudam os programas no âmbito da PNJ, classificando-os como universais, atrativos e exclusivos (em sua análise deixam de lado programas estruturantes e se enfatizam em programas de juventude em situação de vulnerabilidade). As autoras ressaltam (de 2006 a 2011) que a maioria da oferta de programas encontra-se no âmbito da educação, buscando aumentar a escolaridade e continuidade, e apresenta-se uma escassa oferta em cultura, ambiente e esporte. Ressaltam também a importância de dispor de mais programas para a juventude não adolescente.

Ferreira (2009), também resalta a existência de 56 programas relacionados com a juventude no Plano Plurianual 2004 – 2007 em âmbitos como justiça e trabalho e com um diálogo entre políticas públicas universais e específicas, sendo que os programas universais se distanciam da juventude mais excluída.

#### *A trajetória da PNJ*

Igualmente, Ferreira dialoga com a obra de Santos (s/d), utilizando a ideia da emergência, afirmando que com a PNJ as demandas da juventude deixaram de ser uma não – existência ou estado de coisas, entrando na agenda pública, e considerando-a como resultado da participação da juventude, organizações sociais e instituições públicas, gerando a SNJ, o CONJUVE, o ProJovem, e em 2007 a primeira Conferência Nacional de Juventude. No entanto, a autora destaca que a PNJ, como garantia de direitos sociais, demorou mais de 15 anos para materializar garantias constitucionais, necessita de mais consistência conceitual quanto aos ciclos de política públicas e as necessidades da juventude, fortalecer o acesso da juventude à política pública e a garantia de direitos nesta política (reconhecendo o papel da juventude na construção de uma sociedade democrática), aumentar a articulação entre os atores vinculados com a juventude, e melhorar a participação da juventude na construção de políticas públicas que lhe afetam e em espaços que ainda tem contradições.

Assim, resulta relevante afirmar que a PNJ e a institucionalidade relacionada constituem um avanço qualitativo importante na garantia de direitos da juventude, ainda que não se encontra isenta de lacunas, como nas especificidades de articulação entre os níveis territoriais, recursos, construção de sistema e financiamento. Um destes vazios é o mandato legal da PNJ e do CONJUVE (como principal espaço de formulação de políticas

públicas de juventude), que contam com um caráter consultivo, o que contem a força política e legal de implementação de políticas públicas. A PNJ, representa uma análise da situação da juventude, alguns princípios (participação e diversidade) e linhas de ação amplas, como uma aproximação sistematizada que permite gerar ações específicas. Porém, encontra-se uma falta de metas e indicadores segundo as linhas de ação, assim como também não se apresentam instituições responsáveis na implementação da política (o que acontecerá nas guias posteriores de política pública de juventude).

Pode-se inferir que a PNJ busca gerar um marco de atendimento para a juventude a partir de recomendações, sem definir muitos princípios ou uma estrutura institucional específica. As recomendações vinculam-se com ações relacionadas à situação de grupos sociais (mulheres, afrodescendentes, etc.) dentro da juventude, a ações pedagógicas, a implementação do enfoque geracional, a disponibilização de centros de referência e serviços públicos, e a fiscalização. Destacam-se ações para a juventude não adolescente, que previamente não tinha muita relevância nas ações públicas. Um dos principais aportes da PNJ encontra-se na formulação de ações a partir de câmaras temáticas.

As câmaras temáticas constituem o espaço de geração de recomendações de política pública que podem-se transformar em programas específicos assim como são a principal ferramenta de articulação entre âmbitos a partir de conceitos amplos, promovendo a intersetorialidade com linhas de ação inter-relacionadas que transcendem as divisões temáticas (o que deve corresponder-se com responsabilidades nas instituições). No entanto, a literatura apresentada que analisa a PNJ, ressalta que ainda é necessário fortalecer a intersetorialidade da política pública (assinalando a superposição de programas) e a articulação entre conceitos, linhas de ação e estratégias. Cabe agregar que a lei 11.129 de 2005 gerou uma institucionalidade necessária à formulação de políticas públicas de juventude, incluindo a PNJ, à garantia de direitos e à participação deste grupo social, mas precisando de normatividades posteriores.

Por conseguinte, torna-se relevante melhorar a articulação da política pública de juventude, pensando-se a efetividade de resultados, a relação construtiva com a juventude e a utilização de recursos. A PNJ, situa à juventude na agenda pública, como sujeito de direitos e ator estratégico, mas também releva que é um público que deve contar com ações específicas que reconheçam suas necessidades e interesses, sendo construída com um diagnóstico importante, linhas de ação pertinentes e processos de participação. Não obstante, para que estes direitos, necessidades e interesses sejam garantidos é necessário

que a PNJ estabeleça uma relação com financiamentos, responsabilidades institucionais e ações específicas, como aconteceu em alguns casos com os programas decorrentes.

### **O Estatuto da Juventude: referência de políticas públicas e garantia de direitos da juventude**

Ainda que o Estatuto estivesse sendo pautado no poder legislativo desde 2004 com a PL 4.529 (Sodré & Rabassa, 2011), foi até 2013 que se materializou com a lei 12.852, que institui o EJ e “dispõe sobre os direitos dos jovens, os princípios e diretrizes das políticas públicas de juventude e o Sistema Nacional de Juventude – SINAJUVE” (Brasil, 2013), isto é, regulamenta o Estatuto e a condição jurídica de um grupo social específico, reconhece direitos, caracteriza políticas públicas e gera uma institucionalidade.

#### *A concepção de juventude*

No EJ, a juventude é compreendida entre os 15 e 29 anos de idade, sendo que para os adolescentes entre 15 e 17 anos prevalece a normatividade do ECA, contando com o EJ quando não é uma normatividade conflitante com o ECA. No Estatuto, encontra-se uma caracterização da juventude como sujeito de direitos e como ator social estratégico.

Nos princípios apresentados para o Estatuto e as políticas públicas de juventude encontram-se a promoção da autonomia e a emancipação da juventude, a participação política direta e representativa, a participação no desenvolvimento do país, reconhecimento da juventude como sujeito de direitos universais, geracionais e singulares, promoção do bem – estar da juventude, respeito à identidade e diversidade, promoção da vida segura e a solidariedade, valorização do diálogo e a convivência inter – geracional. Estes princípios destacam a relevância dos direitos da juventude e seu papel como agente social estratégico, considerando seus âmbitos de vida e sua relação com o contexto.

As políticas públicas de juventude no EJ são caracterizadas a partir de diretrizes, como o atendimento segundo especificidades e a garantia de direitos, e a garantia dos direitos da juventude entre 18 e 29 anos de idade privada da liberdade o egressa do sistema prisional, enfatizando programas de inserção formativa e trabalhista. Ressaltam também a participação, a formulação de programas e as dinâmicas no território.

Igualmente, o EJ estabelece-se formulações específicas no reconhecimento e definição dos direitos da juventude, o que torna mais realizável e exigível a garantia destes direitos:

- Direito à Cidadania, à Participação Social e Política e à Representação Juvenil: Implicitamente, reconhece-se uma cidadania específica para a juventude.
- Direito à Educação: Considera-se a educação com qualidade e a garantia de educação básica, obrigatória e gratuita assim como o direito à educação universitária e à educação profissional e tecnológica.
- Direito à Profissionalização, ao Trabalho e à Renda: Consideram-se estes três âmbitos relacionados à liberdade, equidade, segurança, remuneração adequada e proteção social (contrariando o trabalho precário). Nas ações deste âmbito, ressalta a mistura de leituras individuais e coletivas de inserção socioeconômica (como o apoio a empreendimentos e a contestação do trabalho precário, respectivamente), o reconhecimento da especificidade do trabalho da juventude, a formulação de ações específicas sobre os componentes do trabalho (como remuneração e jornada), e a apresentação de ações concretas para o trabalho da juventude rural.
- Direito à Diversidade e à Igualdade: Destaca-se a igualdade de direitos e a não discriminação, seja étnica, de gênero, idade (relevante para a juventude), religião, orientação sexual, deficiência, ou condição socioeconômica.
- Direito à saúde: Considera-se a saúde relacionada com a qualidade de vida, e as especificidades da juventude na prevenção, promoção, proteção e recuperação da saúde.
- Direito à Cultura: Inclui-se a produção cultural, acesso a serviços, a identidade, e participação.
- Direito à Comunicação e à Liberdade de Expressão: Destaca-se a produção de conteúdo individual e coletivo.
- Direito ao Esporte e ao Lazer: Caracteriza-se o esporte vinculado ao desenvolvimento, enfatizado a adolescência.
- Direito ao Território e à Mobilidade: Promovem-se políticas públicas de moradia, transporte e equipamentos no urbano e zonas rurais para a juventude (sem especificar a implementação das políticas públicas de juventude).
- Direito à Sustentabilidade e ao Meio Ambiente: Busca-se o equilíbrio ambiental, associado a qualidade de vida e de interesse coletivo.
- Direito à Segurança Pública e ao Acesso à Justiça: Consideram-se os ambientes seguros e a igualdade.

### *Instituições responsáveis e mandato da política pública de juventude*

No relacionado com a institucionalidade de juventude, estabelece-se a formação de uma instituição responsável pelas políticas públicas de juventude (o que na prática é feito pela SNJ) e a promoção dos conselhos de juventude nos níveis territoriais, sem superpor-se à institucionalidade do ECA, no atendimento à população entre 15 e 18 anos de idade.

No EJ, dispõe-se sobre as responsabilidades dos níveis territoriais. O governo federal é responsável pela formulação e condução da PNJ (é a instância principal), o sustento, estabelecimento da organização e ações do SINAJUVE (Sistema Nacional de Juventude), a construção do Plano Nacional de Políticas de juventude participativamente e em aliança com os níveis territoriais, a efetivação de Conferências Nacionais de Juventude em aliança com o CONJUVE em um período máximo de quatro anos, a assistência técnica e suplementação financeira a estado, Distrito Federal e municípios na geração de seus sistema de juventude assim como a cooperação com estes na implementação de políticas públicas de juventude (incluindo o financiamento com os níveis territoriais, sem especificar valores dados a cada instância), o fortalecimento em rede do SINAJUVE nos territórios, e garantia da divulgação dos recursos outorgados ao financiamento das políticas públicas de juventude informando aos conselhos, os estados, Distrito Federal e municípios.

Quanto ao mandato legal do Estatuto, destaca-se sua força de lei, o que torna mais efetiva sua ação e a construção de políticas públicas de juventude.

Os conselhos de juventude, que também serão discutidos na participação, são responsáveis por encaminhar ao Ministério Público as vulnerações aos direitos da juventude assim como à autoridade judiciária responsável, devem emitir notificações, requerer informações de autoridades, e assessorar o poder executivo na elaboração de programas e formulações orçamentarias, especificando uma participação no financeiro. Ressalta a inter-relação entre as políticas públicas de juventude e a garantia de direitos da juventude nos conselhos. As atribuições dos conselhos lhes dão um mandato legal maior (embora não sejam jurisdicionais, diminuindo sua força jurídica), ficando além do consultivo e contando especificamente com relações com o Ministério Público, formulação de programas e participação financeira que tornam mais fácil a garantia de direitos da juventude. A juventude entre 15 e 17 anos de idade é atendida nos conselhos

do ECA. No âmbito da segurança pública e o acesso à justiça, promove-se o acesso da juventude à Defensoria Pública.

#### *A relação entre os níveis territoriais*

Ressalta-se também a relação de articulação entre o governo federal (como condutor), estados e municípios na cooperação, assistência técnica e cofinanciamento (incluindo a divulgação de informações sobre recursos). Uma característica que chama a atenção é a regulamentação da organização do SINAJUVE e os conselhos nos estados e municípios, reconhecendo a autonomia dos níveis territoriais. Nos princípios da política pública de juventude, encontra-se a compreensão do território como espaço de integração e o fortalecimento de relações institucionais (entre níveis territoriais, instituições, gestores e conselhos de juventude). Nos direitos ao Território e à Mobilidade, e à Segurança Pública e ao Acesso à Justiça, assinala-se a articulação entre níveis territoriais.

Os estados são responsáveis pela condução estadual do SINAJUVE, a elaboração participativa de planos estaduais de juventude seguindo o plano nacional, formular programas para a implementação de políticas públicas de juventude e cooperando e cofinanciando com os outros níveis territoriais, efetivar as conferências estaduais de juventude em aliança com os conselhos estaduais de juventude e em um período máximo de quatro anos, regulamentar a organização do SINAJUVE no estadual e municipal, e incluir nos censos demográficos informações sobre juventude. Desta caracterização, destaca-se que os estados contam com um papel importante na materialização da política pública de juventude formulando programas específicos.

Os municípios são responsáveis organização municipal do SINAJUVE, elaborar participativamente planos municipais de juventude seguindo os planos nacional e estadual, formular programas para a implementação da política pública de juventude, efetivar as conferências municipais de juventude em aliança com os conselhos municipais de juventude em um período máximo de quatro anos, regulamentar o organização do SINAJUVE no município, e promover cooperação e cofinanciamento com os outros níveis territoriais na implementação de políticas públicas de juventude. Ressalta-se que na articulação federativa os municípios podem gerar consórcios ou outras ferramenta jurídicas para compartilhar responsabilidades na materialização das políticas públicas de juventude.

#### *A construção de um sistema e as ferramentas de coordenação*

O Estatuto também estabelece o SINAJUVE, como um exercício de organização das instituições relacionadas com a juventude e articulação da ação pública, deixando sua organização, dinâmicas e financiamento sujeito a regulamentações posteriores. O governo federal é o responsável pelo SINAJUVE, e os estados e municípios devem regulamentar a organização do SINAJUVE nos respectivos territórios. Dentro dos princípios da política pública de juventude, encontra-se a geração de informações e pesquisas sobre juventude e a articulação das políticas públicas de juventude com os poderes legislativo e judiciário, o Ministério Público e a Defensoria Pública. Na seguinte figura, apresenta-se a construção implícita do SINAJUVE a partir das disposições do Estatuto:

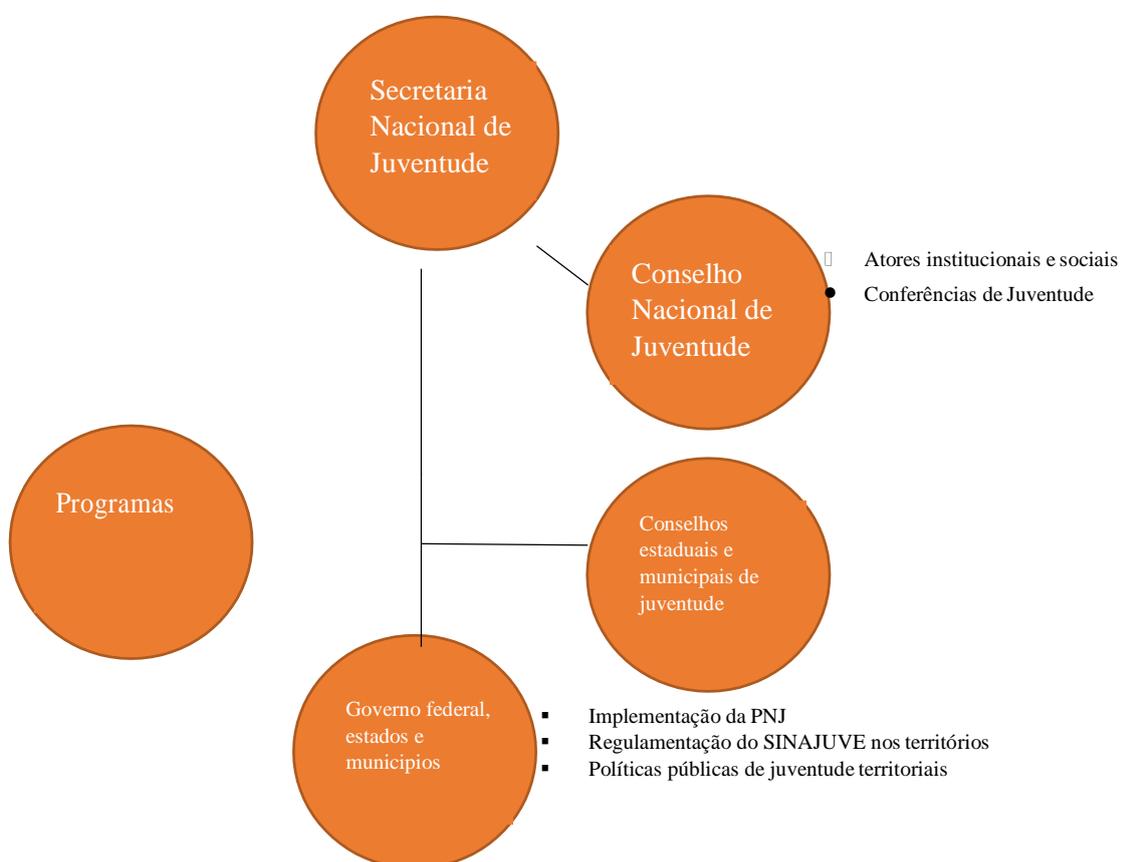


Figura 5. Fonte: Brasil, 2013.

### *Participação*

Nos princípios do Estatuto caracteriza-se a participação política direta e representativa da juventude e a participação no desenvolvimento do país (duas participações), e nos princípios da política pública de juventude, destaca-se a participação em seu ciclo: formulação, implementação e avaliação. Assim, relacionada ao direito à cidadania,

participação social e política e representação juvenil, a participação é compreendida como: “a inclusão do jovem nos espaços públicos e comunitários a partir da sua concepção como pessoa ativa, livre, responsável e digna de ocupar uma posição central nos processos políticos e sociais” (Brasil, 2013), assim como o envolvimento em assuntos que não somente lhe são próprios, na garantia de seus direitos, e nos espaços de formulação de políticas públicas. Assim, a participação conta com duas modalidades: social e política, e nas políticas públicas de juventude. Considera-se a relação da juventude com o poder público contando com organizações de juventude e redes, promovendo o associativismo.

No EJ, os conselhos de juventude são os principais espaços de participação. O Estatuto dispõe que os conselhos de juventude são instituições contínuas e autônomas, não jurisdicionais, que devem “tratar das políticas públicas de juventude e da garantia do exercício dos direitos do jovem” (Brasil, 2013), participando na formulação e implementação destas políticas e na geração de ferramentas públicas que garantam os direitos da juventude. Os conselhos promovem a cooperação relacionada com programas de juventude, acompanham pesquisas sobre juventude como insumos de políticas públicas, elaboram políticas públicas que permitam a participação social da juventude no território, facilitam a participação da juventude em instituições públicas, organizam seminários relacionados com a juventude, sendo que a regulamentação da organização e vinculação aos conselhos depende de ações nos níveis territoriais atendendo a paridade entre a sociedade e o poder público (a continuidade dos conselhos, especificamente do conselho nacional de juventude, pode-se questionar a partir de rupturas políticas, como tem acontecido recentemente entre alguns segmentos da juventude na relação contraditória com o governo federal).

A participação também é ressaltada em conselhos de instituições educativas e em políticas públicas de ambiente. O EJ assinala a construção participativa dos planos de juventude e as conferências de juventude são promovidas como um espaço importante de participação e de maneira articulada com os conselhos de juventude.

#### *Intersetorialidade e transversalidade*

Nos princípios das políticas públicas de juventude encontra-se a intersectorialidade das políticas estruturais, programas e ações. Nestes critérios, destaca-se a caracterização implícita da intersectorialidade em três modalidades: articulação entre instituições

associadas à juventude, entre níveis territoriais, e entre poderes públicos e instituições de fiscalização. Embora que o Estatuto só disponha de uma definição ampla da intersectorialidade, sua aplicação prática discute-se no caso da articulação implícita de ações de cultura, comunicação e liberdade de expressão, e na articulação de atores públicos e privados e de instituições com políticas públicas nas ações de segurança pública e acesso à justiça.

#### *Recursos humanos e materiais*

Como na PNJ, a escassa formulação de programas concretos e de metas e indicadores faz com que no EJ não se encontrem muitas definições sobre recursos. Porém, podem-se inferir algumas considerações ao respeito: nos princípios da política pública de juventude ressalta-se a disponibilização de equipamentos culturais, esportivos e territoriais, equipamentos que também são assinalados nas ações de cultura, com acesso a locais, de comunicação, com oferta de equipamentos públicos, de esporte, com pesquisa sobre equipamentos existentes e disponibilização de equipamentos comunitários, e de território e mobilidade, com equipamentos urbanos e rurais.

#### *Financiamento*

Igualmente, o Estatuto não especifica fontes de recursos e receitas da política pública de juventude assim como deixa o financiamento do SINAJUVE sujeito a regulamentação posterior. No entanto, assinala-se que o governo federal conta com a responsabilidade de outorgar suplementação financeira aos estados e municípios (sem vinculações ou valores específicos), gerar o cofinanciamento de políticas públicas de juventude com os níveis territoriais, e informar os recursos estabelecidos na política pública de juventude aos conselhos e níveis territoriais. Os conselhos contam com participação na formulação orçamentária do poder executivo.

Nas ações de cultura, estabelece-se que o poder público deve contar com orçamentos específicos para financiar projetos culturais da juventude (sem detalhar o valor nem a instituição responsável). No entanto, no Fundo Nacional de Cultural, procura-se gerar recursos para a juventude no acesso e produção cultural. Ressalta-se que há isenções tributárias quando se gera patrocínio a projetos culturais de organizações de juventude. Nas ações de esporte, destacam-se isenções fiscais ao apoio do esporte da juventude e a igualdade.

## *Programas e ações*

Ainda que o EJ não disponha de programas específicos por se tratar de uma normatividade ampla, gera disposições sobre ações em distintos âmbitos, e promove em seus princípios o fortalecimento de programas de inserção social da juventude e a promoção da integração internacional da juventude. Nas ações por âmbitos, relacionadas com os direitos, encontram-se:

- **Educação:** Reconhecem-se implicitamente algumas recomendações da PNJ, como o enfoque étnico na língua e pedagogia com povos originários, a inclusão e pedagogia de juventude com deficiência, reconhecendo o atendimento educacional especializado, e o aumento da educação para a juventude rural. Promovem-se programas de educação para jovens e adultos que não concluíram a educação básica. Reconhece-se o direito à educação universitária (a diferença da Colômbia, que não é considerada um direito) em instituições educativas públicas e privadas, com cotas para a juventude negra, indígena e egressa de escolas públicas nas instituições públicas, com aumento da oferta, e com financiamento estudantil nas instituições privadas, destacando a juventude com deficiências, negra, indígena e egressa de escolas públicas. Estabelece-se o direito à educação profissional e tecnológica, a formulação de programas de transporte escolar nos distintos níveis educativos, a participação em conselhos e espaços coletivos de escolas e universidades, e programas de acesso e continuidade (incluindo assistência estudantil) nas instituições educativas.
- **Profissionalização, Trabalho e Renda:** Busca-se promover a organização coletiva (incluindo redes de cooperação e a livre associação) no trabalho da juventude, jornadas combinadas (sintonizando tempos de trabalho e estudo), linhas de crédito ao empreendedorismo, prevenção e repressão da exploração e precarização do trabalho (sem contestar a legislação que a permite em alguns casos), promoção do estágio, aprendizagem e trabalho para a juventude (reconhecendo sua especificidade), apoio ao trabalho da juventude rural com linhas de ação específicas (na agricultura familiar e empreendimentos, acompanhando a produção, sua sustentabilidade, a tecnologia, a comercialização e estabelecimento de cooperativas, a infraestrutura, e a disponibilização de crédito, terra e assistência técnica), e apoio à juventude

com deficiência (com formação, inserção como aprendiz e combinação de jornada). O trabalho da juventude entre 15 e 18 anos de idade é regulamentado pelo ECA.

- **Diversidade e Igualdade:** Quanto às ações específicas, ressaltam-se programas em todos os níveis territoriais sobre igualdade de direitos da juventude para todas as etnias, a formação de professores sobre não discriminação na programação curricular (relacionando-se com uma recomendação da PNJ), e a inclusão de assuntos étnicos, de deficiência, de orientação sexual, de gênero e de violência contra a mulher na formação de funcionários da educação, da saúde, da segurança pública e dos gestores do âmbito. Assinala-se a relevância da educação étnica na programação curricular, e a inclusão de não discriminação, igualdade (sem especificar ações específicas para outros grupos sociais) e educação sexual na programação curricular.
- **Saúde:** Apresenta-se a construção de uma política pública de juventude de saúde com ações como acesso universal e gratuito ao SUS e serviços de qualidade desde as especificidades da juventude, atenção à saúde e prevenção dos determinantes de saúde da juventude, articulação de ações entre serviços de saúde, instituições educativas, sociedade e família, inclusão de temáticas sobre consumo de drogas e direitos sexuais com enfoque de gênero nas instituições educativas, reconhecimento dos efeitos da gravidez planejada ou não, formação dos funcionários de saúde em consumo de drogas e saúde sexual, incluindo pessoas com deficiência, da juventude, formação de profissionais (de educação, saúde e assistência social) para identificar e encaminhar problemáticas associadas ao consumo de drogas, estabelecimento de alianças com organizações sociais para o atendimento ao consumo de drogas, proibição de propaganda de bebidas alcoólicas com a participação menores de 18 anos de idade, elaboração de campanhas educativas sobre o consumo de drogas que gerem dependência, e articulação entre a saúde e a justiça na prevenção do consumo de drogas, enfatizando o crack. Neste âmbito, chama a atenção que se reconhecem as especificidades da juventude na saúde, promove-se uma articulação ampla em ações de prevenção, e geram-se ações de saúde pública (embora se limitem ao consumo de drogas e à saúde sexual, sendo necessário incluir problemáticas como violências e exclusão socioeconômica).

- **Cultura:** Dentro das ações encontra-se a produção e uso de bens culturais, acesso a locais culturais, promoção de atividades artísticos-culturais e de preservação do patrimônio, acompanhamento de projetos culturais, promoção da diversidade cultural do país, fortalecimento de programas educativos e culturais sobre juventude nos meios de comunicação, aumento da inclusão digital, produção e uso cultural da juventude rural destacando a cultura camponesa, e acesso da juventude com deficiência, sem desconhecer a normatividade do trabalho cultural da adolescência. A juventude de família de baixa renda e os estudantes podem pagar somente a metade do ingresso em locais culturais (em todos os níveis educativos e contando com carteirinha).
- **Comunicação e Liberdade de Expressão:** Encontram-se ações como a promoção de programas educativos e culturais de juventude na mídia, a inclusão digital, o fortalecimento de redes de comunicação, a disponibilização de equipamentos públicos, e o acesso de juventude com deficiência. Estas ações guardam relação com as ações de cultural, sendo conveniente trabalhar articuladamente entre estes dois âmbitos.
- **Esporte e Lazer:** Considera-se gerar uma política pública de esporte e lazer de juventude, contando com pesquisas sobre esporte e equipamento, o reconhecimento do esporte e do para – esporte educativo, e a elaboração de equipamentos comunitários, incluindo as instituições educativas com espaços de esporte.
- **Território e Mobilidade:** Ressalta-se o acesso de juventude com deficiência ao transporte, o oferecimento de vagas para a juventude de baixa renda em transporte interestadual, e a articulação entre níveis territoriais para apoiar o financiamento do transporte da juventude em situação de pobreza ou vulnerabilidade.
- **Sustentabilidade e Meio Ambiente:** Promove-se a educação ambiental, o fortalecimento de organizações de juventude vinculadas com o trabalho ambiental, a participação da juventude em políticas públicas ambientais, geração de projetos de juventude de trabalho e renda com sustentabilidade no urbano e zonas rurais.
- **Segurança Pública e Acesso à Justiça:** Destaca-se a articulação entre os níveis territoriais e atores público e privados na geração de políticas públicas de segurança de juventude. Nas ações do âmbito encontram-se a articulação com

as outras políticas públicas de juventude, a prevenção e atendimento de violências, geração de pesquisas como insumo de ação pública e avaliação, atendimento à juventude vulnerável ou egressa do sistema prisional, acesso à Defensoria Pública desde a especificidade da juventude, e acesso à justiça da juventude com deficiência. Neste âmbito, ressalta a importância da articulação entre instituições e entre políticas públicas.

Por conseguinte, o Estatuto define direitos específicos, dispõe de uma institucionalidade necessária às políticas públicas de juventude e estabelece-se responsabilidades, constituindo um avanço legal e qualitativo relevante e fundamenta as ações concretas a implementar no âmbito federal, estadual, do Distrito Federal e municipal, destacando-se o enfoque de direitos, a intersetorialidade e a autonomia dos níveis territoriais. A SNJ não é mencionada no EJ, mas, como na Colômbia, na prática assume o papel de instituição responsável pelas políticas públicas de juventude. O Estatuto também destaca a geração do Plano Nacional de Juventude, articulado a planos estaduais e municipais e promovendo a participação.

Implicamente o EJ retoma várias disposições da PNJ, revelando uma continuidade na construção de políticas públicas, como o reconhecimento da diversidade da juventude (na educação étnica, a prevenção de violências de gênero, a juventude com deficiência, a juventude rural, etc.), a promoção da participação como critério. No estatuto encontra-se uma articulação em três dimensões (entre níveis territoriais, poderes públicos e setores de política pública), e duas participações (nos espaços de juventude e em assuntos sociais amplos). Os direitos considerados no EJ, constituem uma fundamentação adequada para a construção de programas incluindo as recomendações da PNJ. O Estatuto também reconhece a prevalência do ECA na juventude entre 15 e 18 anos de idade, promove a igualdade na formação de funcionários, mistura o individual e o coletivo no atendimento à juventude, transcende o discurso das capacidades, menciona a qualidade de vida, e se reconhece a inserção da juventude na educação superior pública e privada. Pode-se inferir que o EJ dispõe sobre a geração de políticas públicas de juventude específicas no relacionado com saúde, esporte e lazer, e segurança pública, assim como também promove dispor de subsídios e pagamentos em alguns programas, e reconhece isenções fiscais no financiamento de espaços públicos e ações de cultura.

No Estatuto se destaca o estabelecimento de ferramentas jurídicas de articulação entre os níveis territoriais, como os consórcios ou as disposições legais pertinentes, dando maior

aplicação às considerações do EJ. Resultam chamativas as relações com a Defensoria Pública e o Ministério Público na garantia e atendimento de vulnerações de direitos da juventude, outorgando ferramentas específicas e vinculantes à institucionalidade de juventude. A partir do Estatuto, o SINAJUVE e os conselhos de juventude resultam fundamentais na materialização da política pública de juventude, caracterizando esta política pública com linhas de ação específicas e contando com um enfoque de direitos e de protagonismo da juventude. No entanto, o EJ não especifica a organização de alguns dos seus espaços, deixando-a sujeita a regulamentação posterior, assim como também não especifica fontes de recursos e valores no relacionado com o financiamento da política pública de juventude, sendo uma referência legal recente, que como no caso da Colômbia é cedo para ser avaliada como afirmam Romero Et al (2015), mas que constitui um avanço na garantia de direitos da juventude precisando fortalecer a regulamentação específica, financiamento e materialização em programas que garantam os direitos da juventude.

#### **A efetivação da Política Pública de Juventude mediante programas específicos**

Em 2010 (Brasil, 2010), a SNJ apresentou o Guia de Políticas Públicas de Juventude, assinalando o reconhecimento da juventude como ator estratégico e sujeitos de direitos, o diálogo inter – geracional e a organização da Conferência Mundial de Juventude nesse ano e da Pré – Conferência das Américas, organizada no Brasil destacando as ações do governo federal no atendimento à juventude. Ressalta-se o papel da SNJ na articulação de políticas estruturais com programas específicos: “o papel de coordenar as iniciativas executadas por diversos ministérios, numa ação intersetorial que combina um conjunto de políticas estruturantes com programas específicos” (Brasil, Ibid., p. 3). Nos avanços conseguidos, a SNJ destaca a participação, com a organização da primeira Conferência Nacional de Juventude em 2008 e a emissão de um documento com 70 resoluções relacionadas com a ação federal, estadual e municipal.

Outro logro mencionado é o fortalecimento institucional, com a geração de instituições responsáveis de juventude em aproximadamente mil municípios e 25 estados com distintas denominações (secretarias, diretorias, conselhos, etc.) e a organização de Fóruns Nacionais de Gestores Estaduais e Municipais de Juventude. O documento destaca o aumento de relações internacionais de juventude, gerando cenários de discussão sobre juventude como a XVIII Cúpula de Chefes de Estado e Governo em 2008 que dispôs sobre a construção de políticas públicas de juventude pensando-se o aumento da qualidade de vida nos países ibero – americanos, a associação à OIJ mencionada

anteriormente, e a Reunião Especializada de Juventude do Mercosul que buscava a elaboração de uma política pública de juventude na região e a inclusão na agenda da juventude e o trabalho decente.

Destaca-se o avanço na fundamentação legal da política pública de juventude pensando-a como política de Estado, mas que naquele período encontravam-se vinculada a ações em tramite legislativo: a PEC sobre a inclusão da juventude (aprovada em 2010), o Plano Nacional de Juventude (ainda em tramite) e o EJ (aprovado em 2013). A SNJ afirma que um desafio relevante da política pública de juventude é a inclusão, gerando programas emergenciais, principalmente no âmbito da educação, formação profissional e inclusão digital, beneficiando a aproximadamente 11 milhões de jovens nos programas mencionados no documento e considerando a construção de uma política pública de juventude que garanta os direitos deste grupo social, evitando a reprodução da pobreza e incluindo à juventude no desenvolvimento social.

O programa mais destacado no documento de 2010 (SNJ, 2010), com programas posteriores à PNJ, é o ProJovem, afirmando que foi implementado em 2008 e resultado da vinculação de seis programas: ProJovem, Agente Jovem, Saberes da Terra, Escola de Fábrica, Juventude Cidadã e Consórcio Social da Juventude, beneficiando a 683.700 jovens entre 2007 e 2008 e evitando uma eventual repetição de ações entre distintos ministérios. Assinala-se que o ProJovem conta com quatro modalidades: Urbano (SNJ), Campo (Ministério da Educação), Adolescente (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome) e Trabalhador (Ministério do Trabalho e Emprego), enfatizado âmbitos problemáticos da juventude e promovendo a articulação entre os níveis territoriais. O programa procura inserir a juventude na “escola e a qualificação profissional, além de inseri-los em ações de cidadania, esporte, cultura e lazer” (Brasil, 2010, p. 8), beneficiando a um milhão de jovens entre 2008 e 2009, e contando com uma previsão de outro milhão de jovens beneficiários em 2010. Ressalta-se que estes quatro programas estão associados com instituições distintas, mas atendem a problemáticas relacionadas.

O ProJovem Urbano é um programa pensado para a juventude entre 18 e 29 anos de idade, buscando aumentar sua escolaridade e conclusão do ensino fundamental, qualificação profissional, participação em cidadania e recebimento de uma bolsa mensal de R\$ 100,00 com um período de 18 meses, gerando alianças para a implementação das ações entre a SNJ, os estados e municípios (com mais de 200.000 habitantes).

O ProJovem Campo busca aumentar a escolaridade da juventude entre 18 e 29 anos de idade que não concluiu o ensino fundamental e melhorar sua formação profissional, atendendo à juventude vinculada à agricultura familiar, durante um período de 24 meses e respeitando os ciclos agrícolas (e as dinâmicas territoriais). Consideram-se alianças entre o Ministério de Educação, as secretárias estaduais de educação e instituições públicas federais.

No programa Projovem Trabalhador dispõe-se sobre a formação para o trabalho da juventude entre 18 e 29 anos de idade, dando relevância à juventude desempregada e com renda mensal familiar per capita de até meio salário mínimo, com cursos de 600 horas por aula e um benefício de R\$ 100,00 durante um período de seis meses, contando com alianças entre o Ministério do Trabalho e Emprego e estados e municípios.

O Projovem Adolescente busca atender à juventude entre 15 e 17 anos de idade em situação de risco ou cujas famílias encontram-se no programa Bolsa – Família, durante um período de 24 meses e outorgando proteção social e assistência às famílias, gerando um aumento da escolaridade e elaborando ações de prevenção de violências, consumo de drogas, saúde sexual e gravidez adolescente (atendendo às problemáticas caracterizadas no contexto da juventude do Brasil). Os municípios que buscam participar no programa devem contar com gestão básico do SUAS, Centros de Referências de Assistência Social e uma demanda mínima de 40 jovens.

O programa Cultura Viva, procura estabelecer Pontos de Cultura, dispor equipamento e acompanhar projetos culturais para a população de baixa renda, enfatizando a juventude entre 17 e 29 anos de idade, promovendo manifestações culturais e produção audiovisual em comunidades e escolas (Brasil, Ibid., p. 11). O programa se implementa mediante alianças entre o Ministério de Cultura e estados e municípios, sendo que estes se inter-relacionam com a sociedade. Formam-se agentes de cultura viva, caracterizados como líderes nos Pontos de Cultura (que estabelecem redes) na geração de emprego e renda na comunidade, contando com quatro agentes por projeto e um benefício mensal de R\$ 380,00 durante um período de 12 meses.

O programa Bolsa Atleta outorga apoio financeiro a atletas profissionais que não contam com patrocínio, durante um período de 12 meses e em quatro categorias: estudantes, nacional, internacional, olímpica e paraolímpica, com um investimento de R\$ 133 milhões e ressaltando medalhistas olímpicos e paraolímpicos.

Quanto ao programa Segundo Tempo, geram-se ações de esporte, acompanhamento escolar e alimentação em contraturno escolar para a juventude em situação de risco em instituições educativas públicas, contando com parcerias entre instituições públicas e privadas e com um investimento de R\$ 653 milhões.

No relacionado com o programa Praças da Juventude, dispõe de equipamentos esportivos em comunidades urbanas onde carecem deles, vinculando atividades sociais com a qualidade de vida. A implementação é responsabilidade de estados e municípios, contando com um investimento de R\$ 180 milhões. O Projeto Rondon, busca promover a inserção social com o voluntariado estudantil em comunidades excluídas, pensando-se a qualidade de vida e a formação estudantil e contando com a participação de estados, municípios e organizações sociais. Incluem-se distintos âmbitos sociais e as ações, durante um período de 12 meses e se implementam a partir da formulação de projetos aprovados. O Projeto Soldado Cidadão, procura promover a formação para o trabalho para a juventude vinculada às Forças Armadas, contando com alianças com instituições educativas profissionais e uma média anual de 20.000 beneficiados.

O programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania, dispõe sobre ações do Ministério da Justiça para a juventude em situação de risco ou conflito com a lei, enfatizando a juventude entre 18 e 24 anos de idade e contando com projetos como a Proteção de Jovens em Território Vulnerável, com ações de formação cidadã e atendimento de juventude em situação de vulnerabilidade, no âmbito da cultura, a educação e a formação para o trabalho em cursos de 800 horas e um benefício mensal de R\$ 100,00. Outro projeto no programa é o Jovem Detento, que busca a inserção social da juventude no sistema prisional, efetuando cursos de educação e formação para o trabalho com acompanhamento de saúde pública e assistência social. Encontra-se o projeto Geração Consciente neste programa, que procura formar à juventude na prevenção de violências e direitos do consumidor.

Este programa também implementa ações com outros ministérios, financiando projetos no âmbito do programa, como o Ministério do Esporte, contando com os projetos Esporte e Lazer na Cidade (núcleos culturais), Praça da Juventude e Pintando a Liberdade e Pintando a Cidadania (para a juventude no sistema prisional, fabricando equipamentos de esportes e material gráfico para instituições educativas públicas). Também se encontram alianças com o Ministério da Cultura, com projetos como Pontos de Leitura (promoção da leitura em comunidades), Pontos de Cultura e Museus (museus comunitários

vinculando a juventude e idosos da comunidade como promotores da memória), assim como com a Secretária Especial de Políticas de Igualdade Racial, com o projeto Farol (formação para juventude negra em situação de risco ou conflito com a lei sobre educação, formação para o trabalho, práticas culturais e cidadania), e com a SNJ, com o projeto ProJovem Prisional (implementando o ProJovem Urbano no sistema prisional, com ações de educação, formação para o trabalho e inclusão digital e com um benefício mensal de R\$ 100,00 a uma pessoa indicado pelo beneficiário). Ressaltam-se as alianças com instituições educativas e estados.

O programa Pronaf Jovem, gera linhas de crédito para a juventude agricultura entre 16 e 29 anos de idade que estejam no ensino médio ou tenham feito 100 horas de estágio, contando com alianças entre estados ou municípios e instituições educativas. O programa Juventude e Meio Ambiente destaca a formação de líderes na juventude sobre meio ambiente, formando Conselhos Jovens de Meio Ambiente e implementando ações nas instituições educativas públicas, assim como contando com uma aliança entre o Ministério da Educação, o Ministério do Meio Ambiente e a SNJ e um papel dos estados e municípios associado a promoção da participação da juventude. O programa Escola Aberta ressalta o aumento da qualidade da educação, a inclusão e a promoção da convivência na relação entre escola e comunidade, implementando ações em instituições educativas públicas, com alianças entre o Ministério da Educação, a UNESCO, estados e municípios e um investimento de R\$ 38 milhões.

O programa Prouni dispõe sobre a concessão de bolsas de estudos em instituições de educação superior privadas à juventude de baixa renda, com deficiência ou professores de instituições educativas públicas, gerando alianças entre o Ministério de Educação e as instituições educativas. Conta-se com o programa Reforço às Escolas Técnicas e Ampliação de Vagas em Universidades Federais, atendendo à construção de 214 escolas técnicas. O programa Brasil Alfabetizado, formula ações de alfabetização de jovens, adultos e idosos, formando em cidadania e aumentando a escolaridade, enfatizando os municípios com maior analfabetismo e contando com alianças entre o Ministério de Educação, estados e municípios. O programa Integração da Educação Profissional ao Ensino Médio na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos, busca aumentar a formação para o trabalho de pessoas que não concluíram o ensino médio na idade regular, incluindo a juventude a partir de 21 anos de idade e estabelecendo alianças entre o Ministério de Educação, o Ministério do Trabalho e Emprego, e instituições educativas

públicas e instituições “privadas nacionais de serviço social, aprendizagem e formação profissional vinculadas ao sistema sindical” (Brasil, 2010, p. 22).

No relacionado com o Programa Nacional do Livro Didático para o Ensino Médio, busca-se distribuir livros em instituições educativas públicas registradas no censo escolar e contando com um investimento de R\$ 137 milhões. O Programa Nacional do Livro Didático para a Alfabetização de Jovens e Adultos, procura outorgar livros para alfabetização e aumento da escolaridade de pessoas a partir dos 15 anos de idade a estados e municípios que se encontram no Programa Brasil Alfabetizado (revelando articulação entre programas) contando com um investimento de aproximadamente R\$ 20 milhões. No aumento do programa Bolsa Família, encontra-se o Benefício Variável Jovem, para a juventude entre 16 e 17 anos de idade, procurando a continuidade de sua formação educativa e incluindo as famílias que já estão no programa, com um benefício de R\$ 30,00 por beneficiário e no máximo de duas pessoas por família.

Na tabela apresentam-se os anteriores programas com as instituições responsáveis, financiamento, período de participação, benefícios, quantidade de beneficiários, e articulação com os níveis territoriais, com ações implementadas diferencialmente em diferentes períodos antes de 2010:

Programa	Instituição Responsável	Financiamento (investimento)	Período de participação	Benefício	Quantidade de Beneficiários	Articulação com os níveis territoriais
<b>ProJovem Urbano</b>	SNJ	s/i	18 meses	R\$ 100,00	350.000 (2008 – 2009)	Sim
<b>ProJovem Campo</b>	MEC	s/i	24 meses	s/i	22.000 (2009)	Sim
<b>ProJovem Trabalhador</b>	MTE	s/i	600 horas/aula	R\$ 100,00 (6 meses)	163.000 (2009)	Sim
<b>ProJovem Adolescente</b>	MDS	s/i	24 meses	s/i	521.000 (2008 – 2009)	Sim
<b>Cultura Viva</b>	MinC	s/i	12 meses (agentes de cultura viva)	R\$ 380,00	650 Pontos de Cultura	Sim (p)
<b>Bolsa Atleta</b>	ME	R\$ 133 milhões	12 meses	s/i	10.254 (desde 2005)	Não
<b>Segundo Tempo</b>	ME	R\$ 653 milhões	s/i	Não	3.600.000 (desde 2003, crianças e adolescentes)	Sim

<b>Praças da Juventude</b>	ME, MJ	R\$ 180 milhões	Não	Não	150 praças (desde 2008)	Sim
<b>Projeto Rondon</b>	MD	s/i	12 meses	Não	9.812 voluntários (2005 - 2010)	Sim (p)
<b>Projeto Soldado Cidadão</b>	MD	s/i	s/i	Não	134.178 (até 2009)	Não
<b>Pronasci</b>	MJ, ME, MinC, Seppir, SNJ	s/i	800 horas (Protejo)	R\$ 100,00 (Protejo), R\$ 100,00 (Projovem Prisional)	11.000 líderes de convivência (2009), 560 (2009, Projovem Prisional)	Sim
<b>Pronaf Jovem</b>	MDA	s/i	Não	Não	24.717 (até 2010)	Sim
<b>Juventude e Meio Ambiente</b>	MEC, MA, SNJ	s/i	Não	Não	120 líderes (até 2010)	Sim (p)
<b>Escola Aberta</b>	MEC, UNESCO	R\$ 38 milhões	s/i	Não	1.882 escolas (até 2010)	Sim
<b>ProUni</b>	MEC	s/i	Não	Não	704.600 (2005 – 2010)	Não
<b>RESAVUF</b>	MEC	s/i	Não	Não	136 escolas (2010)	Não
<b>Brasil Alfabetizado</b>	MEC	s/i	s/i	Não	10.000.000 (2003 – 2008)	Sim
<b>Proeja</b>	MEC, MTE	s/i	s/i	Não	13.300 (2009)	Sim
<b>PNLEM</b>	MEC	R\$ 137 milhões	Não	Não	7.630.803 livros (2009)	Não
<b>PNLDAJA</b>	MEC	R\$ 20.273.530.40	Não	Não	2.854.316 livros (2009)	Sim
<b>Ampliação Bolsa Família</b>	MDS	s/i	s/i	R\$ 30,00	2.150.000 em frequência escolar (2009, em 2008 foram 1.970.000, com uma diferença de 180.000)	Sim

Tabela 5<sup>2</sup>. Elaboração própria. Fonte: Brasil, 2010.

<sup>2</sup> Destas informações, cabe agregar algumas precisões: os beneficiários apresentados em alguns programas não necessariamente são jovens, sendo crianças (em programas educativos) ou adultos (em programas de

S/i: sem informações.

Sim (p): Os níveis territoriais são responsáveis pela participação social.

Destas informações, cabe agregar algumas precisões: os beneficiários apresentados em alguns programas não necessariamente são jovens, sendo crianças (em programa educativos) ou adultos (em programas de alfabetização), assim como uma pessoa beneficiária de um programa educativo também pode ser beneficiária de um programa cultural (não são excludentes entre eles), razão pela qual não há que considerar a quantidade total de beneficiários como um valor exato, sendo que dos programas assinalados foram beneficiados 15.744.542 jovens, destacando que o programa Segundo Tempo reportou 3.600.000 e o programa Brasil Alfabetizado contou com 10.000.000 (na Ampliação do Bolsa Família foram incluídos os jovens que ingressaram na frequência escolar de 2009, se sumam-se o total de jovens em frequência escolar a quantidade de beneficiários seria de 17.714.542).

Alguns programas não beneficiam uma quantidade específica de jovens pelo caráter do programa, gerando equipamento ou material pedagógico e não foram inseridos na contagem de beneficiários. Pelas suas características, alguns programas não dispõem de um período de participação (a diferença dos cursos), nem outorgam benefícios, que nos programas ressaltados trata-se de transferência de renda. Os valores dos benefícios encontram-se entre R\$ 30,00 e R\$ 380,00 (uma diferença relevante para a juventude de menor renda). Os períodos de participação no programa e os benefícios no ProUni dependem do curso e dos valores da instituição educativa. O Pronasci, no documento, somente dispõe de informações para alguns projetos, mas não do programa como tal.

No caso dos programas de formação, os cursos contam com períodos de entre 12 e 24 meses ou horas específicas assim como os benefícios. Destaca-se também, na prática da

---

alfabetização), assim como uma pessoa beneficiária de um programa educativo também pode ser beneficiária de um programa cultural (não são excludentes entre eles), razão pela qual não há que considerar a quantidade total de beneficiários como um valor exato, sendo que dos programas assinalados foram beneficiados 15.744.542 jovens, destacando que o programa Segundo Tempo reportou 3.600.000 e o programa Brasil Alfabetizado contou com 10.000.000 (na Ampliação do Bolsa Família foram incluídos os jovens que ingressaram na frequência escolar de 2009, se sumam-se o total de jovens em frequência escolar a quantidade de beneficiários seria de 17.714.542).

intersetorialidade, a implementação compartilhada de seis programas. Somente cinco programas não são implementados com articulação entre níveis territoriais.

Os programas assinalados encontram-se em distintos âmbitos como educação e formação para o trabalho (16), trabalho e geração de renda (4), cultura (5), inserção social (10), produção agrária (2), esporte (4), prevenção de violências (4), vulnerabilidade (9), ambiente (1), e em menor medida, saúde pública (indiretamente na prevenção de consumo de drogas e gravidez adolescente) e relações comunitárias, com um correlato institucional (o Ministério da Educação e o Ministério de Trabalho e Emprego contam com distintos programas, embora a SNJ seja responsável por três programas). Porém, estes programas não abordam diretamente a garantia de direitos de grupos sociais específicos dentro da juventude como se recomenda na PNJ, ainda que indiretamente o EJ dialogue com as formulações destes programas nas características das políticas públicas (intersetorialidade, articulação entre níveis territoriais, garantia de direitos, etc.) e no reconhecimento das as categorias ali detalhadas.

Por conseguinte, a partir do documento da SNJ (2010), que apresenta o estado da política pública de juventude em 2010, pode-se inferir que se encontra uma gradativa implementação de ações concretas desde a construção institucional de 2005 e a PNJ de 2006, revelando a construção de uma política pública de juventude explícita mas não unívoca, sendo mais o resultado da articulação de distintas ações institucionais ao redor de uns princípios, objetivos e referências legais de juventude.

### **Ações recentes e o papel da SNJ**

Em uma guia mais atualizada de políticas públicas de juventude, a SNJ (2013) apresenta novos programas, sua relação com Plano Plurianual 2012 - 2015 e a situação da juventude neste contexto. Reconhece-se que a juventude tem-se inserido na agenda pública, defendendo seus direitos e situando-se como ator estratégico na construção de sociedade, mas destaca-se que há desafios na garantia destes direitos. Igualmente, a SNJ ressalta esta inserção na última década, a importância do 2005, e as melhorias na educação, diminuição da pobreza e fortalecimento da participação da juventude, contando com a institucionalização gradativa da política pública de juventude nos níveis territoriais, e as leis em trâmite no Congresso. Porém, assinala-se a necessidade de melhorar a situação da juventude no atendimento ao desemprego, o trabalho decente (sem discutir a legislação trabalhista) e a prevenção de violências, e em menor urgência, gerar ações em educação,

saúde, cultura, esporte, tempo e participação (dialogando indiretamente com alguns direitos reconhecidos no EJ).

Na institucionalização da política pública de juventude, a SNJ destaca o aporte da articulação interministerial, o diálogo elaborado desde o CONJUVE e a inter-relação com instituições responsáveis de juventude nos níveis territoriais. No documento, afirma-se a relevância do fortalecimento institucional, com ações no âmbito, reconhecendo que a institucionalidade deve construir-se segundo dinâmicas territoriais e contar com força política nos municípios para garantir os direitos da juventude, sem desconhecer a importância da participação e as alianças institucionais na construção da política pública de juventude como política de Estado.

A SNJ assinala que o bônus demográfico existente no país, constitui à juventude como ator social estratégico e pressiona a garantia de seus direitos, resultando dali a relevância de fortalecer políticas públicas de juventude, sendo estratégico o papel dos municípios na melhoria da situação da juventude e na implementação destas políticas, necessitando de reconhecimento, inserção na agenda e financiamento nos territórios. O documento apresenta uma série de recomendações sobre a institucionalização da política pública de juventude nos municípios, diálogo com processos associados e reconhece à juventude, caracterizada pela desigualdade e a diversidade, como condição juvenil e sujeito de direitos na construção de autonomia e inclusão social, sendo preciso gerar programas universais e específicos, pensando na juventude como tal e na que é mais afetada pela exclusão, na política pública de juventude.

Ressaltam-se a existência de demandas amplas da juventude, sem desconhecer demandas específicas, como a educação, trabalho e renda, e a prevenção de violências, contando com a inter-relação entre estas problemáticas. O desemprego e sublinhado como uma problemática relevante, que para a juventude não depende somente da expansão econômica, mas também de fatores de exclusão social, falta de escolaridade e condições de trabalho precarizado (contratos e remuneração). Assim, a SNJ destaca a conveniência de gerar programas que permitam articular dinâmicas de estudo e trabalho. O documento ressalta que algumas políticas públicas que não são especificamente de juventude tiveram efeito neste grupo social (sem apresentar dados concretos), como o aumento do salário mínimo e o Bolsa Família. No atendimento à juventude, com uma caracterização pertinente, a SNJ assinala a relevância da intersetorialidade vinculada com o enfoque territorial, as dinâmicas federativas, o reconhecimento da desigualdade e a diversidade, e

a articulação interministerial (incluindo ações relacionadas com a juventude que estão fora do âmbito da SNJ). Vincula-se a transversalidade com a formulação, implementação e avaliação de políticas públicas de juventude, buscando fortalecer o efeito das ações e a participação da juventude.

Nos programas que não contam com faixa etária específica e que beneficiam à juventude, a SNJ destaca o Prouni, Pronatec, Expansão e interiorização da Rede de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, Pontos de Cultura, e Minha Casa Minha Vida. Os programas específicos de juventude ressaltados no documento, além de alguns citados em 2010, apresentam o programa Crédito Fundiário/ Nossa Primeira Terra.

No relacionado com as ações e organização da SNJ, encontra-se o objetivo de "formular, executar, supervisionar, coordenar, integrar e articular políticas públicas para a juventude no âmbito do Governo Federal, além da competência de articular, promover e executar programas de cooperação com diversos setores públicos e privados voltados à juventude" (Brasil, 2013b, p. 15), isto é, é responsável pelas políticas públicas de juventude e dinamiza programas do âmbito, assim como conta com objetivos específicos como tornar a política pública de juventude uma política de Estado, promover a participação no fortalecimento da PNJ, e gerar efeitos na situação da juventude do Brasil. Com relação a estes objetivos, conta-se com as dimensões de inclusão, autonomia, emancipação e participação assim como se destaca a inserção na agenda da garantia de direitos da juventude.

No entanto, a SNJ reconhece que a agenda do governo federal de juventude não é um programa específico, mas está transversalizada na agenda de distintos Ministérios, sendo preciso ampliar a intersetorialidade em mais âmbitos e níveis territoriais, em uma articulação que reconhece a diversidade da juventude, e revelando implicitamente a caracterização de uma política pública populacional. Dentro das ações da SNJ, encontra-se gerar pesquisas sobre juventude, como apoio à inserção na agenda e como insumo de política pública.

Uma ferramenta interessante analisada no documento é o Comitê Interministerial da Política Pública de Juventude, articulando e avaliando políticas públicas e formulando o Plano Nacional de Juventude, com metas específicas, desde a II Conferência Nacional de Juventude. Estes cenários resultam práticos e fundamentais dada sua efetividade no mapeamento e encontro de ações, evitando a repetição, contradições normativas e usando

melhor os recursos disponíveis. Encontram-se também os seguintes Grupos Temáticos de Trabalho, contando com instituições públicas e atores sociais: Jovens Mulheres, Meio Ambiente, Cultura e Juventude Rural, reconhecendo algumas das especificidades da juventude.

Igualmente, a SNJ destaca os aportes da participação (especificamente das conferências e o CONJUVE), fortalecendo a participação da juventude e suas organizações. A SNJ ressalta que por seu caráter federal também articula ações de cooperação internacional de juventude. Um dos avanços que chama a atenção da gestão de juventude, foi a inserção do âmbito no PPA 2012 - 2015, contando com o programa Autonomia e Emancipação da Juventude, com ações, metas e detalhes de financiamento. O programa considera "metas de aprimoramento das políticas juvenis, articulado com as demais políticas e ações do Governo Federal, com o objetivo de superar as desigualdades, ampliar a participação social [...]" (Brasil, Ibid., p. 16). Embora o Plano Nacional não tenha sido formulado, a inserção da juventude no PPA apoia o fortalecimento de ações concretas, responsabilidades e financiamento na política pública de juventude.

A SNJ apresenta programas específicos que têm sido implementados no seu âmbito de ação, além dos mencionados no documento anterior. Encontram-se o Plano de Prevenção à Violência contra a Juventude Negra: Juventude Viva, que busca a prevenção de violência e atendimento a sua banalização com ações de inclusão da juventude negra, assim como o programa Estação Juventude, como ação informativa sobre as políticas públicas de juventude, rotas de atendimento e articulação das ações nos níveis territoriais com tecnologias (chama a atenção a construção de um programa específico de divulgação das ações associadas à juventude). Destaca-se o programa Observatório Participativo da Juventude: Participatório, promovendo a participação, a geração de informações, a construção de redes, o fortalecimento de espaços virtuais, e a divulgação de publicações sobre políticas públicas de juventude, e o programa de Inclusão Produtiva, Formação Cidadã e Capacitação para Geração de Renda da Juventude Rural, com ações de acompanhamento de projetos, capacitação, acesso à tecnologia, acesso à terra, educação rural, geração de renda e trabalho decente, cultura e esporte, moradia e saúde, e participação, enfatizando comunidades étnicas. Alguns destes programas, atendem as problemáticas destacadas pela SNJ, articulando contextos com ações públicas.

Este documento de política pública ressalta a relevância da gestão municipal, recomendando aos municípios se articularem com a PNJ e as ações da SNJ, assim como

reconhece-se que a política pública de juventude é uma construção contínua. Ressalta-se a promoção da participação na construção da política pública de juventude. No financiamento, recomenda-se aos municípios o diálogo com o poder executivo, o acesso a recursos dos estados e o governo federal, acompanhar o financiamento de ações relacionadas com juventude, participar nas modificações de financiamento, e formar as demandas da juventude para sua inserção no orçamento do município. Reconhece-se a participação da sociedade no financiamento das políticas públicas e destaca-se a necessidade de inserir o orçamento da juventude no PPA, a LDA com participação da juventude, e a LOA com a especificidade de fontes de financiamento da política pública de juventude.

### **Capítulo III: A experiência comparada de política pública de juventude**

#### **Introdução**

Nos capítulos anteriores foram analisadas as trajetórias da política pública nacional de juventude no Brasil e a Colômbia entre 2002 e 2014, destacando categorias específicas, normatividade e programas considerados relevantes na garantia de direitos da juventude. Neste capítulo busca-se gerar uma análise comparada dos casos, com objetivo de compreender as respostas públicas dadas à juventude em uma perspectiva regional. Além de procurar explicações a similitudes e diferenças e não somente ressaltá-las dentro do método comparado, como assinalam Bulcourf e Cardozo (2008) em seu diálogo com literatura da área, esta comparação não desconhece que se encontram especificidades institucionais e socioeconômicas características de cada país que vão além desta análise, assim como nesta análise se abordam os componentes institucionais e sociais relacionados com políticas públicas de juventude e suas categorias discutidas nos capítulos prévios (mandato, articulação entre os níveis territoriais, participação, etc.).

Esta análise comparada trata, primeiramente, da política pública de juventude elaborada nos dois países em 2006 (Brasil) e 2004 (Colômbia). Em seguida, detalha os desenhos tomados por cada uma a partir dos respectivos Estatutos de Juventude (nos dois países em 2013) e dos programas associados. Para tanto utilizam-se as seguintes variáveis independentes para compreender o processo de construção de política pública de juventude e suas características: a inserção da juventude na agenda pública, o interesse governamental, o papel da juventude e outros atores sociais e a institucionalização da política pública. A partir desta análise, busca-se compreender como, porque e para que são construídas políticas públicas relativamente sistêmicas de juventude em dois países da América Latina, enfatizando a relação destas ações com o papel, necessidades e interesses da juventude.

Como foi destacado na introdução, nesta pesquisa se implementa o método comparado, incluindo as considerações de Bulcourf e Cardozo (2008) sobre a comparação de política pública. Segundo os autores, as políticas públicas comparadas podem ser abordadas desde sua origem e transformação, suas dinâmicas institucionais (o desempenho interno do Estado), e os efeitos sociais. Nesta pesquisa, dialoga-se com os dois primeiros enfoques, isto é, a construção da política pública e suas dinâmicas internas. No caso da construção da política pública os autores ressaltam que “En el primer caso se ven los

actores intervinientes en el proceso de formulación e implementación que son considerados como la variable independiente, y la política pública es considerada la variable dependiente” (Bulcourn & Cardozo, 2008, p. 16), cabendo agregar fatores e não somente atores como variáveis independentes, sem pretender realizar uma pesquisa específica sobre o processo de inserção e aprovação na agenda pública.

Na análise da dinâmica interna da política pública, que se inter-relaciona com a formulação e a implementação, pode-se considerar que as trajetórias institucionais podem transformar a política pública como foi formulada e podem fazer variar os resultados (nesta pesquisa, analisa-se a formulação e desenho da política pública, com algumas considerações sobre a implementação inicial, levando em conta que as ações públicas estudadas são relativamente recentes). Das considerações de Bulcourn e Cardozo, encontra-se a análise de problemas na trajetória de uma política pública, o que pode-se aplicar ao método comparado.

Antes de entrar na análise do primeiro período de políticas públicas de juventude no Brasil e a Colômbia, cabe agregar que nos dos países a juventude é mencionada na Constituição, sendo que no caso da Colômbia ela não é claramente definida, mistura-se com a adolescência, menciona-se sua proteção e sua participação e não se reconhece o jovem como sujeito de direitos na Constituição. No caso do Brasil, há um reconhecimento de direitos da juventude como grupo social na Constituição, com especificidades, junto à infância e a adolescência (mas sem mistura-las), ações de proteção e a geração de ferramentas de política pública como o Estatuto de Juventude e o Plano Nacional de Juventude. Apresentam-se uma série de valores (baixo, médio, e alto) para comparar a consolidação da política pública de juventude no Brasil e a Colômbia em cada critério analisado.

Igualmente, nos dois países, as políticas públicas de juventude foram precedidas por legislação associada à proteção à adolescência, contando com uma ampla trajetória do ECA no Brasil nas últimas duas décadas, e com esforços institucionais na Colômbia por parte do Instituto Colombiano de Bem – estar Familiar e a lei de infância e adolescência materializada em 2006. Como destacam Sodré e Rabassa (2011), referindo-se ao caso do Brasil, mas podendo extrapolar a afirmação ao caso da Colômbia, as ações a favor da adolescência foram permitindo o reconhecimento e a inserção na agenda pública da juventude, que já contava com movimentos a seu favor e algumas ações institucionais.

### **A primeira onda de políticas públicas de juventude**

Embora os principais referentes de política pública de juventude no Brasil e na Colômbia sejam os respectivos Estatutos de Juventude (EJ e ECJ), é conveniente incluir a comparação dos dois documentos de políticas públicas de juventude prévios levando em consideração que ainda são documentos política e institucionalmente reconhecidos (ainda que não sejam vinculantes) e estruturaram as ações decorrentes.

A PNJ de 2006 no Brasil e o documento de política pública de juventude de 2004, elaborado pelo Colômbia Jovem, constituem uma primeira organização de política pública de juventude em sentido estrito, agrupando recomendações e ações já existentes nos dois países. A política pública de 2004 da Colômbia guarda relação com o plano de desenvolvimento do governo central de 2003, e a PNJ de 2006 no Brasil é resultado do processo de construção institucional e de política pública gerado com a lei 11.129 de 2005, o que lhe outorga maior respaldo legal, embora seja um documento de recomendações. A tabela 6 a continuação resume as características de política pública dos dois documentos analisados nos capítulos 1 e 2.

#### Comparação do primeiro período de políticas públicas de juventude

	<b>Brasil</b>	<b>Colômbia</b>
<b>A concepção de juventude</b>	Considera-se a juventude como uma condição social vinculada a uma faixa etária (15 – 29 anos de idade), caracterizada segundo o contexto histórico, e a diversidade. A juventude é compreendida como sujeito de direitos e ator social estratégico (Sodré & Rabassa, 2011), mencionando as capacidades, a garantia de direitos é caracterizada em uma leitura coletiva, vinculando o reconhecimento e a igualdade, e transcendendo a juventude como ator problemático e sua idealização. O trabalho não conta com uma definição específica para a juventude. <b>Valor:</b> Alto.	Associa-se a juventude como grupo social que precisa do aumento de capacidades, sendo considerada sujeito de direitos (sem quais direitos e quais suas garantias) e ator social estratégico, em processo de construção de autonomia (um sujeito em formação). Encontra-se uma perspectiva populacional, diferenciações com a adolescência, princípios de equidade, diversidade, e gênero, e ações de participação e associativismo, acesso a bens e serviços, e chances sociais e econômicas. Misturam-se leituras individuais e coletivas de inserção no trabalho. <b>Valor:</b> Médio.
<b>Instituições responsáveis e mandato da política pública de juventude</b>	A principal instituição responsável é uma Secretária de Juventude no âmbito da Presidência da República, que implementa e articula programas, compartilhando esta responsabilidade com o CONJUVE, que também formula e acompanha políticas públicas de juventude e programas e	A política pública de juventude e o plano de juventude são um convite de Colômbia Jovem, que é a instituição responsável na prática por sua implementação, mas não contam com um mandato legal. Esta instituição incide em planos de desenvolvimento e vincula

	<p>promove a articulação no âmbito, com presença de ministérios, poder legislativo e gestores dos níveis territoriais, embora seja consultivo. Esta institucionalidade conta com fundamento legal na lei 11.129 de 2005 e os programas implementados vinculam ações vinculantes de ministérios. <b>Valor:</b> Alto.</p>	<p>atores públicos relacionados com a cooperação. <b>Valor:</b> Baixo.</p>
<p><b>A relação entre os níveis territoriais</b></p>	<p>Não se encontra muito detalhamento sobre os níveis territoriais, destacando a formação de gestores estaduais e municipais, a aplicação do princípio de territorialidade, a geração de instituições responsáveis de juventude nos territórios. <b>Valor:</b> Médio.</p>	<p>Reconhece-se a ênfase no local e a assistência técnica entre níveis territoriais. Embora não se denominem instituições responsáveis de juventude nos níveis territoriais, outorga-se lhes ações específicas como a formulação de políticas públicas (o centro gera a articulação interministerial e os municípios contam com uma oferta específica), sistemas de informação e avaliação de política pública, formação de alianças e redes, e implementação de projetos e consensos. Nas metas das governações encontra-se a geração e discussão de políticas públicas e planos e o acompanhamento dos municípios. <b>Valor:</b> Alto.</p>
<p><b>A construção de um sistema e as ferramentas de coordenação</b></p>	<p>Não se menciona a construção de um sistema, mas na prática a SNJ e o CONJUVE articulam as ações de juventude. Destaca-se a construção de um sistema de informações sobre juventude. <b>Valor:</b> Baixo.</p>	<p>Não se encontra uma menção explícita de construção de sistema, deixando na prática a Colômbia Jovem como instituição de articulação, mas a partir de um convite. Algumas metodologias de implementação da política pública de juventude como a formação de redes nos níveis territoriais e a avaliação aportam implicitamente à construção de sistema. Ressalta-se a construção de um sistema de informações sobre juventude. <b>Valor:</b> Baixo.</p>
<p><b>Participação</b></p>	<p>O CONJUVE é o principal espaço de participação, além da formulação de políticas públicas de juventude, contando com 40 conselheiros da sociedade e 20 conselheiros do poder público e vinculando a instituições públicas associadas à juventude. Considera-se um cenário de resolução de diferenças. A participação é um princípio da PNJ e foi aplicada na sua construção, reconhece espaços de participação e ações relacionadas com grupos sociais dentro da juventude.</p>	<p>Reconhece-se a participação, as organizações de juventude (sem especificar como participam) e o associativismo. Vincula-se a participação à melhoria da gestão pública e ressaltam-se espaços de participação como os conselhos de planejamento, política social e juventude, as auditorias cidadãs, governos escolares e espaços comunitários. Recomenda-se a participação na construção de política pública e na sua avaliação, assim como</p>

	Segundo Sodré e Rabassa (2011), não se implementaram muitos programas de participação. Os conselhos nos estados e municípios constituem os espaços de participação nos níveis territoriais. <b>Valor:</b> Alto.	na construção do plano de juventude. Ainda que não sejam mencionados, no período já se considerava a geração de conselhos territoriais de juventude. <b>Valor:</b> Alto.
<b>Intersetorialidade e transversalidade</b>	Estas características são reconhecidas. Uma das principais menções sobre a intersectorialidade encontram-se nas câmaras temáticas inter-relacionadas, que buscam transcender a divisão por âmbitos, reconhecer direitos grupais e articular ações estruturais, emergenciais e específicas. A qualidade de vida constitui um conceito de articulação nas ações públicas, reconhece-se a cooperação, o enfoque juvenil, a ação interministerial, a articulação de programas, e a relação entre ações universais e ações específicas. Sodré e Rabassa (2011), destacam o reconhecimento da intersectorialidade ao situar a SNJ no âmbito da Presidência da República, mas ressaltam a repetição de ações em alguns programas. Ferreira (2009), assinala a fragmentação entre ações, sendo que os programas não sempre se articulam com as políticas públicas. O CONJUVE promove a intersectorialidade ao vincular distintos atores. <b>Valor:</b> Médio.	Reconhecem-se estas características. A perspectiva populacional é uma das principais considerações sobre intersectorialidade, vinculando setores de política e articulando ações (sem especificar). Destaca-se a associação a planos de desenvolvimento, a não repetição de ações sobre adolescência, a transversalidade nos orçamentos dos âmbitos vinculados, e a articulação de ações de educação, ruralidade, cultura, esporte, ambiente e grupos sociais. Ressalta-se a cooperação, a articulação entre atores públicos e privados. A principal ferramenta de intersectorialidade são os comitês interinstitucionais, promovidos por Colômbia Jovem, que formulam políticas públicas e contam com planos de ação (sem especificar quais instituições e como participam). <b>Valor:</b> Médio.
<b>Recursos humanos e materiais</b>	Não se detalham recursos, deixando-os sujeitos a programas posteriores. Não se encontram responsabilidades sobre a geração de recursos. Porém, nas recomendações se assinala a oferta de equipamentos e de ações de funcionários. <b>Valor:</b> Baixo.	Também não se detalham recursos e se deixam sujeitos a programas posteriores, sem especificar responsabilidades. Na implementação da política pública, destacam-se ferramentas de ação concreta que implicam recursos. O papel da juventude também é associado aos atores de implementação da política pública. Os projetos de Colômbia Jovem referem a recursos humanos, disponibilizam-se as equipes de programas de cooperação, e da transversalidade do orçamento, pode se inferir a transversalidade de recursos na política pública. <b>Valor:</b> Baixo.
<b>Financiamento</b>	Não se detalham fontes financeiras nem valores, dependendo de	Não se detalham fontes financeiras nem valores e se depende de

	<p>programas posteriores. Menciona-se o financiamento de instituições de juventude com deficiência, e Ferreira (2009) ressalta uma execução financeira de 96% em 56 programas do PPA 2004 – 2007 relacionados com juventude. <b>Valor:</b> Baixo.</p>	<p>programas. Ressalta-se a apropriação orçamentária, buscando recursos nos setores de política e vinculados com ações públicas de juventude sem responsabilidades específicas e dependendo do vinculado. Assinala-se o cofinanciamento de ações entre níveis territoriais, e o financiamento de ações produtivas na política pública de juventude. <b>Valor:</b> Baixo.</p>
<b>Programas e ações</b>	<p>As principais ações se encontram nas recomendações das câmaras temáticas. Na primeira, sobre desenvolvimento, destacam-se ações de educação, trabalho, cultura e tecnologia, com a concessão de benefícios econômicos. Na segunda, sobre qualidade de vida, ressaltam-se ações de saúde, esporte, lazer e ambiente, com ações de divulgação da ação pública. Na terceira, sobre vida segura, assinalam-se ações de Direitos Humanos e diversidade, incluindo ações para mulheres, juventude negra, religião, juventude LGBT, juventude indígena, juventude com deficiência, e juventude rural. Estas ações são associadas aos princípios de participação e diversidade. O ProJovem é formulado neste período, no âmbito da educação, o trabalho e as ações comunitárias. Sodré e Rabassa (2011) destacam o acompanhamento do programa Jovem Aprendiz, Brasil Alfabetizado e Segundo Tempo, enfatizando ações na educação. Ferreira (2009), ressalta 56 programas associados à juventude no PPA 2004 – 2007, principalmente na área de trabalho e justiça. <b>Valor:</b></p>	<p>Naquele período, a recente construção da política pública, com escassa institucionalidade e a não existência de um plano de juventude, levou à falta de ações específicas. Porém, o documento de política pública de juventude de 2004 ressalta a chamada à construção do plano de juventude e o acompanhamento de atividade legislativa vinculada com a juventude. <b>Valor:</b> Baixo.</p>

Tabela 6.

Nos documentos de política pública do Brasil e a Colômbia, a concepção da juventude no Brasil encontra-se mais relacionada com a garantia de direitos do que na Colômbia, que enfatiza o aumento de capacidades (embora mencione a juventude como sujeito de direitos) No Brasil a juventude é definida por uma faixa etária na PNJ, e nos dois países se reconhece a juventude como ator social estratégico, com algumas leituras específicas do trabalho e a juventude na Colômbia. No relacionado com as instituições responsáveis

e o mandato da política pública, nos dois países estas instituições estão no âmbito da Presidência da República e o mandato é relativamente difuso (sem ferramentas jurídicas). O Brasil conta com um fundamento legal mais amplo (lei 11.129 de 2005), a responsabilidade na prática é compartilhada entre a SNJ e o CONJUVE e ações vinculantes de ministérios, e na Colômbia a política pública diminui sua efetividade em tanto é considerada explicitamente como um convite elaborado por Colômbia Jovem aos atores relacionados com a política pública de juventude.

Na relação entre os níveis territoriais, nos dois países se reconhece o princípio de territorialidade, indica-se (implicitamente no Brasil) a geração de instituições responsáveis de juventude nos territórios e não se dispõem de ferramentas de fiscalização entre o centro e os territórios. Na Colômbia encontra-se um maior detalhamento sobre o papel e as ações dos níveis territoriais. Quanto à construção de um sistema e as ferramentas de coordenação, nos dois países não se apresenta uma construção explícita de sistema, mas é destacada a geração de um sistema de informações sobre juventude (reconhecendo um insumo de política pública) que na prática é responsabilidade da SNJ e do Colômbia Jovem. Nesta característica, o Brasil outorga maior detalhe ao papel de articulação dos conselhos de juventude, e a Colômbia busca articular as ações com a metodologia de implementação (redes, apoio, avaliação, etc.).

Na participação, os dois casos contaram com processos participativos na construção da política pública de juventude. A participação é reconhecida e também é definida para além de assuntos da juventude, destacam-se as organizações de juventude, e não se conta com programas de promoção à participação. No entanto, o Brasil enfatiza a participação através de conselhos de juventude, e a Colômbia reconhece outros espaços, além dos conselhos, em instituições públicas e organizações comunitárias.

A intersetorialidade e a transversalidade são reconhecidas nos dois países, sendo promovida pelo CONJUVE e pelo Colômbia Jovem, contando com um enfoque populacional e situando-se no âmbito da Presidência da República como espaço intersetorial (que pode convocar distintos atores). Já o Brasil reconhece a intersetorialidade, mas esta tem menos materialidade. A Colômbia conta com comitês interinstitucionais como espaços intersetoriais, mas poucas ações concretas. No Brasil acontece o contrário: as câmaras temáticas contam com recomendações concretas, mas não se detalham ferramentas de articulação, a articulação entre atores públicos e privados e transversalização do orçamento.

No âmbito dos recursos humanos e materiais, nos dois países não há formulações específicas. Isso pode ser debitado ao fato de no período de formulação das PNJ dos dois países ainda não existirem programas, planos e ações concretas (sendo que o Brasil começa a implementar programas neste período). No Brasil, os recursos necessários encontra-se associadas implicitamente a recomendações concretas, e na Colômbia os recursos são considerados transversais e menciona-se a disponibilização de equipes. No financiamento acontece a mesma falta de especificidade também por falta de ações específicas que impliquem fontes financeiras e valores, assim como instituições responsáveis, contando com poucas ações a financiar e revelando poucos dados relacionados. Na Colômbia, apresenta-se a diferença da apropriação orçamentária e o cofinanciamento entre os níveis territoriais.

Um das principais diferenças entre os dois países encontra-se nos programas e ações sendo que nesse período o Brasil já contava com programas específicos, principalmente na educação, incluindo a concessão de benefícios econômicos e reconhecendo ações específicas segundo a diversidade da juventude, e encontrando que na Colômbia, a política pública trata mais de princípios e linhas de ação.

Nos valores destacados, o Brasil conta com três pontos altos, três médios e três baixos, e a Colômbia conta com dois pontos altos, dois médios e cinco baixos (sem atribuir pesos diferenciados a cada categoria), por conseguinte, em uma faixa de 1 a 3, o Brasil contaria uma média de 2 e a Colômbia contaria com uma de 1,6, revelando uma construção inicial de política pública de juventude mais articulada no Brasil nas categorias estudadas.

Por conseguinte, desde 2006 o Brasil revela um maior reconhecimento da juventude como sujeito de direitos do que a Colômbia (com o documento de política pública de 2004). Os dois países apresentam uma construção institucional inicial, com mandatos poucos vinculantes, o que vai condicionar a efetividade da política pública, assim como geraram poucas ações concretas e dependeram de ações posteriores. Porém, ainda que não existissem muitas articulações entre os níveis territoriais, incorporaram-se a participação, a territorialidade e a intersectorialidade como princípios de política pública. Os recursos e o financiamento constituem duas dívidas relevantes dessas políticas públicas, o que vai condicionar a trajetória e os desenhos posteriores das ações no âmbito. A maior presença de programas específicos no Brasil, relacionados com problemáticas da juventude, vai se constituir em uma tendência nas construções decorrentes de política pública.

### **A segunda onda das políticas públicas de juventude: o marco legal e programas específicos**

O período transcorrido até 2013, ano de aprovação dos Estatutos nos dois países, gerou referentes

legais sólidos da política pública de juventude. No Brasil houve a implementação de distintos programas, analisados no documento de política pública de 2010 da SNJ (2010), denotando uma materialização da política pública em vários âmbitos. Em 2008 aconteceu a primeira Conferência Nacional de Juventude e, em 2011, a segunda, fortalecendo a construção de política pública de juventude. Na Colômbia, *Romero Et al* (2015), destacam a existência de problemáticas de gestão e irregularidades no Colômbia Jovem no período, assim como dificuldades financeiras, o que foi contestado a partir de 2010 – 2011 com novas gestões e linhas de ação. Antes de 2013, na Colômbia, ressalta-se a escassa relevância da juventude na agenda pública e a escassa formulação de programas. Porém, houve uma organização e participação importante da juventude prévia à formulação do Estatuto. Assim, comparam-se as características dos Estatutos de Juventude dos dois países na tabela 7 a continuação.

#### Comparação do segundo período de políticas públicas de juventude

	Brasil	Colômbia
<b>A concepção de juventude</b>	A juventude é compreendida em uma faixa etária (15 – 29 anos de idade), como sujeito de direitos (incluindo direitos geracionais) e ator social estratégico, prevalecendo os direitos da adolescência e aplicando princípios como autonomia e diversidade. O trabalho conta com leituras individuais e coletivas. O reconhecimento de direitos específicos permite a formulação de ações concretas e fortalece a implementação da política pública de juventude. <b>Valor:</b> Alto.	A juventude é caracterizada a partir de uma cidadania específica, como condição social de relacionamento com uma comunidade e manifestada no civil, social e público. Encontra-se uma faixa etária (14 – 28 anos de idade). A juventude também é definida como sujeito de direitos e ator social estratégico, sem deixar o enfoque de aumento de capacidades, e reconhecem-se a igualdade e a diversidade. Encontram-se quatro enfoques (Direitos Humanos, diferencial, desenvolvimento humano, e segurança humana). Há também uma leitura populacional e relacional. Reconhecem-se as organizações de juventude. A autonomia é compreendida em sua construção. Prevalecem os direitos da adolescência. Mencionam-se os âmbitos dos direitos reconhecidos, mas não são especificados e contam com critérios de defesa (promoção, prevenção, proteção e garantia). Misturam-se leituras individuais e coletivas do trabalho e geram-se

		ações sobre a inserção no trabalho e condições trabalhistas. <b>Valor:</b> Alto.
<b>Instituições responsáveis e mandato da política pública de juventude</b>	Na prática a principal instituição responsável é a SNJ, com alguma relevância dos conselhos e das instituições nos níveis territoriais. Assim, o governo federal conta com a responsabilidade de conduzir a política pública de juventude, o SINAJUVE e o plano de juventude, outorgar assistência técnica aos territórios e cofinanciamento, divulgando recursos. Os conselhos de juventude formulam ações de políticas públicas e encaminham ações ao Ministério Público, contando com um caráter vinculante na garantia de direitos da juventude, e promovem ações da Defensoria Pública. Prevalecem os âmbitos de ação do ECA. <b>Valor:</b> Médio.	O centro e os níveis territoriais articuladamente formulam, financiam e implementam políticas públicas. Os poderes executivos vinculam as ações a planos de desenvolvimento, vinculantes, e de implementação. Nos princípios do ECJ encontram-se o estabelecimento de tempos de implementação e a exigibilidade. O governo central é o principal responsável pela condução e implementação da política pública, outorgando assistência técnica aos territórios com os enfoques da política pública e construindo informações sobre juventude, sendo que na prática Colômbia Jovem assume este papel, assistindo ao centro e os níveis territoriais na implementação de políticas públicas, pesquisas, oferta institucional, conselhos, garantia de direitos e agendas públicas. Os territórios geram instituições responsáveis de juventude, de maneira articulada ao centro, e promovem suas agendas e seus conselhos. Segundo Romero <i>Et al</i> (2015), Colômbia Jovem é uma instituição de desenho e coordenação. Destaca-se o acompanhamento do Ministério Público à implementação da política pública e a elaboração de audiências de fiscalização. <b>Valor:</b> Médio.
<b>A relação entre os níveis territoriais</b>	O governo federal conduz o SINAJUVE, cooperando, outorgando assistência técnica e cofinanciando ações com os níveis territoriais. Os territórios regulamentam o SINAJUVE em suas áreas assim como os conselhos de juventude. Os estados elaboram planos de juventude, programas, conferências, e censos, materializando a política pública.	Destaca-se a não repetição de ações entre os níveis territoriais. Departamentos devem formular (ou atualizar) políticas públicas de juventude, agenda e planos, outorgar assistência técnicas aos municípios e apoiar a busca de recursos, promover a participação e os conselhos de juventude,

	<p>Os municípios geram ações equivalentes em seu âmbito, sendo ações articuladas entre os níveis territoriais. <b>Valor:</b> Alto.</p>	<p>aportar informações ao sistema de pesquisa de juventude, gerar programas no seu âmbito, e informar ao centro sobre participação e inclusão. Os municípios devem formular políticas públicas, promover a participação e os conselhos, fortalecer as informações de juventude, gerar uma oferta programática, cofinanciar programas com o departamento, e informar ao departamento sobre inclusão e participação. As políticas públicas dependem do estabelecimento dos conselhos de juventude. Os poderes executivos devem elaborar relatórios anuais e articular ações de política pública de juventude. <b>Valor:</b></p>
<p><b>A construção de um sistema e as ferramentas de coordenação</b></p>	<p>O SINAJUVE é a estrutura de articulação, deixando sua organização e financiamento em regulamentação posterior. O centro gere o SINAJUVE e este é regulamentado nos níveis territoriais. Conta com informações sobre juventude. Vinculam-se aos poderes públicos, o Ministério Público e a Defensoria Pública. A SNJ é responsável na prática pelo SINAJUVE, contando com o papel do CONJUVE, e destas instituições derivam ações de política pública, espaços de participação e programas. <b>Valor:</b> Médio.</p>	<p>Encontra-se um sistema de juventude como estrutura que agrega instituições e ferramentas de juventude, sendo na prática uma responsabilidade de Colômbia Jovem, encontra-se o subsistema institucional, com o Conselho Nacional de Políticas Públicas de Juventude, como principal espaço de articulação, formulação e gestão de ações, contando com o poder executivo e o Conselho Nacional de Juventude, e gerando uma secretaria técnica que acompanha seu trabalho. Este subsistema também conta com as instituições territoriais de juventude. As comissões de consenso, estabelecidas entre poder executivo e conselhos de juventude, formulam e implementam ações nos níveis territoriais, contando com uma secretaria técnica que se articula com comissões intersetoriais de governo. O segundo subsistema é o de participação. Encontra-se um sistema de informações de juventude. As ações das</p>

		secretárias técnicas e das comissões sustentam a política pública nos níveis territoriais. <b>Valor:</b> Alto.
<b>Participação</b>	A participação é explícita, encontra-se nos princípios do EJ e relaciona-se com políticas de juventude e com problemáticas sociais amplas. O principal espaço de participação são os conselhos, no centro e nos níveis territoriais, sendo contínuos e autônomos, que formulam políticas públicas e trabalham na garantia de direitos. O CONJUVE é um espaço de gestão e de participação. A regulamentação dos conselhos nos níveis territoriais depende dos estados e municípios. Além dos conselhos, encontra-se a participação nos planos e as conferências. As conferências têm sido espaços de participação relevantes e aportado à construção de política pública, além de promover a intersetorialidade, organizando a primeira em 2008, que promoveu a igualdade, diversidade, políticas públicas amplas, agenda destacada (juventude negra, educação, fortalecimento institucional, etc.), e múltiplas resoluções. Em 2011 a segunda conferência divulgou recomendações associadas ao desenvolvimento, o território, a qualidade de vida, a diversidade e a participação (em 2015 a terceira conferência fortaleceu recomendações em sua maioria vinculadas com saúde, ambiente e trabalho assim como a defesa da juventude rural e da construção do SINAJUVE). <b>Valor:</b> Alto.	A participação também é reconhecida e se encontra nos princípios do Estatuto, associando-se a temáticas de juventude e problemáticas sociais amplas. Os conselhos são o principal espaço de participação, são considerados cenários de formulação de ações, inserção da juventude nos planos de desenvolvimento, promoção de organização e convocados pelo poder executivo. A formação dos conselhos municipais deve responder às dinâmicas de cada município. Sem o estabelecimento dos conselhos municipais não se podem formar os outros conselhos. Os conselhos podem-se reunir com o poder executivo e legislativo e com os conselhos de política social. As plataformas de juventude recomendam programas e vinculam organizações de juventude. As assembleias de juventude vinculam à juventude não organizada e apresentam os trabalhos dos conselhos. Reconhecem-se espaços de participação que não somente incluem à juventude. <b>Valor:</b> Alto.
<b>Intersetorialidade e transversalidade</b>	Estas características são reconhecidas nos princípios. Estabelece-se uma inter-relação entre políticas, programas e ações. A intersetorialidade considera-se entre instituições associadas à juventude e entre poderes públicos e instituições de fiscalização. Não se encontram muitas estratégias ao respeito, mas implicitamente nas ações de alguns âmbitos (cultura, comunicação, e segurança e justiça) se reconhece seu papel. Em 2013, foi gerado o Conselho	Também são características reconhecidas nos princípios. Destacam-se entre atores vinculados com a juventude e entre setores de política. A transversalidade considera-se administrativa e programática, promovendo a inserção da juventude no setorial. Ressaltam-se algumas ferramentas como as agendas transversais no Conselho Nacional de Políticas Públicas de

	Interministerial da Política de Juventude (SNJ, 2013b). <b>Valor:</b> Médio.	Juventude (com escassa presença de instituições públicas sociais), a relação com as comissões intersetoriais de governo e as políticas transversais nos conselhos de política social. Assinala-se a escassa de divulgação como política populacional. <b>Valor:</b> Médio.
<b>Recursos humanos e materiais</b>	No Estatuto a falta de programas específicos, metas e indicadores, dificulta a definição de recursos. Mencionam-se implicitamente alguns recursos na disponibilização de equipamentos nas ações de cultura, comunicação, esporte, e território e mobilidade. <b>Valor:</b> Baixo.	A falta de programas específicos, metas e indicadores dificulta a consecução de recursos. Os poderes executivos são assinalados como responsáveis pela gestão de recursos, sendo que os departamentos devem acompanhar aos municípios em sua busca. Os recursos podem depender de programas, interesse político e disponibilidade financeira. <b>Valor:</b> Baixo.
<b>Financiamento</b>	A falta de programas específicos também implica vazios no financiamento, sem especificar fontes financeiras e receitas. O financiamento do SINAJUVE deve ser regulamentado. Estabelece-se a divulgação de recursos, a formulação financeira dos conselhos, o financiamento de projetos de cultura, e as isenções fiscais em cultura e esporte. Destaca-se a suplementação financeira e o cofinanciamento. <b>Valor:</b> Baixo.	Não se encontram programas específicos que caracterizem fontes financeiras e receitas. O poder executivo é responsável pelo financiamento e os planos operativos de financiamento. As comissões participam nos planos operativos anuais de investimento. O Conselho Nacional de Políticas Públicas elabora relatórios financeiros. Assinala-se o cofinanciamento. <b>Valor:</b> Baixo.
<b>Programas e ações</b>	Em decorrência dos direitos reconhecidos, assinalam-se ações no âmbito da educação, o trabalho, a diversidade, a saúde, a cultura, a comunicação, o esporte, o território e a mobilidade, a sustentabilidade e o ambiente, e a segurança pública e o acesso à justiça. <b>Valor:</b> Médio.	As ações recomendadas encontram-se associadas aos critérios de defesa de direitos, vinculando-se com distintos âmbitos. Nestes critérios destacam-se a prevenção, proteção, promoção e garantia. <b>Valor:</b> Médio.

Tabela 7.

Cabe agregar que nos dois países se reconhece a juventude como sujeito de direitos e ator social estratégico, associada a uma faixa etária (que na Colômbia começa e acaba um ano antes da faixa definida no Brasil), e destaca-se a cidadania juvenil, compreendendo-a

como condição social (esta cidadania é implícita no Brasil). Nos dois países revela-se um aprofundamento na concepção de juventude, sendo mais ampla e fundamentada em direitos. Nos dois países se ressalta a prevalência dos direitos da adolescência. Nos dois casos as linhas de ação estão fundamentadas no reconhecimento de uma série de direitos, mas no Brasil encontra-se um maior detalhamento de direitos específicos e ações concretas, continuando com o enfoque da PNJ de 2006. Na Colômbia chama a atenção os quatro enfoques implementados que fortalecem qualitativamente a política pública, o reconhecimento de distintas organizações de juventude, a perspectiva populacional e ações de prevenção, proteção, promoção e garantia de direitos. Nos dois países se misturam leituras individuais e coletivas sobre o trabalho e a juventude, no entanto, no Brasil é contestada a precarização do trabalho.

Sobre as instituições responsáveis e o mandato legal da política pública, resulta relevante que os dois estatutos são leis e contam com um fundamento legal sólido (sendo um avanço importante na garantia de direitos da juventude), incluem distintas ações dos Ministérios Públicos (mais vinculada com a garantia de direitos no Brasil) e promovem a participação das Defensorias Públicas. Os conselhos nacionais participam da formulação da política pública. Nos dois países há uma instituição central responsável, que embora não seja mencionada nos estatutos, na prática existe no âmbito da Presidência da República desde as políticas públicas prévias. Os governos federal e central, no Brasil e Colômbia, respectivamente contam com ações similares, como a condução, formulação (compartilhada com os níveis territoriais) e articulação da política, o financiamento de ações, e a assistência técnica aos territórios. Porém, segundo Romero Et al (2015), o Colômbia Jovem é uma instituição que desenha e coordenada, sendo que no Brasil a SNJ não somente desenha e coordena, mas também executa. Na Colômbia, deve promover-se a inserção das políticas públicas de juventude nos planos de desenvolvimento. O Colômbia Jovem acompanha agendas, organiza audiências de fiscalização e estabelece prazos à implementação da política pública. Na Colômbia, a formação dos conselhos de juventude condiciona a implementação da política pública de juventude.

Nas relações entre os níveis territoriais, a territorialidade é reconhecida como princípio nos dois casos. O centro conduz, cofinancia e articula a política pública e os níveis territoriais são os encarregados da materialização da política pública com ações específicas, contando com responsabilidades similares nos municípios. O Brasil conta com relações territoriais mais claras, o que permite melhor operacionalização da política

pública. Igualmente, no Brasil se encontra uma maior autonomia territorial. Na Colômbia se destaca a fiscalização do centro sobre níveis territoriais no relacionado com inclusão e participação, e a continuidade de relações da política pública de 2004.

Na construção de um sistema e as ferramentas de coordenação, os estatutos dos dois países reconhecem a construção sistêmica explicitamente, diferenciando-se das políticas públicas prévias. Igualmente, nos dois casos destaca-se a construção de sistema de informações sobre juventude como insumo de políticas públicas. A articulação do sistema no Brasil é parcialmente compartilhada entre a SNJ e o CONJUVE, contando com uma estrutura mais vertical. Na Colômbia, também se encontra uma verticalidade a partir do Colômbia Jovem, mas há espaços transversais (conselhos, comissões e secretarias) que estabelecem pontes na construção do sistema. No Brasil, o SINAJUVE é regulamentado nos níveis territoriais. Na Colômbia essa regulamentação não é tão ampla, contando com uma institucionalidade já estabelecida no Estatuto. A Colômbia também conta com subsistemas, que promovem a intersectorialidade, a implementação e a participação, existem dois conselhos nacionais (de participação e gestão, que no Brasil se reúnem no mesmo espaço), e as ações das secretarias e das comissões são bastante similares às dos conselhos e das instituições de juventude, o que pode gerar uma repetição de ações.

A participação é explícita nos dois países. Os conselhos nos distintos níveis territoriais são os principais espaços de participação nos dois casos. No Brasil se destacam a atividade dos conselhos e a organização efetiva de conferências, encontrando a participação de atores institucionais. No Brasil, não se explicita a relação entre os conselhos dos níveis territoriais, que também são regulamentados territorialmente, sendo que na Colômbia os conselhos departamentais se formam a partir dos conselhos municipais e o conselho nacional a partir dos conselhos departamentais. Na Colômbia, diferenciando-se do Brasil, uma característica que fortalece os conselhos é sua reunião periódica com os poderes executivo e legislativo e os conselhos de política social. Há outros espaços de juventude além dos conselhos, e uma problemática assinalada é a dependência da implementação da política pública do estabelecimento dos conselhos.

A intersectorialidade e a transversalidade são reconhecidas nos dois países, mas não há metodologias específicas nem âmbitos estratégicos de articulação. O Brasil continua com um enfoque da PNJ de 2006 ao articular políticas públicas, programas e ações, e a intersectorialidade encontra-se implícita na articulação de ações em alguns âmbitos previamente citados e relacionados com direitos. No Brasil destaca-se a presença de

distintos ministérios no CONJUVE, o que fortalece a intersetorialidade. Na Colômbia encontra-se uma escassa presença de representantes de instituições sociais públicas. O Brasil também conta com uma maior articulação institucional na implementação de programas, sendo que na Colômbia a maioria dos programas são promovidos pelo Colômbia Jovem e pelo Departamento Nacional de Planejamento.

Quantos aos recursos humanos e materiais, como em 2004 e 2006, nos dois países a falta de programas, metas e indicadores dificulta a definição de recursos. No entanto, nos Estatutos se formulam linhas de ação mais concretas que em alguns âmbitos implicam recursos como equipamentos e disponibilização de serviços, principalmente no Brasil. Na Colômbia, os recursos devem ser procurados pelo poder executivo e estabelece-se a busca de recursos compartilhada entre os níveis territoriais.

No financiamento acontece uma situação similar à dos recursos nos dois países, precisando de programas, metas e indicadores. Nos dois casos destaca-se o cofinanciamento entre níveis territoriais. Nas diferenças, no Brasil o nível federal é responsável pela divulgação de recursos e os conselhos participam em formulações financeiras (o que não é explicitado na Colômbia), assim como dispõe-se de isenções fiscais no financiamento de ações em alguns âmbitos. Na Colômbia, ressaltam ferramentas como os planos operativos de financiamento e os planos operativos anuais de investimento. As ações nos dois países apresentados nos Estatutos fundamentam-se em direitos, sendo que no Brasil relacionam-se com direitos específicos e na Colômbia associam-se com critérios de defesa de direitos passando indistintamente por vários âmbitos. Desde a análise de Youth Policy (2014), no Brasil citando uma auditoria de administração de 2010, destaca-se que o orçamento da SNJ foi de US \$ 88.900.000, e na Colômbia, Youth Policy (2014b), citando o orçamento de Colômbia Jovem em 2014, ressalta-se que o orçamento de Colômbia Jovem foi de US \$ 734.782.

Nos valores ressaltados, o Brasil conta com três pontos altos, três médios e dois baixos, e a Colômbia conta com quatro altos, quatro médios e dois baixos, sendo que em uma escala de 1 a 3, o Brasil conta com uma média de 2,1 e a Colômbia conta com uma média de 2,2. No Brasil e a Colômbia se releva uma construção mais articulada de política pública, e embora a Colômbia conte com uma média maior, o Brasil vai contar com uma política pública mais consolidada em tanto gera programas mais específicos.

#### **A comparação de programas e ações**

Levando em consideração que o período dos Estatutos também esteve caracterizado pela geração de programas, no Brasil com os dois documentos de política pública da SNJ de 2010 e 2013, e na Colômbia com o documento CONPES 173 de 2014 e ações de Colômbia Jovem, é pertinente comparar estas ações.

Como foi ressaltado na tabela 5 do capítulo 2, a partir de 2010 a SNJ (2010) articulou e implementou distintos programas com vários ministérios que apoiaram a materialização da política pública de juventude, destacando também que mil municípios e 25 estados contam com instituições responsáveis de juventude. A SNJ enfatizou ações associadas à inclusão, e em seus programas mais detalhados encontrava-se o ProJovem. Os programas analisados consideram a concessão de benefícios econômicos, estabelecem tempos em alguns programas, empregam a juventude em alguns casos, disponibilizam equipamento, fortalecem relações entre as instituições educativas e as comunidades, promovem a inserção na educação terciária, contam com dados financeiros e quantidade de beneficiários, a maioria são implementados em aliança com os níveis territoriais, alguns definem faixas etárias específicas, ou misturam beneficiários. Os programas implementados relacionam-se com educação e formação para o trabalho (16), trabalho e geração de renda (4), cultura (5), inserção social (10), produção agrária (2), esporte (4), prevenção de violências (4), vulnerabilidades (9), e ambiente (1). Encontram-se algumas ações indiretas de saúde pública e relações comunitárias.

Em 2013, nas ações apresentadas na SNJ (2013), destaca-se a inserção no PPA 2012 – 2015 do programa Autonomia e Emancipação da Juventude, contando com ações específicas e financiamento, constituindo um avanço relevante na política pública de juventude. A SNJ ressalta uma maior inserção da juventude na agenda pública, a melhoria da sua situação, o fortalecimento da intersetorialidade, o papel dos municípios, a aplicação da leitura de juventude do EJ, a ação em âmbitos problemáticos (educação, trabalho e prevenção de violências), os benefícios vinculados a programas que não foram pensados inicialmente para a juventude, a transversalização da agenda com os ministérios, a formação do comitê interministerial (similar à comissão interinstitucional de governo na Colômbia), e a promoção de grupos temáticos (mulheres jovens, ambiente, cultura e juventude rural). Implementaram-se programas na garantia de direitos da juventude negra, a gestão de informações, a participação, e a juventude rural, assim como foram recomendadas ações para fortalecer o financiamento nos municípios da política pública de juventude.

Na Colômbia, os programas implementados no período do Estatuto não foram tantos como no Brasil, concentrando-se em um programa amplo como o CONPES 173 de 2014 (CONPES, 2014) e ações específicas de Colômbia Jovem. No primeiro programa, inclui-se a leitura da juventude do ECJ, e articula-se a ação de vários ministérios (como em alguns programas no Brasil), procurando a inserção socioeconômica da juventude e implicitamente a garantia de direitos, especificamente na inserção no mundo do trabalho. Os campos de ação do programa são a formação de capital social e atendimento à vulnerabilidade, participação, educação, trabalho e juventude rural. Conta-se com uma mesa de intersectorialidade e o papel do Colômbia Jovem neste espaço. Embora seja um documento CONPES não vinculante (um documento sem força legal), este programa apoia a materialização da política pública de juventude. Mas como destacam Romero Et al (2015), a escassez de indicadores e de financiamento tem restringido a implementação do programa.

As ações específicas de Colômbia Jovem são pouco articuladas, mas contêm programas de inovação social (relacionadas com o plano de desenvolvimento), construção de paz e esporte. Também, ações mais específicas vinculadas à formação, acordos entre atores associados à juventude, trabalho e empreendedorismo, juventude rural, saúde, participação, gestão de informações e divulgação de serviços, distando da abrangência e relação com direitos dos programas no Brasil. O Colômbia Jovem, por exemplo, não dispõe de um mandato legal para gerar ações diretas de educação e trabalho. Romero Et al (2015) ressaltam que a partir de 2010 melhorou a gestão do Colômbia Jovem, com fortalecimento institucional e melhor relação com os níveis territoriais, mas que seria preciso melhorar a oferta programática e a intersectorialidade. Assim, trata-se de poucos programas e mais de espaços e ações específicas.

Nas similitudes, os dois países implicitamente consideram a disponibilização de equipamentos, abordam parcialmente as relações entre instituições de juventude e comunidade (mais explícito no Brasil), incluem as leituras dos Estatutos, reconhecem a juventude rural (com um enfoque mais econômico na Colômbia), consideram a gestão de informações (com um programa no Brasil e um site na Colômbia), e não dispõem sobre metas, indicadores e avaliações nos documentos de política pública. Nos dois países assinala-se a escassez de programas de saúde e relações comunitárias.

Nos programas da Colômbia, diferente dos do Brasil, não se concedem benefícios econômicos e não se emprega a juventude. Os níveis territoriais não contam com um

papel forte na implementação dos programas, há escassa articulação entre problemáticas e ações públicas, há pouca transversalização da agenda e não se geram grupos temáticos. Nas ações relacionadas com o trabalho, no Brasil, misturam-se programas com leituras individuais e coletivas, oferecendo serviços e responsabilidades sociais. Na Colômbia a leitura é mais individual, promovendo o empreendedorismo, e evitando reconhecer serviços públicos e responsabilidades sociais. O ProJovem é um programa mais prático e vinculante do que o CONPES 174 de 2014. Embora atendam ambos à mesma problemática, contam com enfoques distintos. Como na Colômbia trata-se de ações mais específicas e menos articuladas, não se reconheceu a situação de repetição de beneficiários.

### **Aplicando as variáveis independentes**

Assim, como se tem discutido, os dois países têm construído um referente legal de juventude fundamentado em direitos que fortalece o marco institucional de políticas públicas de juventude que vinha-se construindo, incluindo categorias valiosas como a participação, intersetorialidade, articulação territorial, etc. No entanto, além da carência de indicadores, critérios de financiamento e recursos nos dois países, o Brasil tem conseguido dispor de uma política pública de juventude mais prática e efetiva, com programas relativamente articulados que a materializam, e a Colômbia tem-se caracterizado por construir uma institucionalidade pertinente, mas escassas ações concretas na garantia de direitos da juventude.

É pertinente aplicar as variáveis independentes previamente citadas com o objetivo de compreender o porquê da diferença na materialização das políticas públicas de juventude, apesar de ambas contarem com uma concepção e um desenho institucional relativamente similar:

- A inserção da juventude na agenda pública:

No Brasil a juventude contou com incidência no poder legislativo pautando projetos de lei, geraram-se grupos interministeriais de juventude e recomendações de organizações relacionadas antes da PNJ de 2006. Estes projetos de lei foram acompanhados, conseguindo a aprovação do Estatuto em 2013, geraram-se pesquisas de instituições como o IPEA e a OIT, reconheceram-se no discurso público problemáticas específicas de juventude (com leituras às vezes pouco favoráveis), e somaram-se ações no âmbito internacional associadas à juventude.

Na Colômbia, a inserção da juventude na agenda pública tem sido mais gradativa, com mesas de diálogo que antecederam o documento de política pública de 2004, uma lei de 1997 que quase não foi aplicada e as dificuldades institucionais de Colômbia Jovem, que não canalizaram as demandas de juventude, além de uma relação relativamente contraditória entre o poder público e a juventude, tendo que aguardar até 2013 com o Estatuto, que gerou novas relações.

- O papel da juventude:

No Brasil a juventude tem-se apropriado e se vinculado com espaços de participação institucionais como os conselhos, que canalizam as demandas da juventude, desde antes do EJ. Igualmente, a organização de conferências, com formulações de política pública, tem fortalecido as ações implementadas. Destaca-se também a vinculação da juventude com movimentos sociais na pauta de ações públicas. Porém, quando se destaca esta apropriação da juventude, não quer dizer que a juventude massivamente esteja participando, no âmbito da pesquisa não foram encontrados dados quantitativos sobre a participação da juventude, mas o dinamismo dos conselhos, das conferências e dos movimentos sociais reflete que uma parcela da juventude encontra-se participando e dando atividade a estes espaços, embora seja necessário vincular à maioria da juventude que se encontra por fora da participação.

Na Colômbia, o processo de participação tem sido restringido pela escassa organização dos conselhos, incluindo a contradição normativa do ECJ mencionada nos municípios. Espaços como as plataformas e as assembleias não são muito conhecidos. Assim, a juventude tem participado em espaços não oficiais e movimentos sociais, que nem sempre contam com relações proativas com o governo central.

- O interesse governamental:

No Brasil, nas últimas décadas, foi explícito o interesse governamental de reconhecer a juventude como sujeito de direitos e gerar uma política pública específica, como o revela a lei 11.129 de 2005 e a formulação de programas em 2008. O reconhecimento de distintos grupos sociais incluiu a juventude, contando com recomendações de ação em distintos âmbitos. Este interesse tem implicado em ações concretas, vinculação de instituições e recursos.

Na Colômbia, antes de 2010, embora se reconhecesse a juventude, o poder público não

outorgou muita importância ao Colômbia Jovem, com ações muito nominais. Depois de 2010, ainda que tenha melhorado sua gestão e aumentado o interesse, a juventude não se encontra entre os grupos sociais estratégicos do poder público, e o mandato do Colômbia Jovem não tem sido fortalecido. Não se relacionam problemáticas com programas de juventude e não se canalizam recursos. Nos dois países, necessita-se de uma maior promoção da aprovação dos planos de juventude, que gerariam metas, indicadores e financiamento específico.

- A institucionalização da política pública de juventude:

Nos dois países tem-se construído uma institucionalidade valiosa, com fundamento legal e reconhecendo os direitos da juventude, mas diferenciações concretas fazem com que a materialização da política tenha efeitos variados. No Brasil, os programas estão associados a ministérios e articulados pela SNJ, os conselhos atuam nos níveis territoriais e promove-se a implementação nos territórios.

Na Colômbia, o Colômbia Jovem passou por várias problemáticas institucionais e orçamentárias até 2010, o que vem sendo reconstruído progressivamente. E embora conte com espaços pertinentes como as comissões e os conselhos que permitem a intersetorialidade, suas ações não se têm tornado programas. Nos documentos CONPES somente se encontram ações intersetoriais que não são vinculantes, as linhas de ação do Estatuto são amplas e precisam de programas específicos. Não há considerações sobre recursos e uma problemática relevante tem sido a contradição legal que não permitiu a organização dos conselhos nos níveis territoriais, sendo que a formação destes espaços condiciona, segundo o ECJ, a formulação de políticas públicas de juventude.

## Conclusões

Durante esta pesquisa buscou-se compreender o processo de construção de políticas públicas de juventude no Brasil e a Colômbia entre 2002 e 2014, analisando sua principal normatividade, institucionalidade, critérios, trajetória e ações. A análise dos dois países foi enfatizada no estudo do desenho, consistência e disposições das políticas públicas de juventude, deixando de lado a discussão sobre seus resultados, já que, dada sua construção recente, carecem de dados relacionados com a implementação.

Sem desconhecer as dinâmicas internas de cada país e suas diferenças, os dois casos revelam um compromisso gradativo com a geração de respostas públicas à juventude desde distintos enfoques, linhas de ação e efeitos sociais, mas precisando de ações mais efetivas na garantia de direitos deste grupo social.

Os dois países passaram por um processo inicial de formulação de política pública fraco, com a PNJ de 2006 no Brasil e o documento de política pública de juventude de 2004 na Colômbia. A principal fraqueza destes documentos foi seu escasso caráter vinculante, constituindo documentos de recomendações. No caso do Brasil, houve um maior reconhecimento dos direitos, problemáticas e diversidade da juventude, formulando ações específicas e apresentando espaços de participação, mas necessitando de responsabilidades institucionais e relações territoriais, cenários de ação intersetorial, recursos e financiamento. Ferreira (2009) destaca o aporte da PNJ, mas ressalta a necessidade de aumentar programas e espaços de participação. Uma das características que aportou a esta construção, foi a geração de uma institucionalidade de juventude com a lei 11.129 de 2005, formando a SNJ com referente institucional de juventude, o CONJUVE e um programa concreto, o ProJovem. Na Colômbia, este período da política pública de juventude misturou o enfoque de aumento de capacidades com o enfoque de direitos, enfatizando o primeiro, limitou-se a gerar linhas de ação e recomendações de implementação, mas não contou com ações específicas, instituições responsáveis, financiamento, recursos, intersetorialidade e participação, assim como apresentou-se uma problemática de gestão de Colômbia Jovem (Romero *Et al*, 2015). Neste primeiro período, a inexistência de planos levou a uma escassez de programas, que na Colômbia dependeram de problemáticas reconhecidas e objetivos formulados no âmbito de Colômbia Jovem.

No que toca à construção recente da política pública de juventude, especificamente a partir da aprovação de Estatutos de Juventude em 2013 e programas associados, os dois países experimentaram transformações relevantes. Dialogando com o referencial teórico apresentado no início da pesquisa, nos dois países encontra-se uma leitura da juventude como sujeito de direitos, juventude cidadã e ator social estratégico (Krauskopf, 2003 e 2005, citado por Romero *Et al*, 2015), às vezes misturada com o enfoque de inserção social, contando com uma ação intersetorial ainda em construção e reconhecendo direitos (com maior especificidade no Brasil), promoção de capital social, participação e igualdade. Nos dois países, sem isentar contradições, reconhece-se a condição social e a especificidade da juventude como grupo social.

Os documentos de política pública nos dois países apresentam uma caracterização de juventude que responde ao contexto social, como assinalam Pico e Vanegas (2014), em sua definição de juventude (2014), assim como os dados socioeconômicos apresentados refletem a diversidade e a desigualdade deste grupo social, uma característica da juventude segundo estes autores.

Quanto à relação do trabalho e a juventude, a relevância de responder ao trabalho precário ressaltada por Pico e Vanegas (2014), não se encontra com muita clareza nos programas dos dois países, cabendo destacar alguns programas de formação e geração de renda, mas sem contestar vínculos ou legislação socioeconômica e misturando leituras individuais e coletivas do trabalho. No caso da Colômbia, encontraram-se ações associadas ao empreendedorismo que podem ser criticadas desde Vasapollo (2005, citado por Antunes, 2008), já que geram ações que não produzem autonomia econômica e escondem manifestações do trabalho precário. Porém, nos dois países também há apoio a processos econômicos da juventude mais efetivos, nas zonas rurais e urbanas.

Na Colômbia, implicitamente continua o enfoque de aumento de capacidades em alguns programas. No caso do Brasil, torna-se difuso o enfoque da juventude em programas vinculados com a juventude em conflito com a lei ou de periferias urbanas, misturando a leitura da juventude como problemática, que conta com ações de inserção social (Pedroso, 2014), e a juventude como sujeito de direitos. Porém, Pedroso assinala que a maioria dos programas de juventude são formulados para a juventude das periferias urbanas, o que pode ser contrariado desde os documentos da SNJ de 2010 e 2013, que embora reconheçam e atendam essa juventude, contam com programas para a juventude rural, inserção na educação universitária, igualdade racial, etc.

Segundo as categorias de Romero *Et al* (2015) sobre as políticas públicas de juventude, nos dois casos trata-se de políticas públicas explícitas, que atendem diretamente à juventude. Nas modalidades de políticas públicas de juventude que os autores apresentam citando a Russel e Solorzano (2001), os dois países encontram-se na terceira categoria: políticas explícitas (relativamente articuladas) e instituições especializadas no atendimento da juventude, embora não sejam ministérios; no entanto, os dois casos revelam a continuidade de ações setoriais de juventude. Na análise de Castro (2012), nas duas políticas públicas encontram-se ações de proteção e promoção, revelando uma característica das políticas públicas populacionais.

As duas políticas públicas de juventude e o enfoque que apresentam deste grupo social, revelam a tensão entre dois modelos de Estado (de garantia de direitos e neoliberal) assinalada por Ferreira (2009). No Brasil, a política pública está mais próxima do modelo de direitos, com a provisão de serviços públicos, direitos regulamentados e inclusão de grupos excluídos, apresentando contradições como em qualquer processo político e algumas misturas com o modelo contrário. Na Colômbia, embora se tenha inserido parcialmente um modelo de direitos nas ações relacionadas com juventude, estas encontram-se dentro do segundo modelo de Estado, com o papel mais ativo do mercado na provisão de serviços públicos, ações focalizadas e escassa responsabilidade estatal. De qualquer maneira, nos dois países encontra-se uma autonomia relativa da administração pública (Souza, 2006), refletida na gradativa construção de política pública de juventude, sua institucionalidade e a implementação de programas.

Igualmente, nos dois países encontra-se a inter-relação impar e simultânea entre os elementos de uma política pública destacada por Ball (1993), tanto nas categorias analisadas (com contradições entre a participação e a geração de programas na Colômbia, por exemplo, ou entre a canalização de recursos e a definição de responsabilidades institucionais), mostrando também o caráter errático da administração pública (Arretche, 1998), revelando-se a distância entre as diretrizes dos Estatutos e a materialização da políticas públicas de juventude.

Desde Flexor e Leite (2006) e a ideia cíclica da política pública, foi mais fácil a análise dos dois país, enfatizando a formulação, especificamente o desenho institucional e articulação da política pública, discutindo também a inserção na agenda pública e aproximando-se ao começo da implementação, reconhecendo que este enfoque permite caracterizar os déficits de cada período da política (Rizzolo, 2009) e as contradições entre

estes (Lindblom, 1981, citado por Rizzolo, 2009), como foi revelado na Colômbia a partir da disposição normativa de estabelecer os conselhos de juventude para poder proceder à implementação. Esta relação entre formulação e implementação tem sido menos contraditória no Brasil, embora também precisasse de tempo.

O processo de construção de políticas públicas nos dois países revela uma emergência da juventude, uma presença, e uma passagem de estado de coisas a um assunto que é atendido publicamente (Santos s/d, citado por Ferreira, 2009), ainda que suas reivindicações não tenham sido completamente reconhecidas.

Este processo também expõe a manifestação do poder público, como destacam Muller e Surel (2010), gerando conceitos de juventude, canalizando processos políticos e evidenciando relações de poder, como nos espaços de participação, o trâmite legislativo (ainda vigente no Brasil) e a articulação entre os níveis territoriais.

No relacionado com a efetivação de direitos, como ressalta o CONSEA (2005), na análise de direitos na política pública encontram-se elementos nos dois países, com maior explicitação no Brasil. Nesses elementos assinala-se a linguagem, a caracterização dos fatores de exclusão (evidente na PNJ de 2006), as ações afirmativas (maior no Brasil em recomendações e em programas da SNJ de 2010), e o enfoque diferencial (explícito no Estatuto na Colômbia), condicionalidades (nos programas de transferência de renda no Brasil) e responsabilidades institucionais (uma característica fraca no Brasil e na Colômbia), refletindo um enfoque de direitos nos dois casos, mas necessitando de ações específicas.

No relacionado com a equidade, sua menção é indireta e difusa na Colômbia e, como assinala Ritsatakis (2010), deve ser transversal em ações, avaliações, formulação e participação: na Colômbia a equidade é reconhecida nos princípios da política pública, mas as ações que discutem a inclusão não a mencionam diretamente. No Brasil, a equidade não se inclui explicitamente nos princípios, mas seus cenários de participação e as ações a reconhecem. Nos dois casos, precisa-se de uma maior transversalização e perseguição da equidade nas políticas públicas.

Desde o enfoque do materialismo histórico do Estado e políticas públicas, nos dois casos encontram-se interações dialéticas, tantos nos atores envolvidos quanto na formulação de programas que atribuem um papel à juventude, especificamente nas ações relacionadas com assuntos socioeconômicos. No entanto, como destaca Falleiros (2011), a ação

pública não se determina unicamente por questões econômicas, sendo que além de tensões de classe social, nos enfoques e programas de juventude, também se encontram disputas por igualdade racial, de gênero, territorial, etc.

Igualmente, desde o diálogo teórico de Ferreira, Rúa (s/d, citado por Ferreira, 2009) ressalta que as políticas públicas alocam recursos, o que não se aplica completamente para os casos analisados e não se especificam recursos humanos, materiais e econômicos diante da falta de programas, principalmente na Colômbia. No Brasil, estes recursos se referem principalmente à disponibilização de equipamento, mas não se especifica como alocá-los. Neste diálogo, também se assinala que as políticas públicas contam com tempos próprios (Sposito & Carrano, 2003, citado por Ferreira, 2009), o que na pesquisa se revelou nos dois países com uma relativa convergência cronológica (respondendo a fatores internos), precisando de vários anos para transitar de recomendações à formulações vinculantes e programas específicos, mas relacionando-se com tempos externos, principalmente legislativos, ministeriais e dos atores relacionados com a juventude.

Pereira (2006, citada por Ferreira, 2009) assinala que na política social tem aumentado a participação de atores privados, o que se reconhece na Colômbia nos modelos de gestão e implementação de ações, e tem aumentando a focalização de beneficiários, o que acontece em alguns programas de inserção social no Brasil, misturando-se com ações universais.

Nos dois países trata-se de políticas públicas relativamente articuladas que buscam solucionar uma problemática inserida na agenda pública, definindo normas e ações, e contando com atores (institucionais e sociais) e objetivos específicos, assim como valores (vinculados com o enfoque de juventude), interesses e recursos em disputa, embora não se encontre uma definição de fontes de recursos e a disputa esteja associada à sua disponibilização.

A diferenciação entre subcategorias da faixa etária de juventude não é muito relevante nas políticas públicas analisadas. Somente no Brasil a PNJ de 2006 estabelece grupos dentro da juventude em suas recomendações: de 15 a 17 anos de idade, de 18 a 19 anos de idade, de 20 a 24 anos de idade e de 25 a 29 anos de idade. Porém, as ações decorrentes não levaram muito em consideração estes critérios. Alguns programas como o ProJovem,

estabelecem faixas etárias específicas. No Brasil e a Colômbia, continua sendo relevante incluir esta consideração nas políticas públicas de juventude.

No relacionado com as categorias analisadas de política pública, nos Estatutos e programas relacionados a juventude é reconhecida como sujeito de direitos e ator social estratégico, revelando uma compreensão cada vez mais ampla. No Brasil é mais explícito o detalhamento sobre os direitos reconhecidos, com ações decorrentes, e na Colômbia os direitos se defendem a partir de critérios (prevenção, proteção, promoção e garantia). Chama a atenção que no Brasil se reconhece a contestação do trabalho precário.

Nos dois países as políticas públicas têm construído um caráter relativamente vinculante, com força de lei nos Estatutos, e algumas lacunas nas ações, fortalecendo o processo, assim como têm vinculando aos Ministérios Públicos e às Defensorias Públicas. Porém, esta avanço contrasta com as contradições das responsabilidades institucionais, embora tenham se construído instituições responsáveis de juventude (a SNJ no Brasil e Colômbia Jovem) que articulam, formulam e promovem a implementação da política e acompanham aos níveis territoriais, contando com a participação dos conselhos nacionais de juventude. Mas algumas destas responsabilidades não se têm efetivado na prática diante da amplitude das linhas de ação, a falta de planos, de programas (principalmente na Colômbia) e de gestão entre os níveis territoriais.

Para garantir os direitos da juventude, na prática, a instituição responsável pela política pública de juventude na Colômbia precisa de um mandato legal mais amplo (superando o estado de articulação e divulgação), maior financiamento e continuidade no fortalecimento da gestão. A ideia do Sistema Nacional de Juventude do ECJ, conta com ferramentas interessantes, mas ainda precisa vencer uma distância na implementação da política pública. A partir de Romero *Et al* (2015), dialogando com a CEPAL e OIJ (2004), as instituições responsáveis de juventude nos dois países apresentam diferenças: o Colômbia Jovem é uma instituição que desenha e coordenada; a SNJ coordena e executa, contando com maior escopo de ação. Nenhuma destas instituições conta com um papel reitor que lhes permita gerar planos. Na relação entre os níveis territoriais, o papel do nível central continua sendo fundamental na articulação da política, mas destaca-se o papel dos territórios na materialização da política pública, com uma autonomia limitada, embora seja maior no Brasil como na regulamentação do SINAJUVE e os conselhos de juventude. Na Colômbia chama a atenção a fiscalização do nível central sobre os níveis territoriais no relacionado à inclusão e participação. Nos dois países estabelecem-

se responsabilidades específicas para cada nível territorial. A construção de um sistema de juventude e as ferramentas de coordenação nos dois países são explicitadas, procurando gerar sistemas de juventude quanto à sua institucionalidade, implementação e participação, sendo desenhados de maneira pertinente, com algumas relações verticais no Brasil e alguns espaços transversais na Colômbia, mas encontrando algumas contradições como a similitude de ações entre espaços de gestão. A Colômbia conta com dois conselhos nacionais, de participação e gestão, o que no Brasil é feito pelo CONJUVE, que é mais vinculante do que o Conselho Nacional de Juventude da Colômbia e também assessora. No Brasil também se encontra uma responsabilidade relativamente compartilhada entre a SNJ e o CONJUVE.

Nos dois casos a participação é reconhecida e promovida, permitindo potencializar seu papel democrático e sendo necessário canalizar melhor as necessidades da juventude (relação dados socioeconômicos – ações públicas). Com a participação nos espaços estabelecidos (conselhos, plataformas, assembleias, etc.), desde a análise de Burton (2009) da participação, aumenta-se a formação dos participantes (a juventude) e melhora-se a gestão pública, mas é necessário fortalecer a legitimidades das ações e a relação entre a juventude e as instituições públicas. No Brasil destaca-se a maior efetividade dos conselhos e a organização de conferências, e na Colômbia ressalta-se o reconhecimento de outros cenários de participação, assim como as reuniões periódicas dos conselhos com os poderes públicos, o que também poderia fortalecer o processo no Brasil.

Quanto à intersetorialidade e a transversalidade, os dois países necessitam fortalecer suas metodologias, âmbitos estratégicos e vinculações institucionais, assim como promover a política pública de juventude como política pública populacional. Segundo Incalado (2013), alguns critérios da intersetorialidade podem-se encontrar na política pública de juventude no Brasil e a Colômbia, como a aproximação à gestão social, articulam-se atores, e conta-se com interesses coletivos, com escassa articulação de serviços e escassa articulação de trabalho simultâneo entre as instituições. No Brasil se destaca a vinculação de distintos ministérios ao CONJUVE e implementação compartilhada de alguns programas (necessitando fortalecer esta ação intersetorial), assim como é adequado evitar a repetição de ações nos programas. O CONJUVE constitui um espaço relevante na intersetorialidade, ressaltando a relação entre políticas públicas estruturais, programas e ações, e articulando setores de política, sem ser alheio a dinâmicas políticas externas. Na Colômbia torna-se necessário vincular representantes de setores de política à implementação da política pública de juventude, aproveitando o desenho institucional

do ECJ.

Os recursos humanos e materiais implicitamente gerados se referem a equipamentos e serviços, principalmente no Brasil, com algumas considerações sobre sua gestão compartilhada entre níveis territoriais na Colômbia. Porém, nos dois países, como acontece no financiamento, a falta de planos, indicadores e metas tem gerado um vazio sobre as responsabilidades, fontes e aplicação de recursos. No Brasil, implicitamente a gestão de recursos tem dependido das instituições envolvidas em cada programa. Nos dois países se reconhece o cofinanciamento entre níveis territoriais, mas não se encontra detalhamento sobre receitas (isentando que na Colômbia há ferramentas como planos de investimento e planos de financiamento), execução, e fiscalização (no Brasil o nível central deve divulgar a transferência de recursos).

Os programas e ações, que materializam a política pública de juventude, guardam relativa apropriação das linhas de ação dos Estatutos (principalmente no Brasil). No Brasil depende-se mais da ação inter – ministerial, com uma evidente variedade de programas implementados, que reconhecem algumas problemáticas da juventude e uma materialização mais clara da política em ações específicas. Na Colômbia as ações constituem atos concretos com escassa articulação no âmbito de Colômbia Jovem, contando com escassos programas. O Brasil apresenta programas específicos e uma articulação prática, já a Colômbia conta com uma articulação formal e carece de programas específicos.

No relacionado com a articulação com outras políticas públicas populacionais, no Brasil e a Colômbia as políticas públicas de juventude encontram-se associadas com a normatividade de infância e adolescência, dando prevalência à segunda. Porém, não se especifica a continuidade de ações e na Colômbia alguns autores destacam as contradições institucionais entre juventude, infância e adolescência. A relação com políticas públicas de adultos e velhice não é especificada. A articulação com políticas públicas universalistas, encontra-se parcialmente implementada na promoção da intersetorialidade, os atores envolvidos e a relação com programas de governo, mas é necessário continuar fortalecendo esta associação. É pertinente evitar a focalização de ações e guardar relação com a proteção social coletiva. No Brasil encontram-se um maior fortalecimento da política pública de juventude em tanto foi vinculada com a estratégia de governo, especificamente quanto ao reconhecimento de grupos sociais. Nos valores analisados, o Brasil apresenta mais articulação inicial, sendo que depois a

Colômbia conta com valores um tanto mais altos, por sua institucionalidade, e o Brasil gera uma política pública mais consolidada com programas específicos.

No Brasil houve uma maior inserção da na agenda pública da juventude, com relativa convergência do reconhecimento da problemática, processo político e alternativas de política pública (Kingdon, 1995, citado por Rizzolo, 2009), embora este último fator não fosse tão forte, e se apresentou maior participação institucional da juventude, sem isto gerasse uma participação massiva da juventude, assim como um maior interesse governamental na política pública de juventude do que na Colômbia, principalmente no relacionado à disposição política, convergência programática e legitimidade no discurso público, embora nos dois países não se tenha efetivado a institucionalização da política pública como tal.

Assim, as duas políticas públicas apresentam um desenho institucional e um processo de construção relativamente similar, reconhecendo a juventude como sujeito de direitos e ator social estratégico, e promovendo a participação, a intersetorialidade e a articulação entre os níveis territoriais. Nos dois casos, é pertinente aumentar o caráter vinculante da política pública e aprimorar a intersetorialidade, com espaços e responsabilidades institucionais, e continuar fortalecendo os cenários de participação. Nos dois países também há outra convergência: as políticas públicas contam com um fundamento legal (Estatutos), mas seus programas e ações dependem da articulação e disposições ministeriais (Brasil) ou carecem de caráter vinculante (Colômbia). No entanto, no Brasil a política pública de juventude tem conseguido articular as formulações gerais com ações concretas mediante a implementação de programas, efetivando gradativamente a garantia de direitos da juventude. Na Colômbia, o mandato do Colômbia Jovem precisa ser fortalecido para poder passar da formulação à implementação, gerar programas sólidos assim como tornar vinculantes as recomendações de política na garantia de direitos da juventude.

Igualmente, as políticas públicas de juventude podem ser fortalecidas em um diálogo implícito com a obra de Frazer (2007), considerando a importância de reconhecer a juventude como sujeito social, assim como na sua diversidade interna, mas articulando este reconhecimento à promoção da igualdade material, com ações que garantam direitos e bem-estar material, e permitam a participação efetiva da juventude nos distintos âmbitos sociais.

É pertinente articular os programas com as problemáticas caracterizadas nos contextos da

juventude, que guardando diferenças entre os países, encontram-se associadas à educação e o trabalho digno, ao acesso a serviços que garantam direitos sociais, ao fortalecimento de relações socio – familiares, à defesa dos Direitos Humanos e à prevenção de violências, e à participação em assuntos coletivos.

Quanto à hipótese da pesquisa, pode-se afirmar que o Brasil tem contando com um processo mais convergente de construção de política pública de juventude, com maior regulamentação sobre direitos da juventude e programas que materializam a política pública como resultado da inserção da juventude na agenda pública e um maior interesse governamental, mas precisando de maior articulação, sendo que o processo de institucionalização da política pública ainda está iniciando, como na Colômbia. Trata-se de um processo parcial, com legislação similar com a Colômbia, e com ações mais concretas no Brasil que implicam a garantia de direitos da juventude. No entanto, as duas políticas públicas de juventude precisam de maior articulação, recursos e ações concretas nos âmbitos problemáticos. São documentos, espaços e normatividades separadas que devem entrar na gestão da instituição considera responsável (SNJ e Colômbia Jovem).

Por tanto, a pesquisa revela um avanço qualitativo no enfrentamento das problemáticas da juventude, mas um processo em construção em dois casos na América Latina. Na Colômbia é preciso resolver a contradição normativa relacionada com o estabelecimento dos conselhos municipais de juventude, levando em consideração que estes são uma condição para a formulação de políticas públicas e ações decorrentes. Igualmente, os dois países precisam gerar planos de juventude com metas, indicadores e financiamento claro, outorgando objetivos mais concretos às políticas públicas. A garantia de direitos da juventude precisa da convergência entre responsabilidades institucionais, ações vinculantes e disponibilização de recursos. Os dois países podem aprender um do outro. O Brasil conta com programas mais sólidos e a Colômbia com um desenho institucional valioso, assim como nos dois casos é preciso fortalecer a intersetorialidade e continuar promovendo a participação. A juventude continua demandando respostas a suas necessidades e interesses. É uma dívida social que não pode continuar dependendo de inércias e tempos institucionais, sendo pertinente transformar este acumulado de política pública em programas que garantam os direitos da juventude e fortaleçam seu papel na construção de sociedades justas e democráticas.

## Referências bibliográficas

ACNUR. Pueblos Indígenas en Colombia. (s/d). Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/pueblos-indigenas/pueblos-indigenas-en-colombia/>. Consultado o 05 de Janeiro de 2017.

Antunes, R. Século XXI: Nova era da Precarização estrutural do Trabalho? São Paulo: Fundacentro – Seminário Nacional de Saúde Mental e Trabalho, 2008. <http://www.fundacentro.gov.br/Arquivos/sis/EventoPortal/AnexoPalestraEvento/Mesa%201%20-%20Ricardo%20Antunes%20texto.pdf>. Consultado o 26 de Outubro de 2015.

Arretche, MTS. Tendências no estudo sobre avaliação. In Rico, EM (org.). Avaliação de Políticas Sociais. São Paulo: Cortez; IEE, 1998. P. 29-49.

Ball, S.J. What is Policy? Texts trajectories and toolboxes. *Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education*, 1993. 13(2).

Baide, B. & Hermet, G. Política Comparada. México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1993.

Banco Central do Brasil. Histórico de Metas para a Inflação no Brasil, s/d. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/Pec/metas/TabelaMetaseResultados.pdf>. Consultado em 08 de Fevereiro de 2017.

Banco de la República (Colômbia). Evolución de la inflación y decisiones de política monetaria, 2016. Disponível em: [http://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/risi\\_sep\\_2016.pdf](http://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/risi_sep_2016.pdf). Consultado o 04 de Janeiro de 2017.

BBC. ¿Cuáles son los 6 países más desiguales de América Latina? 09 de Março de 2016. Disponível em: [http://www.bbc.com/mundo/noticias/2016/03/160308\\_america\\_latina\\_economia\\_desigualdad\\_ab](http://www.bbc.com/mundo/noticias/2016/03/160308_america_latina_economia_desigualdad_ab). Consultado o 05 de Janeiro de 2017.

Bowen G.A. Document Analysis as a qualitative research method. *Qualitative Research Journal*. 9, (2). P. 27-40, 2009.

BRASIL. Constituição Federal de 1988, 1988.

\_\_\_\_\_, Decreto 5.490, 2005b.

\_\_\_\_\_, Lei 11.129, 2005.

\_\_\_\_\_, Lei 12.852, 2013.

\_\_\_\_\_, SNJ. Embaixador do Brasil em Madri assina a Convenção Iberoamericana dos Direitos dos Jovens. [Nota de Imprensa]. 17 de Outubro de 2014. Disponível em: [http://juventude.gov.br/participatorio/participatorio/embaixador-do-brasil-em-madri-  
assina-a-convencao-iberoamericana-dos-direitos-dos-jovens#.WHZ94lzMZiQ](http://juventude.gov.br/participatorio/participatorio/embaixador-do-brasil-em-madri-<br/>assina-a-convencao-iberoamericana-dos-direitos-dos-jovens#.WHZ94lzMZiQ).  
Consultado em: 08 de Janeiro de 2017.

\_\_\_\_\_, SNJ. Guia das políticas públicas de juventude. Brasília: SNJ, 2010. Disponível em: [http://www.youthpolicy.org/national/Brazil\\_2010\\_National\\_Youth\\_Policy.pdf](http://www.youthpolicy.org/national/Brazil_2010_National_Youth_Policy.pdf).  
Consultado em 12 de Fevereiro de 2017.

\_\_\_\_\_, IV Mostra da Atenção Básica discute a saúde para o jovem e adolescente. Secretária Nacional de Juventude, 2014. Disponível em: [http://juventude.gov.br/juventude/noticias/iv-mostra-da-atencao-basica-discute-a-saude-  
para-o-jovem-e-adolescente#.WJtk7X\\_MYyw](http://juventude.gov.br/juventude/noticias/iv-mostra-da-atencao-basica-discute-a-saude-<br/>para-o-jovem-e-adolescente#.WJtk7X_MYyw). Consultado em 12 de Fevereiro de 2017.

\_\_\_\_\_, SNJ. Políticas Públicas de Juventude. SNJ, 2013. Disponível em: [http://www.youthpolicy.org/wp-  
content/uploads/library/2013\\_SNJ\\_Guide\\_Public\\_Youth\\_Policy\\_Por.pdf](http://www.youthpolicy.org/wp-<br/>content/uploads/library/2013_SNJ_Guide_Public_Youth_Policy_Por.pdf). Consultado em 12 de Fevereiro de 2017.

\_\_\_\_\_, SNJ. Sobre o Comitê Interministerial da Política de Juventude (Coijuv). SNJ, 2013b. Disponível em: <http://juventude.gov.br/coijuv>. Consultado em 08 de Março de 2017.

Bulcourn, P. & Cardozo, N. D. ¿Por qué comparar Políticas Públicas?. Política comparada. Documento de trabalho No. 3. Outubro de 2008.

Burton, P. Conceptual, Theoretical and Practical Issues in Measuring the Benefits of Public Participation. *Evaluation*. 15(3), P. 263–284, 2009.

Castro, J. A. Política social e desenvolvimento no Brasil. *Economia e Sociedade*, Campinas, 21 (Número Especial), P. 1011 – 1042, dez. 2012.

Centro Nacional de Memória Histórica, Estadísticas del conflicto armado en Colombia, 2013. Disponível em:

<http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/micrositios/informeGeneral/estadisticas.html>. Consultado o 07 de Janeiro de 2017.

CEPAL & OIJ, La juventud en Iberoamérica. Tendencias y urgencias. Santiago de Chile: CEPAL; OIJ, 2014. Disponível em: [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2785/1/S2004083\\_es.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2785/1/S2004083_es.pdf). Consultado em 20 de março de 2017.

Colômbia, Constituição Política de 1991. Disponível em: <http://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia%20-%202015.pdf>. Consultado o 19 de Janeiro de 2017.

\_\_\_\_\_, Decreto 1649 de 2014. 2014. Disponível em: <http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Decretos/2014/Documents/SEPTIEMBRE/02/DECRETO%201649%20DEL%2002%20DE%20SEPTIEMBRE%20DE%202014.pdf>.

\_\_\_\_\_, Departamento Nacional de Planeamiento. Documento CONPES 173 de 2014, Lineamentos para la generación de oportunidades para los jóvenes. Bogotá: Departamento Nacional de Planeamiento; Conselho Nacional Política Econômica e Social, 2014. Disponível em: <http://www.colombiajoven.gov.co/atencionaljoven/Documents/CONPES%20173.pdf>. Consultado em 23 de Janeiro de 2017.

\_\_\_\_\_, Estatuto de Ciudadania Juvenil. Colômbia Jovem, 2013. Disponível em: <http://www.colombiajoven.gov.co/atencionaljoven/Documents/estatuto-ciudadania-juvenil.pdf>. Consultado o 09 de Janeiro de 2017.

\_\_\_\_\_,. Indicadores Básicos, 2013. Ministério de Saúde, 2014. Disponível em: <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/VS/ED/PSP/Indicadores-basicos-salud-2013.pdf>. Consultado o 05 de Janeiro de 2017.

\_\_\_\_\_, Ley 375 de 1997. Disponível em: [http://www.descentralizadrogas.gov.co//pdfs/politicas/nacionales/Ley\\_375\\_de\\_1997-Ley\\_de\\_Juventud.pdf](http://www.descentralizadrogas.gov.co//pdfs/politicas/nacionales/Ley_375_de_1997-Ley_de_Juventud.pdf). Consultado em 09 de Janeiro de 2017.

\_\_\_\_\_, Rendição de contas, 2013b, <http://wsp.presidencia.gov.co/dapre/Documents/RC2013/DAPRE-RC2013-documento-tecnico.pdf>

Colômbia Jovem, Distrito, Nación e Iberoamérica ratifican compromiso en trabajar por la juventud colombiana. [Nota de Imprensa]. Colômbia Jovem. 12 de Maio de 2015. Disponível em: [http://www.colombiajoven.gov.co/noticias/2015/Paginas/150512\\_alianza-oij-colombia-joven-distrito.aspx](http://www.colombiajoven.gov.co/noticias/2015/Paginas/150512_alianza-oij-colombia-joven-distrito.aspx). Consultado em 09 de Janeiro de 2017.

\_\_\_\_\_, Ecosistema de Paz. Colômbia Jovem, 2017c. Disponível em: <http://www.colombiajoven.gov.co/quehacemos/Paginas/ecosistema-de-paz.aspx>. Consultado em 22 de Janeiro de 2017.

\_\_\_\_\_, El director de la Dirección del Sistema Nacional de Juventud “Colombia Joven” es.... Colômbia Jovem, 2017b. Disponível em: <http://www.colombiajoven.gov.co/programa/Paginas/eldirector.aspx>. Consultado em 22 de Janeiro de 2017.

\_\_\_\_\_, Política Nacional de Juventud: Bases para el Plan Decenal de Juventud 2005-2015. Bogotá: La Imprenta Editores Ltda, 2004.

\_\_\_\_\_, Preguntas frecuentes sobre la Dirección del Sistema Nacional de Juventud, Colombia Joven. Colômbia Jovem, 2017e. Disponível em: <http://www.colombiajoven.gov.co/SitePages/faq.aspx>. Consultado em 22 de Janeiro de 2017.

\_\_\_\_\_, #ABC LeyConsejosJuventud. Colômbia Jovem, 2016. Disponível em: <https://issuu.com/colombiajoven/docs/abc-ley-consejos>. Consultado em 22 de Janeiro de 2017.

\_\_\_\_\_, ¿Qué es Colombia Jovem?. Colômbia Jovem, 2017. Disponível em: <http://www.colombiajoven.gov.co/programa/Paginas/colombiajoven.aspx>. Consultado em 22 de Janeiro de 2017.

\_\_\_\_\_, ¿Qué es JUACO?. Colômbia Jovem. 2017d, Disponível em: <http://obs.colombiajoven.gov.co/QueEsJuaco.aspx>. Consultado em 22 de Janeiro de 2017.

CONSEA. Análise do Programa Nacional de Alimentação Escolar sob a ótica do Direito Humano á alimentação adequada e saudável. Brasília: CONSEA, 2005. Disponível em [www.planalto.gov.br/consea](http://www.planalto.gov.br/consea); [www.abrandh.org.br](http://www.abrandh.org.br)

Costa, F. L. & Castanhar, J. C. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002.

Cuevas, H. Precariedad, Precarización y Trabajo Precario. Santiago do Chile: Sindical – Arzobispado de Santiago, 2014. Disponível em [http://sindical.cl/wp-content/uploads/downloads/2014/01/Precariedad-Precarizaci%C3%B3n-y-trabajo-precario\\_para-publicar.pdf](http://sindical.cl/wp-content/uploads/downloads/2014/01/Precariedad-Precarizaci%C3%B3n-y-trabajo-precario_para-publicar.pdf). Consultado em 22 de Outubro de 2015.

DANE, Colombia: Estimaciones 1985-2005 y Proyecciones 2005-2020 nacional y departamental desagregadas por sexo, área y grupos quinquenales de edad. 2017b. Disponível em: <http://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/series-de-poblacion>. Consultado em 03 de Janeiro de 2017.

\_\_\_\_\_, COLOMBIA. Necesidades Básicas Insatisfechas - NBI, por total, cabecera y resto, según municipio y nacional. 2011. Disponível em: [www.dane.gov.co/censo/files/resultados/NBI\\_total\\_cab\\_resto\\_mpio\\_nal\\_30jun11.xls](http://www.dane.gov.co/censo/files/resultados/NBI_total_cab_resto_mpio_nal_30jun11.xls). Consultado em 05 de Janeiro de 2017.

\_\_\_\_\_, Departamento Nacional de Estadística. 2016. Disponível em: <http://www.dane.gov.co/>. Consultado em 30 de Dezembro de 2016.

\_\_\_\_\_, Encuesta de Formación de Capital Humano: 2012. 2014. Disponível em: [http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/capital\\_humano/BOL\\_CH\\_12.pdf](http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/capital_humano/BOL_CH_12.pdf). Consultado em 05 de Janeiro de 2017.

\_\_\_\_\_, Encuesta Nacional de Calidad de Vida – ECV 2015. 2016e. Disponível em: [http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones\\_vida/calidad\\_vida/Boletin\\_Tecnico\\_ECV\\_2015.pdf](http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/calidad_vida/Boletin_Tecnico_ECV_2015.pdf). Consultado em 06 de Janeiro de 2017.

\_\_\_\_\_, Estimación y proyección de población nacional, departamental y municipal por sexo, grupos quinquenales de edad y edades simples de 0 a 26 años 1985-2020. 2017a. Disponível em: <http://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/proyecciones-de-poblacion>. Consultado em 03 de Janeiro de 2017.

\_\_\_\_\_, Formación para el Trabajo: Trimestre Abril – Junio de 2015. 2016f. Disponível em: [http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/formacion/GEIH\\_FormacionTrabajo\\_abr\\_jun15.pdf](http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/formacion/GEIH_FormacionTrabajo_abr_jun15.pdf). Consultado em 05 de Janeiro de 2017.

\_\_\_\_\_, Fuerza laboral y educación: 2015. 2016g. Disponível em: [http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/especiales/educacion/Bol\\_edu\\_2015.pdf](http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/especiales/educacion/Bol_edu_2015.pdf). Consultado em 05 de Janeiro de 2017.

\_\_\_\_\_, La visibilización estadística de los grupos étnicos colombianos. 2005. Disponível em: [http://www.dane.gov.co/files/censo2005/etnia/sys/visibilidad\\_estadistica\\_etnicos.pdf](http://www.dane.gov.co/files/censo2005/etnia/sys/visibilidad_estadistica_etnicos.pdf). Consultado em 03 de Janeiro de 2017.

\_\_\_\_\_, Mercado laboral de la juventud (14 a 28 años): Trimestre móvil Agosto – Octubre 2016. 2016h. Disponível em: [http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/juventud/Bol\\_eje\\_juventud\\_ago\\_oct16.pdf](http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/juventud/Bol_eje_juventud_ago_oct16.pdf). Consultado em 05 de Janeiro de 2017.

\_\_\_\_\_, Medición del empleo informal y seguridad social: Trimestre móvil Agosto – Octubre 2016. 2016c. Disponível em: [http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech\\_informalidad/bol\\_ech\\_informalidad\\_ago\\_oct16.pdf](http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech_informalidad/bol_ech_informalidad_ago_oct16.pdf). Consultado em 03 de Janeiro de 2017.

\_\_\_\_\_, Pobreza Multidimensional y Monetaria en Colombia: 2016d. Disponível em: [http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones\\_vida/pobreza/bol\\_pobreza\\_15\\_.pdf](http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/bol_pobreza_15_.pdf). Consultado em 05 de Janeiro de 2017.

\_\_\_\_\_, Principales indicadores del Mercado laboral. 2016b. Disponível em: [http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech/bol\\_empleo\\_nov\\_16.pdf](http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech/bol_empleo_nov_16.pdf). Consultado o 03 de Janeiro de 2017.

\_\_\_\_\_, Resultados Cifras de Pobreza, Indigencia y Desigualdad. 2009. Disponível em: [http://www.dane.gov.co/files/noticias/MESEP\\_2009.pdf](http://www.dane.gov.co/files/noticias/MESEP_2009.pdf). Consultado em 05 de Janeiro de 2017.

DATASUS, Número de profissionais de saúde por habitante. Ministério da Saúde, Indicadores de recursos, 2012. Disponível em: <http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/tabcgi.exe?idb2012/e01.def>. Consultado em 08 de Fevereiro de 2017.

\_\_\_\_\_, Óbitos por causas evitáveis de 5 a 74 anos – Brasil. DATASUS, 2014. Disponível em: <http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/tabcgi.exe?sim/cnv/evitb10uf.def>. Consultado em 09 de Fevereiro de 2017.

El Tiempo, Plan Decenal para la juventud no parece ser una prioridad del Gobierno. 03 de Fevereiro de 2010. Disponível em: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-7111832>. Consultado em 28 de Janeiro de 2017.

El Tiempo, Mininterior radica proyecto que reglamenta consejos de juventud. 29 de Julho de 2015. Disponível em: <http://www.eltiempo.com/politica/gobierno/consejos-de-juventud/16168643>. Consultado em 22 de Janeiro de 2017.

Falleiros, I; Castro, V. e Fontes, V. Ciência e método de trabalho científico – Marx e o marxismo. In Mattos, R. A.; Baptista, T. W. F. Caminhos para análise das políticas de saúde, 2011. p. 93-110. Online: Disponível em [www.ims.uerj.br/ccaps](http://www.ims.uerj.br/ccaps).

Fals Borda, O. “Democracia y participación. Algunas reflexiones”. In DNP, ACS, CINEP & UNICEF, Participación comunitaria y cambio social en Colombia. Bogotá: DNP, ACD, CINEP & UNICEF, 1988. P. 9 - 18.

Ferreira da Costa, O. Política Públicas de Juventude: Uma construção possível?. Brasília, 2009. Tese (Doutorado). Departamento de Serviço Social, Universidade de Brasília.

Flexor, G & Leite, S. P. Análise de Políticas Públicas: breves considerações teórico-metodológicas. Avaliando a gestão das políticas agrícolas no Brasil: uma ênfase no papel dos policy-makers”. Relatório Final de Pesquisa, 2006.

FMI, World Economic Outlook Database, Outubro de 2014. FMI, 2014b. Disponível em: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2014/02/weodata/weorept.aspx?pr.x=97&pr.y=6&sy=2012&ey=2016&scsm=1&ssd=1&sort=country&ds=.&br=1&c=223&s=NGDPD%2CNGDPPC&grp=0&a=>. Consultado em 08 de Fevereiro de 2017.

\_\_\_\_\_, World Economic Outlook Database, Outubro de 2014. FMI, 2014. Disponível em: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2014/02/weodata/weorept.aspx?sy=2015&ey=2015&scsm=1&ssd=1&sort=country&ds=.&br=1&pr1.x=68&pr1.y=8&c=233&s=NGDPD%2CNGDPDPC%2CPPPDPD%2CPPPDPD&grp=0&a=>. Consultado em 05 de Janeiro de 2017.

Frazer, N. Reconhecimento sem ética? In Revista Lua Nova, n. 70, 2007.

Grau, M. & Mateos, A. (eds.). Análisis de políticas públicas en España: enfoques y casos. Valencia: Tirant lo Blanch, 2002.

Holfing, E. Estado e políticas (públicas) sociais. In: Caderno Cedes, ano XXI, n. 55, nov. 2001.

IBGE, Projeção da população do Brasil por sexo e idade para o período 2000-2060. IBGE, 2013. Disponível em: [http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/projecao\\_da\\_populacao/2013/default\\_tab.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/projecao_da_populacao/2013/default_tab.shtm). Consultado em 08 de Fevereiro de 2017.

\_\_\_\_\_, Pesquisa de Orçamentos Familiares 2008 – 2009, Despesas, Rendimentos e Condições de Vida. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: <http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv45130.pdf>. Consultado em 08 de Fevereiro de 2017.

\_\_\_\_\_, Síntese de Indicadores Sociais, Uma análise das condições de vida da população brasileira. Rio de Janeiro: IBGE, 2016.

\_\_\_\_\_, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua - PNAD Contínua. IBGE: 2016b. Disponível em: [http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/trabalhoerendimento/pnad\\_continua\\_mensal/default.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/trabalhoerendimento/pnad_continua_mensal/default.shtm). Consultado em 08 de Fevereiro de 2017.

Incalado, N. Reflexões sobre a intersectorialidade como estratégia de gestão social. III Simpósio Mineiro de Assistentes Sociais. Belo Horizonte: CRESS. 2013. Disponível em: <http://www.cress-mg.org.br/arquivos/simposio/REFLEX%C3%95ES%20SOBRE%20A%20INTERSECTORIALIDADE%20COMO%20ESTRAT%C3%89GIA%20DE%20GEST%C3%83O%20SOCIAL.pdf>. Consultado em 19 de Abril de 2017.

IPEA, Ipeadata. Ipea, 2017. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx>. Consultado em 08 de Fevereiro de 2017.

Kingdon, J. W. Agendas, alternatives and public policies. Nova Iorque: Longman, 1995.

Krauskopf, D. “La construcción de políticas de juventud en Centroamérica”. In Dávila, O. (ed.) Políticas públicas de juventud en América Latina: políticas nacionales. Viña del Mar: Ediciones CIDPA, 2003.

\_\_\_\_\_ “Desafíos en la construcción e implementación de las políticas de juventud en América Latina”. Nueva sociedad, 200, diciembre, 2005. Disponível em: <http://ow.ly/Bu8PK>.

Lindblom, C. E. O processo de decisão política. Brasília: Editora UNB, 1981.

Morlino, L. Introducción a la Investigación Comparada. Madri: Alianza editorial, Colección el Libro Universitario, Manuales, 2010.

Muller, P & Surel, Y. A análise das políticas públicas. Pelotas: EDUCAT, 2010.

OCDE & Banco Mundial, La Educación Superior en Colombia: 2012. 2012. Disponível em:  
[http://www.mineduacion.gov.co/1759/articles-341922\\_archivo\\_pdf.pdf#%5B%7B%22num%22%3A181%2C%22gen%22%3A0%7D%2C%7B%22name%22%3A%22XYZ%22%7D%2C108%2C664%2C0%5D](http://www.mineduacion.gov.co/1759/articles-341922_archivo_pdf.pdf#%5B%7B%22num%22%3A181%2C%22gen%22%3A0%7D%2C%7B%22name%22%3A%22XYZ%22%7D%2C108%2C664%2C0%5D).

Consultado em 08 de Janeiro de 2017.

OIJ, Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes. OIJ. 2005. Disponível em:  
[http://www.oij.org/file\\_upload/publicationsItems/document/20120607115106\\_98.pdf](http://www.oij.org/file_upload/publicationsItems/document/20120607115106_98.pdf).

Consultado em 08 de Janeiro de 2017.

\_\_\_\_\_, Brasil firmó la Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes. [Nota de Imprensa]. OIJ. 16 de Outubro de 2014. Disponível em:  
[http://www.oij.org/es\\_ES/noticia/brasil-firmo-la-convencion-iberoamericana-de-derechos-de-los-jovenes](http://www.oij.org/es_ES/noticia/brasil-firmo-la-convencion-iberoamericana-de-derechos-de-los-jovenes). Consultado em 08 de Janeiro de 2017.

OIT & IPEA, Juventude e Trabalho Informal no Brasil. Brasília: OIT, 2015. Disponível em:

<http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5874/1/Juventude%20e%20trabalho%20informal%20no%20Brasil.pdf>. Consultado em 08 de Fevereiro de 2017.

Pedroso, M. C. Juventude e Políticas Públicas: Uma análise dos programas direcionados aos jovens da periferia urbana. Rio Claro, 2014. Dissertação (Mestrado). Instituto de Biociências, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”.

Pereira, P. A. P. As vicissitudes da pesquisa e da teoria no campo da política social. In: Pesquisa em Serviço Social e Política Social. SER SOCIAL: revista do Programa de Pós-graduação em Política Social/Universidade de Brasília. v. 1, n.9. Brasília: SER/UnB, 2001.

\_\_\_\_\_, Desafios e Demandas contemporâneos para o Serviço Social. In: Desemprego, desigualdade e violência. Ser Social, Revista do Programa de Pós-Graduação em Política Social. Nº 19. Brasília: SER/UnB, 2006.

Pérez Islas, J. Nueva crisis ¿una reestructuración de la condición juvenil? Construyendo hipótesis. In Curso Jóvenes, educación y trabajo. Nuevas tendencias y desafíos, FLACSO-Argentina, 2010.

Pico, M.E & Vanegas, J. H. Condición juvenil contemporánea: Reflexiones frente a las realidades del actual contexto sociohistórico y laboral. Polis. Revista Latinoamericana, 2014; 13 (39): P. 393-415.

Pilotti, F. & Camacho, M. C. Políticas Y Programas De Juventud En América Latina Y El Caribe: Contexto Y Principales Características. Banco Mundial. 2003. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/454091468772450897/pdf/multi0page.pdf>. Consultado em 08 de Janeiro de 2017.

PNUD. Human Development Report, Statistical annex. PNUD. 2015. Disponível em: [http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr\\_2015\\_statistical\\_annex.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2015_statistical_annex.pdf). Consultado em 05 de Janeiro de 2017.

Revista Semana, Informe Especial: 60.630 desaparecidos. 19 de Novembro de 2016. Disponível em: <http://www.semana.com/nacion/articulo/desaparicion-forzada-en-colombia-investigacion-completa/505880>. Consultado em 05 de Janeiro de 2017.

Reyes, R. C. *Et al*, Política Nacional de Juventude: diretrizes e perspectivas. São Paulo: Conselho Nacional de Juventude; Fundação Friedrich Ebert, 2006. Disponível em: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/05611.pdf>. Consultado em 12 de Fevereiro de 2017.

Ritsatakis, A Equity and social determinants of health at a city level. Health Promotion International. 1 (24). P. 81-90, 2009.

Rizzolo, A. Análise histórica do processo de formulação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (2003 – 2006): atores, ideias, interesses e instituições na construção de consenso político. Brasília, 2009. Tese (Doutorado). Departamento de Serviço Social, Universidade de Brasília.

Romero, G. P. *Et al*. Juventud y Políticas Públicas en Colombia. Youth Policy Press. 2015. Disponível em: [http://www.youthpolicy.org/pdfs/Youth\\_Public\\_Policy\\_Colombia\\_Es.pdf](http://www.youthpolicy.org/pdfs/Youth_Public_Policy_Colombia_Es.pdf). Consultado em 16 de Janeiro de 2017.

Russel, J. & Solorzano, X. Adolescent and Youth Policy. The experiences of Colombia,

Dominican Republic and Nicaragua. Washington: Saúde Adolescente e Desenvolvimento; Organização Pan-americana da Saúde; Organização Mundial da Saúde, 2011.

Santos, B. Para uma sociologia das ausências e uma sociologia das emergências? Versão online, s/d. Disponível em: [http://www.ces.uc.pt/bss/documentos/sociologia\\_das\\_ausencias.pdf](http://www.ces.uc.pt/bss/documentos/sociologia_das_ausencias.pdf). Consultado 10 de Janeiro de 2017.

Secretária – Geral Ibero-americana. Pacto Iberoamericano de Juventud. Secretária – Geral Ibero-americana, Conferência de Ministros de Juventude. 2016. Disponível em: <http://segib.org/wp-content/uploads/Pacto-Iberoamericano-de-Juventud.pdf>. Consultado em 16 de Janeiro de 2017.

Sen, A. An essay on entitlement and deprivation. New York: Oxford University Press, 1991. Disponível em: <http://203.128.31.71/articles/0198284632%20Poverty%20and%20Famines.pdf>. Consultado em 19 de Janeiro de 2017.

Sodré, R. & Rabassa, V. Política Nacional de Juventude: trajetória e desafios. Caderno CHR, Salvador, 24 (63). P. 663-678, 2011.

Souza, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. Sociologias, 16, P. 20-45, 2006.

Sposito, Marília P. Et al. Juventude e poder local: um balanço de iniciativas públicas voltadas para jovens em municípios de regiões metropolitanas. Revista Brasileira de Educação. N. 32. (s/1), 2006.

UNFPA, Fecundidad y maternidad adolescente en el Cono Sur: Apuntes para la construcción de una agenda común. UNFPA: 2016. Disponível em: <http://lac.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/Fecundidad%20y%20Maternidad%20Adolescente%20en%20el%20Cono%20Sur-Ultima%20version.pdf>. Consultado em 08 de Fevereiro de 2017.

Vasapollo, L. O Trabalho Atípico e a Precariedade. São Paulo: Ed. Expressão Popular, 2005.

Venturi, G. & Torini, D. Transições da escola para o trabalho dos jovens homens e mulheres no Brasil. Genebra: OIT, 2014. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/151228\\_transicoes\\_esc](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/151228_transicoes_esc)

ola\_para\_mercado\_trabalho\_mulheres\_homens\_jovens\_brasil.pdf. Consultado em 08 de Fevereiro de 2017.

Youth Policy, Brazil Facsheet. Youth Policy, 2014. Disponível em: <http://www.youthpolicy.org/factsheets/country/brazil/>. Consultado em 08 de Fevereiro de 2017.

Youth Policy, Colombia Facsheet. Youth Policy, 2014. Disponível em: <http://www.youthpolicy.org/factsheets/country/colombia/>. Consultado em 08 de Fevereiro de 2017.