

Intersetorialidade e transversalidade em políticas públicas para as juventudes no Brasil¹

Wanderson Felício de Souza
E-mail: wanderson.f.souza@gmail.com
Fundação Getúlio Vargas – FGV/SP

RESUMO

A estruturação das políticas sociais brasileiras alicerçadas em pilares setoriais hierarquizados, independentes e especializados muitas vezes constitui um entrave para solucionar problemas públicos, dada a crescente complexidade da estrutura socioeconômica e cultural do país. A criação de novos paradigmas organizacionais que evitam a competição entre setores e a superposição de suas ações, tais como práticas relacionadas aos conceitos de *intersectorialidade* e *transversalidade* passam a ser entendidas como indispensáveis nas políticas públicas, no intuito de criar soluções para problemas complexos, especialmente em iniciativas de enfrentamento à pobreza, dado o reconhecimento de que ela é um fenômeno social multidimensional, assim como de integração de minorias políticas. Destaca-se aqui a categoria relativamente recente das ‘juventudes’.

Nesse sentido, o presente trabalho tem como objetivo analisar os arranjos cooperativos presentes no desenho institucional de dois dos principais programas governamentais para as juventudes no Brasil: o Projovem Integrado e o Juventude Viva. Para isso, na primeira seção, revisaremos alguns trabalhos sobre os conceitos de *intersectorialidade* e *transversalidade*, no intuito de construir um referencial que possa demonstrar suas semelhanças e principais elementos de diferenciação. Na segunda parte, apresentaremos os padrões constitutivos das políticas para as juventudes na América Latina e no Brasil, além de uma breve descrição do desenho institucional das duas iniciativas citadas acima. Finalmente, na terceira e última parte, será desenvolvida uma análise comparativa das políticas com o objetivo de demonstrar como os conceitos de referência do trabalho podem ser aplicados a elas, além de um balanço com as principais reflexões resultantes da análise.

¹ Trabalho preparado para apresentação no VIII Congresso Latino-americano de Ciencia Política, organizado pela Associação Latino-americana de Ciencia Política (ALACIP). Pontificia Universidade Católica do Perú, Lima, 22 a 24 de julho de 2015.

1. Considerações iniciais

Após duas décadas de regime autoritário civil-militar no Brasil, a promulgação do novo texto constitucional mudou o regime das políticas públicas, que passaram a contar com a participação de novos atores em seu processo de formulação e implementação, e também seu conteúdo, através da universalização das políticas sociais, rompendo com o modelo anterior que tinha traços contributivos muito evidentes (Farah, 2012). A descentralização política, fiscal e administrativa, por sua vez, constituiu o *leitmotif* do novo desenho federativo (Souza, 2005; Almeida, 2005), associada à redemocratização e às promessas de ‘bom governo’ (Idem). Paralelamente, houve progressiva ampliação do leque de atribuição dos governos, da complexidade e do caráter técnico de diversas questões com as quais o Estado deve lidar (Faria, Nogueira & Lopes, 2012).

A proposta do sistema universal de seguridade social brasileiro se pautou pela doutrina da proteção integral aos cidadãos como sujeitos de direitos. Inaugurou-se, nesse sentido, uma nova abordagem política no intuito de desenvolver estratégias, ações e interação positiva entre as diferentes áreas das políticas públicas, esferas organizacionais e atores sociais, fundamentada na democracia, na autonomia e na participação (Junqueira, 1999). O engajamento participativo, entendido como processos de participação da sociedade civil na administração pública por meio de instituições deliberativas e envolvimento civil no processo de governança (Avritzer, 2008; Lavallo, 2011) não conseguiu democratizar e politizar também as relações internas entre organizações e agências constitutivas do Estado: a estruturação das políticas sociais brasileiras alicerçadas em pilares setoriais hierarquizados, independentes e especializados muitas vezes constitui um entrave para solucionar problemas públicos, dada a crescente complexidade da estrutura socioeconômica e cultural do país (Inojosa, 1998; Junqueira, 1999).

Nesse sentido, é importante observar que, conforme lembra Inojosa (1998, p. 38), o modo pelo qual o aparato governamental se organiza constitui um elemento importante para a qualidade de suas políticas públicas e relacionamento com a sociedade civil, assim como as oportunidades e equidade em sua implementação, “respondendo à concepção prevalente sobre o papel do Estado” (*Ibidem*). Dessa forma, a capacidade de intervenção do poder público depende da incorporação de novas visões e redefinição de prioridades políticas, além da criação de novos paradigmas organizacionais que evitem a competição entre seus setores e a superposição de ações, e que ainda possibilitem sinergias no desenvolvimento de soluções para problemas complexos.

Práticas relacionadas com a intersectorialidade e a transversalidade nas políticas públicas passam a ser entendidas como indispensáveis para a ação de organizações públicas, no intuito de criar soluções para problemas cuja atuação unilateral dos distintos setores da política social não é capaz de conseguir (Inojosa, 1998; 2001; Junqueira, 2004; Fernandes *et al.*, 2013).

Essas novas abordagens incorporadas pelas políticas públicas têm se multiplicado nos documentos oficiais dos governos em todos os níveis da federação, assim como em pesquisas e estudos de caso de natureza acadêmica. Os conceitos de intersectorialidade e transversalidade passaram a ser aplicados especialmente em iniciativas de enfrentamento à pobreza, dado o reconhecimento de que ela é um fenômeno social multidimensional, assim como de integração de minorias políticas², especialmente em políticas de equidade de gênero e raça e de inserção das juventudes na estrutura social.

Especialmente nas últimas duas décadas, a literatura especializada e movimentos sociais passaram a informar políticas públicas sobre a complexidade da juventude, que passa a ser reconhecida pelo Estado tanto como uma condição quanto como uma representação baseada em critérios históricos e culturais, que não se restringe à idade biológica. No intuito de demonstrar e problematizar a sua “condição” e revelar as suas “situações” (Abramo, 2005), tem-se utilizado a noção de ‘juventudes’ como um “complexo processo socioeconômico e cultural que se expressa simultaneamente em diversidades e desigualdades, objetivas e subjetivas”, levando em conta “a dupla dimensão dessa categoria que expressa simultaneamente um momento do ciclo de vida e determinadas contingências de inserção na estrutura social” (Ribeiro; Lanes e Carrano, 2006, p. 77).

Nesse contexto, as iniciativas para a juventude no Brasil passaram a ser objeto de intervenção estatal por meio dessas novas práticas intersectoriais e transversais. Exemplo disso é a criação da Secretaria Nacional de Juventude, com *status* ministerial, na Secretaria-Geral da Presidência da República, e a multiplicação de programas federais como prioritários nesse tema. Duas dessas iniciativas, o Programa Nacional Para a Inserção dos Jovens (Projovem Integrado) e o Programa Plano Juventude Viva são marcos da institucionalização do tema na agenda federal.

² “Pode-se entender hoje minorias como grupos que, devido a características peculiares de sua inserção na sociedade nacional – em geral marcada pela discriminação e pela negação da condição de sujeitos de direitos –, enfrentam dificuldades em ter suas demandas legitimamente incorporadas à agenda pública, tendo acesso a oportunidades reduzidas de inclusão e estando mais propícios a ter seus direitos violados” (IPEA, 2009, p. 781).

O presente trabalho tem como objetivo analisar como a intersetorialidade e a transversalidade se fazem presentes no desenho institucional dos dois programas governamentais para a juventude citados acima. Para isso, na primeira seção, revisaremos a literatura, especialmente da área da administração e saúde pública, sobre ambos os conceitos, no intuito de construir um referencial que possa demonstrar suas semelhanças e principais elementos de diferenciação. Na segunda parte, será apresentado um histórico sobre os padrões constitutivos das políticas públicas para a juventude na América Latina e, mais especificamente, no contexto brasileiro, além de uma breve descrição e análise do desenho institucional do Projovem Integrado e do Juventude Viva. Finalmente, na terceira e última parte, será desenvolvida uma análise comparativa sobre os programas com o objetivo de demonstrar se e como os conceitos de intersetorialidade e transversalidade pode ser aplicados às normativas dessas iniciativas, além de um balanço com principais reflexões resultantes da análise.

2. Intersetorialidade e transversalidade: explorando conceitos

2.1. Estruturação setorial e limites da política social

O debate em torno de novas concepções acerca das prioridades políticas e meios pelos quais as organizações públicas podem intervir positivamente nos problemas sociais, de grande complexidade e em constante transformação, revela as dificuldades de romper com a lógica compartimentada da ciência moderna. Em sua acepção mais geral, ela opera a partir da segmentação na organização e na produção do conhecimento, originando especialização disciplinar e práticas sociais fragmentadas (Monnerat & Souza, 2009). Além disso, as abordagens tradicionais sobre as organizações veem na hierarquia um importante recurso de coordenação de atividades, partindo do modelo burocrático weberiano que reverbera nas ações setoriais das políticas públicas; elas acabam sendo desenvolvidas de forma não articulada, com superposição de objetivos, mecanismos de ação própria e direcionamento a clientelas específicas (Jennings & Ewalt, 1998; Fernandes et al., 2013). Adicionalmente, práticas de organização do trabalho – como a centralização decisória, a dicotomia entre planejamento e execução, a ocultação de informação e o distanciamento dos cidadãos – reforçam a forma fragmentada e insuficiente que o Estado presta serviços à sociedade (Inojosa, 1998, pp. 38-39).

Quando são necessárias, ações conjuntas se perdem nessa lógica, uma vez que missões distintas, mandatos legais sobrepostos, constituições internas diferentes e competição por recursos impedem a coordenação de atividades (Jennings & Ewalt, 1998). Nesse contexto, os setores da política social brasileira tradicionalmente acabam mantendo – quando não reforçando – a linha divisória da exclusão social, impedindo que determinados grupos acessem serviços e oportunidades que lhes permita exercer a cidadania:

“Demandas dos usuários são encaminhadas de setor em setor, sem que se tenha a satisfação integral de suas necessidades. Ao mesmo tempo, a população tem de se submeter a um paralelismo de ações, com preenchimento de um mesmo cadastro em diversos serviços ou ainda com repetição da mesma história nos vários atendimentos. Enfim, são variadas as situações que demonstram a fragmentação e a ausência de coordenação entre as ações de uma mesma política e entre as políticas para o atendimento da população” (Schutz & Miotto, 2010, p. 60).

É no sentido de preencher a lacuna deixada pela estruturação tradicional dos setores das políticas públicas que diversas iniciativas de colaboração entre as agências constituintes da seguridade social começaram a emergir, representando iniciativas inovadoras. A administração pública colaborativa³, para MacGuire (2006) é um conceito que descreve o processo de facilitação e operacionalização de arranjos multiorganizacionais para resolver problemas que não podem ser solucionados por organizações individualmente, recobrando temas na pretensão de trabalhar além das fronteiras comuns em relações multisetoriais, baseando-se no valor da reciprocidade.

2.2. Intersetorialidade e políticas públicas

Apesar de elencar distintos elementos e características que conformam o conceito de intersetorialidade, a literatura é consensual sobre sua definição mais minimalista: trata-se de uma “articulação de saberes e experiências com vistas ao planejamento, para a realização e a avaliação de políticas, programas e projetos, com o objetivo de alcançar resultados sinérgicos em situações complexas” (Junqueira, Inojosa & Komatsu, 1997, p. 24). As pesquisas costumam enfatizar algumas de suas dimensões mais importantes conforme os estudos empíricos que orientam sua reflexão, entre elas: (a) o novo

³ Para uma revisão da literatura internacional sobre a administração pública colaborativa, consultar a edição especial da *Public Administration Review*, de dezembro de 2006.

paradigma político, (b) a inovação organizacional, (c) a relação com a territorialidade e a descentralização de políticas públicas; e (d) sua relação com redes sociais.

O *novo paradigma político* representa um olhar direcionado à complexidade e à diversidade da realidade social, em que a sinergia entre organizações da administração pública deixaria para trás o padrão de atendimento clientelista dos cidadãos, visando um efeito sinérgico no desenvolvimento social (Junqueira, 1999; Inojosa, 1998). Congrega a dimensão da complementariedade entre as práticas dos setores da política pública, significando uma ação deliberada que respeita as particularidades de cada setor participante, envolvendo “espaços comunicativos, capacidade de negociação e intermediação de conflitos para a resolução [...] e para a acumulação de forças, na construção de sujeitos, na descoberta da possibilidade de agir” (Campos, 2000 *apud* Comerlatto et al., 2007, p. 268)

Do ponto de vista da *inovação organizacional*, a lógica intersetorial é modelada segundo aportes organizacionais, teóricos e metodológicos de cada participante, em que a soma das contribuições mobiliza diferentes sujeitos e práticas (Inojosa, 1998; Schutz & Miotto, 2010). Mecanismos informais de coordenação são facilitados por normas de reciprocidade; atividades formais de coordenação se retroalimentam através de canais informais; e atributos pessoais e afinidades entre gestores representam elementos de grande importância para a consecução dos objetivos traçados. Reconhece-se, assim, a importância da mudança da cultura organizacional que orienta a organização e o processo do trabalho e os incentivos simbólicos do empenho coletivo, traduzidos no compartilhamento do saber na construção de novas linguagens e conceitos (Jennings & Ewalt, 1998; Comerlatto et al., 2007). Além disso, trata-se de um arranjo mais permeável à participação dos cidadãos, abrindo novos canais para a governança colaborativa e participativa (*op. cit.*).

Um dos elementos considerados mais importantes pela literatura é a *gestão territorial* da intersetorialidade, por meio da identificação e articulação do atendimento de grupos populacionais de uma região levando em conta características como faixa etária, gênero ou ocupação, e a dinâmica de como utilizam o espaço urbano (Inojosa, 1998; 2001; Junqueira, 1999; Monnerat & Souza, 2009). Nesse sentido, a *descentralização* das políticas públicas se reveste de extrema importância, por colocar a prestação de serviços mais próxima da população beneficiária: “é na cidade onde se concretiza, principalmente, a integração das políticas sociais e, conseqüentemente, a ação

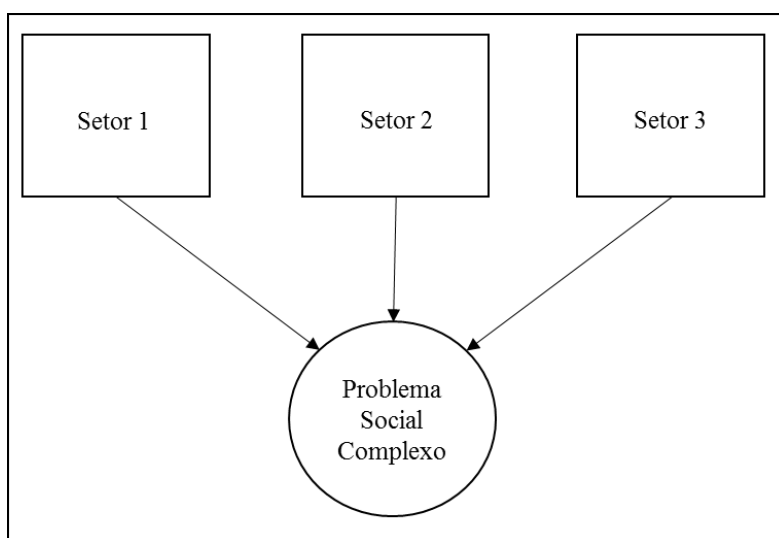
intersetorial e interinstitucional (Junqueira, 1999, p.61).

A operacionalização da intersetorialidade também pode ser otimizada por meio do estabelecimento de *redes de políticas setoriais* (Fernandes et al., 2013), *redes de municípios* (Schutz & Miotto, 2010) e *redes de compromisso social* com a participação da sociedade civil (Inojosa, 2011; Junqueira, 2004). A articulação entre atores sociais e institucionais por meio de redes facilita a mobilização de recursos e práticas dispersas nas lacunas entre os setores das políticas públicas. A interação horizontal funciona, assim, como um mecanismo de cooperação, construção de alianças e de reciprocidade entre os participantes (Junqueira, 2004).

Bryson, Crosby e Stone (2006, p. 45-46) chamam a atenção, ainda, para a peculiaridade das parcerias focadas em políticas públicas, uma vez que o ambiente institucional governamental está imerso em um sistema maior de relações através de arenas jurisdicionais que podem afetar diretamente os propósitos, a estrutura e os resultados da colaboração. Dessa forma, destacam três elementos importantes para avançar no empreendimento coletivo: (a) a existência de uma organização facilitadora ou ator legítimo que lidere a formação das relações; (b) um acordo inicial, ainda que não muito concertado, sobre a definição do problema alvo da intervenção; (c) o papel de relacionamentos anteriores ou redes existentes entre os participantes da parceria, que fornecem indícios sobre o tipo de trajetória institucional (*path dependence*) e o grau de imersão estrutural das agências (*degree of institutional embeddedness*).

A intersetorialidade, conforme os elementos apresentados, sugere a criação de um novo *modus operandi* para a elaboração e implementação de iniciativas governamentais, recorrendo à ideia de síntese entre saberes, experiências e modos de enxergar as políticas sociais. Monnerat & Souza (2009) avançam sobre o entendimento de ações intersetoriais, afirmando que sua estruturação consiste em um novo tipo de intervenção que deve contaminar as lógicas fragmentadas setoriais, aproximando-se do conceito de transversalidade, como será visto a seguir. É importante lembrar, ainda, que a multidimensionalidade dos problemas sociais exercem diferentes pressões sobre as decisões políticas e sobre a estrutura da administração pública (Sandim, 2012).

Figura 01. Desenho de iniciativas intersetoriais



Fonte: elaboração própria.

2.3. Transversalidade e políticas públicas

A recente e rápida incorporação do conceito de transversalidade nas políticas sociais brasileiras, especialmente em programas oriundos do executivo federal, demonstra o crescimento da preocupação do poder público com maneiras de inovar a sua relação com a sociedade, seja por meio de novas visões e conteúdos, seja por meio de inovações institucionais. Tal conceito guarda elementos que o assemelham à intersectorialidade, contudo, a ideia que o acompanha o diferencia em função do fator substantivo para o qual é aplicado.

Há, pelo menos, três semelhanças fundamentais entre os conceitos. Em primeiro lugar, podemos citar o objetivo de integrar as disciplinas compartimentadas nos setores de política social, que muitas vezes esvaziam conexões importantes para pensar algumas

temáticas⁴ (Serra, 2005; IPEA, 2009; Papa, 2011; Sandim, 2012). Em segundo lugar, está a ideia de realizar intervenções sociais mais integradas e condicentes com os problemas públicos. Ao refletir sobre a transversalidade, Serra (2005) afirma que a realidade é complexa e, assim, “mais multidimensional e poliédrica do que transversal” (idem, p. 03), mas que esse tipo de conteúdo e prática pode orientar as possibilidades máximas de adequação às situações apresentadas. Finalmente, ambos os conceitos advogam a sinergia e compartilhamento de práticas (Serra, 2005; IPEA, 2009), princípios da administração pública colaborativa, criando redes de gestores em que predominem a reciprocidade e as relações de confiança (Ariznabarreta, 2011 *apud* IPEA, 2009), revelando, assim, mudanças na cultura organizacional:

“A *transversalidade* é, ao mesmo tempo, um conceito e um instrumento organizativo cuja função é contribuir com a capacidade de atuação das organizações em relação a alguns temas para os quais a organização clássica é inadequada. Nesse sentido, responde tanto a necessidades de desenho organizacional como a necessidades de gestão. A transversalidade tenta dar respostas organizativas à necessidade de incorporar temas, visões, enfoques, problemas públicos, objetivos, etc., e as tarefas da organização que não se encaixam em uma só estrutura das organizações verticais. Além disso, tenta fazer com que essas estruturas verticais compartilhem sinergicamente a consecução de um objetivo comum, que não é específico de uma delas” (Serra, 2005, p. 03)

Ainda que diversos sejam seus elementos semelhantes, é importante diferenciar a transversalidade de outros conceitos – como é o caso da própria intersectorialidade, da matricialidade, do *cross-cutting* (Serra, 2005) –, no intuito de avançar para além da sua utilização mesclada e sobre o seu debate conceitual. Dessa forma, é importante atentar-se para as suas dimensões como *conteúdo*, como *prática* e como *reconhecimento da diversidade*.

Uma primeira característica comum ligada ao conceito de transversalidade é a sua relação com o conceito de *interseccionalidade*. Ele parte da ideia de que a diversidade da situação de distintos grupos e indivíduos é reflexo da coexistência de eixos de subordinação:

⁴ Ainda assim, estudos sobre as ciências da educação demonstram uma diferença importante entre os prefixos “inter” e “trans”, que acabam informando as diferenças entre os conceitos, como será visto adiante. Segundo Sommerman (2006), a *interdisciplinaridade* se refere ao nível de associação entre as disciplinas onde a cooperação entre elas provoca intercâmbios reais, trazendo enriquecimentos mútuos, enquanto a *transdisciplinaridade* é uma etapa superior de integração, significando a construção de um sistema total, sem fronteiras sólidas entre as disciplinas.

“A interseccionalidade é uma conceituação do problema que busca capturar as consequências estruturais e dinâmicas da interação entre dois ou mais eixos da condição de subordinação. Trata especificamente da forma pela qual o racismo, o patriarcalismo, a opressão de classe e outros sistemas discriminatórios criam desigualdades básicas, que estruturam as posições relativas de mulheres, raças, etnias, classes e outras. Além disso, a interseccionalidade trata da forma como ações políticas específicas geram opressões que fluem ao longo de tais eixos, constituindo aspectos dinâmicos ou ativos do desempoderamento” (Crenshaw, 2002 *apud* Heilborn; Araújo & Barreto, 2010, p. 40).

É possível chamar a atenção, ainda, para o fato de que, apesar de comuns, nem sempre ações transversais ocorrem de forma interseccional, podendo ser implementadas com uma preocupação específica direcionada ao gênero, à raça ou à juventude, por exemplo (Ibidem).

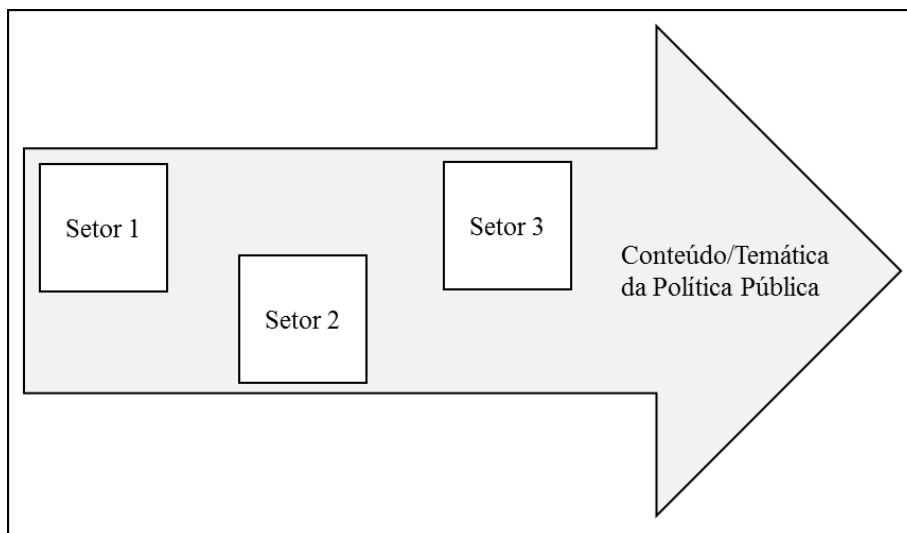
A transversalidade como *conteúdo* remonta à adaptação do termo *gender mainstream* para o contexto brasileiro – e, de forma mais geral, para as línguas neolatinas (Papa, 2011, p. 52). Esse termo começa a ser adotado internacionalmente, sobretudo pelas agências das Nações Unidas, com a realização da IV Conferência Mundial das Mulheres em Beijing (1995), ainda que sua criação remonte ao contexto sueco já em meados da década e 80 (Serra, 2005; Papa, 2011; Sandim, 2012). O objetivo das resoluções aprovadas nessa conferência era garantir a incorporação da equidade de gênero transversalizando as instituições e a própria política pública enquanto concepção de intervenção social. Dessa forma, a transversalidade surge como a corrente principal (*mainstream*), segundo um conteúdo específico, como gênero, raça ou juventude, que impacte toda a estrutura institucional das políticas públicas.

A transversalidade como conteúdo pode ser denominada, ainda, como transversalidade *substantiva*, que “diz respeito aos projetos que se estruturam sobre conteúdos exteriores à estrutura organizacional [...] como uma diversidade de atuações pode se articular para trabalhar de maneira conjunta em um assunto substantivo” (Sandim, 2012, p. 55).

O entendimento da transversalidade como *prática* ou *estratégia*, por sua vez, é informado pela inovação institucional que ela representa. De acordo com Serra (2005, p. 01), ela introduziu dois elementos importantes na estratégia organizacional: os desenhos e instrumentos múltiplos e complexos, adequados às novas demandas ao poder público, e a diferenciação entre os instrumentos *hard* – que asseguram a estabilidade e a organização da ordem hierárquica nos setores – e *soft* de uma organização – que

possibilitam a gestão relacional e a articulação horizontal. Sandim (2012, p. 56) acrescenta que a transversalidade pode ser denominada, então, como *instrumental*, uma vez que quando seus objetivos são direcionados à estrutura interna da organização, a meta é transformá-la de dentro para fora por meio de projetos que a atravessem horizontalmente, como programas de qualidade ou planos de participação cidadã.

Figura 02. Desenho de iniciativas transversais



Fonte: elaboração própria

Como visto, a ação transversal procura incorporar o conceito de interseccionalidade no desenho de suas intervenções e se utiliza da intersetorialidade para sua implementação, uma vez que envolve mais do que um setor da política social; a última, por sua vez, pode realizar ações que não incorporem nem a transversalidade nem a interseccionalidade. Dessa forma, seguimos a consideração de que “falar sobre transversalidade é mencionar um modelo mais consistente e coeso do que quando o tema é a intersetorialidade, apesar das semelhanças [de caráter mais prático] entre ambos” (Sandim, 2012, p. 54).

3. Políticas para a juventude: Projovem Integrado e Juventude Viva

3.1. Políticas para a juventude no Brasil

As políticas públicas para a juventude no Brasil constituem, atualmente, uma arena temática transversal e intersetorial que objetiva integrar grande diversidade de atores políticos, governamentais e da sociedade civil. A sua constituição enquanto agenda pública, no entanto, é muito recente, e conforma um leque de estruturas normativas historicamente construídas no nível societário sobre o que são as ‘juventudes’⁵, e que alimentam a institucionalização e a evolução das políticas sociais direcionadas a essa faixa etária⁶. Nesse sentido, a juventude é inserida nos desenhos da política social sendo referenciada por conflitos na esfera pública que passam a ser representados na agenda estatal (Sposito, 2003)⁷.

Abad (2002 *apud* Sposito, 2003) estabelece uma interessante periodização das políticas de juventude no continente latino-americano que expressam essa relação Estado-Sociedade por meio de quatro modelos: (a) ampliação da educação e uso do tempo livre (1950-1980); (b) controle social de setores juvenis mobilizados (1970-1985); (c) enfrentamento da pobreza e prevenção do delito (1985-2000) e (d) inserção laboral dos jovens excluídos. É possível acrescentar um quinto modelo, em desenvolvimento sobretudo nos países governados pela ‘nova esquerda latino-americana’ a partir de meados dos anos 2000, que pretende integrar ações dos modelos (c) e (d) a partir de um enfoque transversal que reconhece e valoriza a diversidade e as identidades coletivas de grupos sociais, integrando suas diferenças sociais, raciais, culturais, de gênero, entre outras (UNESCO, 2007).

Krauskopf (1998; 2006), em um esforço marcadamente valorativo, também apresenta

⁵ A literatura sobre as ‘juventudes’, no intuito de demonstrar e problematizar a sua ‘condição’ e revelar as suas ‘situações’ (Abramo, 2005), tem utilizado o termo no plural para revelar o “complexo processo socioeconômico e cultural que se expressa simultaneamente em diversidades e desigualdades, objetivas e subjetivas” para que se leve em conta “a dupla dimensão dessa categoria que expressa simultaneamente um momento do ciclo de vida e determinadas contingências de inserção na estrutura social” (Ribeiro; Lanes; & Carrano, 2006, p. 77).

⁶ A faixa etária formalmente reconhecida como juventude é dos 15 aos 29 anos, conforme o Estatuto da Juventude instituído pela Lei nº 12.852, de 05 de agosto de 2013.

⁷ Segundo Sposito (2003) e Abramo (2005), a agenda governamental e as políticas direcionadas à juventude são amplamente influenciadas pelas percepções e lutas discursivas na sociedade civil em torno do tema. Exemplos são: o controle dos movimentos estudantis na década de 70, os debates sobre maioridade penal que aparecem no legislativo periodicamente – em função de acontecimentos noticiados na mídia, por exemplo – e a inclusão produtiva e uso do esporte e lazer como ‘solução’ para problemas de criminalidade juvenil – e não como direito socioeconômico básico dessa *coorte*.

uma interessante tipologia de paradigmas de reconhecimento das juventudes pelo Estado e que são articulados pelas políticas sociais. A autora distingue três tipos de políticas: (a) as *tradicionais*, que traduzem a juventude como uma etapa de transição para a idade adulta; (b) as *reducionistas*, que enxergam os jovens como uma ameaça à ordem social; e (c) as *avançadas*, que pretendem ‘empoderar’ a juventude, reconhecendo-a como cidadã e ator estratégico para o desenvolvimento socioeconômico.

Ainda que tal classificação seja importante para esforços analíticos sobre a história das políticas públicas para a juventude no continente – e também no caso brasileiro –, é necessário fazer a ressalva de que somente a partir da década de 90 é que essa população passa a ter atenção específica do poder público no país. No Brasil, durante as décadas de 1970 e 1980, cresceram as mobilizações da sociedade civil pela defesa dos direitos da criança e do adolescente, culminando na aprovação e publicação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) em 1990, que refletiu uma nova concepção de direitos ao abandonar o paradigma da ‘situação irregular’ para a introdução da ‘proteção integral’ dessa faixa etária (de 0 a 18 anos), mas ainda excluindo os ‘jovens adultos’ maiores de idade (Abramo, 2005; Sposito, 2003; 2005)

A crise conjuntural enfrentada desde a década de 80 e que ganhou força com o avanço das políticas neoliberais na década seguinte levou ao centro da agenda a questão do desemprego, que no fim dos anos 90 já atingia a maioria dos jovens brasileiros entre 16 e 24 anos, representando quase 45% dos 7,7 milhões de desempregados do país (Cardoso, 2008). A falta de oportunidades de inserção na estrutura produtiva, a crescente exposição midiática dos ‘problemas juvenis’ ligados à segurança pública e o desenvolvimento e a consolidação da agenda internacional sobre o tema levou ao crescente interesse pela sua discussão, manifestado em programas partidários, sindicatos, ONGs, grupos religiosos e poder público (*op. cit.*, 2003; 2005).

Ainda que a maioria das pesquisas sobre políticas públicas para a juventude se debruce sobre as medidas do governo federal, há alguns achados importantes que fornecem pistas sobre a formulação e a implementação de iniciativas nos governos subnacionais, especialmente nos municípios. Com enfoque nesses últimos, Haddad (2007) analisa os movimentos ambíguos entre 1988 e 2003, em que, por um lado, houve uma conquista formal do avanço dos serviços sociais nos municípios e, por outro,

limites à sua expansão condicionados por restrições financeiras identificando, ainda, a preponderância de programas e projetos no campo da educação que se renovavam a cada gestão municipal e que dependiam das contingências locais.

Sposito (2005), por sua vez, identifica 796 programas para a juventude desenvolvidos especificamente por municípios⁸, com a criação de órgãos especialmente para a implantação dessas ações – Assessorias ou Coordenadorias de Juventude ligadas aos gabinetes dos prefeitos – a partir do início dos anos 90, ganhando maior força entre os anos 2001-2004, que reuniam quase dois terços das iniciativas. Como será visto adiante, esse período é o mesmo em que são catalisadas diversas ações federais que constituíram os marcos da política de juventude atual⁹.

Já no nível federal, o governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) promoveu as primeiras iniciativas, orientadas por diretrizes do Banco Mundial inseridas na ‘*New Poverty Agenda*’¹⁰, cujas principais características eram de focalização do ensino fundamental, empoderamento juvenil por meio do envolvimento em ações comunitárias e adequação dos conteúdos didáticos de seu aprendizado às demandas do mercado de trabalho, co-responsabilidade familiar nos investimentos educacionais, fomento ao envolvimento de organizações da sociedade civil em projetos educacionais e de assistência, entre outros (*op. cit.*, 2003; 2005).

Contudo, a falta de integralidade e transversalidade das ações não levaram a resultados que pudessem diminuir a vulnerabilidade da juventude brasileira durante o período. A necessidade de reduzir o desemprego juvenil, seja por meio do aumento da permanência dos jovens no sistema educacional seja pela facilitação de seu acesso ao trabalho tornou-se um dos principais problemas dos formulares de políticas públicas (Branco, 2003), cujo objetivo seria dar respostas às questões sociais postas pelo quadro de extrema fragilidade desse segmento da população.

⁸ Em sua grande maioria, nas gestões do Partido dos Trabalhadores (PT) ou em coalizões entre partidos de esquerda.

⁹ Tal coincidência temporal parece apontar que o tema tenha se originado no nível local e, posteriormente, introduzido à agenda nacional por movimentos e iniciativas municipais e estaduais; entretanto, não foi achado um estudo que explorasse esse processo de disseminação da política pública para as juventudes.

¹⁰ Segundo Molyneux (2006), políticas sociais inseridas na Nova Agenda para a Pobreza passam a contar com três elementos centrais: a) a participação da sociedade civil; b) mecanismos de empoderamento como aquisição de capacidades e mudanças na subjetividade que aumentam a agência/autonomia dos indivíduos para lidar com a sua situação [financeira], e c) a co-responsabilidade, que incorpora o conceito de ‘gestão do risco social’ para ‘lidar, mitigar ou reduzir’ os próprios riscos sociais dos beneficiários da política em cooperação com as próprias políticas sociais.

No início da década passada, quando o Partido dos Trabalhadores assumiu o governo nacional, em 2003, essa era uma das prioridades do governo (*op. cit.*, 2008). No ano anterior, por iniciativa da ONG Ação Educativa e da Fundação Friedrich Ebert, foi realizado o seminário "Políticas Públicas: Juventude em Pauta", que contou com a participação de diversos movimentos de juventude, gestores públicos e acadêmicos interessados no tema. Em 2003, o Instituto Cidadania – que constitui um *think tank* ligado ao Partido dos Trabalhadores (PT) – inicia o Projeto Juventude, dando continuidade a outros projetos de pesquisa que objetivavam traçar diagnósticos e subsidiar o debate sobre políticas públicas de juventude, e que se multiplicavam em diversas instituições pelo país.

Adicionalmente, o debate passa a ganhar maior força na arena decisória governamental, inclusive com a criação, em 2004, na Câmara dos Deputados, da Comissão Especial de Políticas Públicas para a Juventude, originando um processo de Conferências Estaduais da Juventude¹¹ que culminaria na organização da 1ª Conferência Nacional da Juventude, em 2008. Dessa comissão partiu: (a) a Proposta de Emenda à Constituição (PEC 138-A/2005) que inclui a expressão "jovem" na denominação do Capítulo VII e oferece nova redação ao Art.227 da Constituição, aprovada e promulgada em 2010; (b) o Estatuto de Direitos da Juventude (PL 27/2007), aprovado e publicado no segundo semestre de 2013; e (c) o Plano Nacional de Juventude (PL 4530/2004), que estabelece objetivos e metas a serem alcançadas pelos três níveis da administração pública brasileira¹².

Conforme explicitado anteriormente, após o avanço da descentralização nas políticas sociais da área da saúde, educação e assistência social – condição para a universalização prevista no texto constituinte – durante os anos 90, foi iniciado um processo de multiplicação de programas governamentais de iniciativa do governo federal¹³. Farah (2013, p. 03 e 14) identifica uma tensão entre os movimentos de descentralização, que ainda contavam com inovações partindo dos níveis locais, e o movimento de definição normativa das políticas públicas pela união, num processo progressivo na direção de um

¹¹ Paralelamente à realização dessas conferências estaduais, São Paulo, Tocantins e Ceará tornam-se os primeiros estados brasileiros a criar suas secretarias de juventude, em 2004.

¹² Atualmente, o Plano Nacional de Juventude encontra-se em construção pelo Comitê Interministerial da Política de Juventude (COIJUV), órgão permanente de gestão, articulação e monitoramento das políticas de juventude criado em 2013, que surge devido à necessidade de regulamentação do recém-aprovado Estatuto.

¹³ Segundo o Catálogo de Programas Federais para os Municípios: fortalecimento da gestão municipal, em 2011 havia 216 programas federais. Três anos antes, 2008, o número era de 186 (*apud* Farah, 2013).

maior “controle pelo centro”, em que os programas surgem como característica preponderante das relações intergovernamentais na área social.

O sucesso do Programa Bolsa Família (PBF), coordenado pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, ao longo de seu desenvolvimento institucional, passou a influenciar também outras políticas setoriais. Além disso, diversas políticas temáticas, como é o caso das políticas específicas para públicos-alvo como a juventude, passaram a desenvolver um *modus operandi* influenciado pelo PBF. Portanto, nesse novo leque de iniciativas, é possível observar que “a ênfase não era mais apenas atingir todos os municípios, mas alcançar o público beneficiário nesses municípios” (*Ibidem*, p. 15).

3.2. O Programa Projovem Integrado

No ano de 2005, foi criada a Secretaria Nacional de Juventude (SNJ), o Conselho Nacional de Juventude (CONJUVE) e o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (Projovem), em sua primeira versão, por meio da Lei nº 11.129/2005. Tais iniciativas, oriundas tanto do poder legislativo quanto do poder executivo, representaram esforços para transformar as políticas públicas de juventude em políticas de Estado, presentes na legislação nacional.

A SNJ, ligada à Presidência da República, passa a coordenar as iniciativas políticas para a juventude no âmbito do executivo federal, em diálogo com o CONJUVE, cuja finalidade é 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), com composição de um terço de integrantes do poder público e dois terços da sociedade civil.

Os avanços na institucionalização nacional do tema da juventude e os diversos relatórios técnicos e diagnósticos sobre o tema levaram à amplificação da primeira versão do Projovem, que era coordenado pela SNJ. O desenho interministerial se consolida no lançamento, em 2007, do Programa Projovem Integrado, que uniu seis programas anteriores – Agente Jovem, Saberes da Terra, Consórcio Social da Juventude, Juventude Cidadã, Escola de Fábrica e o próprio Projovem – e entrou em funcionamento no início

de 2008.

A finalidade e objetivo do programa é executar ações integradas que reintegrem os jovens brasileiros, de 15 a 29 anos, ao sistema educacional e que promovam sua qualificação profissional, proteção social à sua família e uma formação inicial em desenvolvimento humano, por meio de cursos específicos conforme a modalidade na qual os beneficiários participam. No executivo federal, sua gestão e execução conta com a participação da Secretaria-Geral da Presidência da República, por meio da SNJ, e dos Ministérios da Educação (MEC), do Trabalho e Emprego (MTE) e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), que constituem o Conselho Gestor (COGEP), órgão máximo de deliberação responsável pela normatização, coordenação interministerial e regulação nacional junto aos comitês gestores de cada modalidade. Os comitês das modalidades, por sua vez, são subordinados ao COGEP e responsáveis pela coordenação intergovernamental em sua implementação junto aos órgãos públicos temáticos presentes na administração pública dos entes federados.

A primeira modalidade, o *Projovem Adolescente – Serviço Socioeducativo*, é coordenada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, e prevê a proteção social, a prevenção ao risco e a inserção no sistema educacional básico de adolescentes de 15 a 17 anos pertencentes à famílias beneficiários do Bolsa Família, entre outros critérios¹⁴, em um ciclo de um ano de duração. A participação dos municípios é condicionada à sua habilitação básica no Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e à existência de pelo menos um Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) em sua jurisdição. A segunda modalidade, o *Projovem Urbano*, é coordenado pelo Ministério da Educação (MEC)¹⁵ e prevê a elevação da escolaridade – vide conclusão do ensino fundamental –, a qualificação profissional inicial e a participação cidadã para os jovens de 18 a 29 anos que não tenham concluído o ensino fundamental, por meio de um curso de um ano e meio de duração. A participação dos estados e dos municípios ocorre mediante a aceitação e assinatura dos termos de adesão do MEC, e reflete a existência dos sistemas paralelos de ensino público estadual e municipal.

¹⁴ Os demais critérios são: (a) serem egressos de medidas socioeducativas; (b) do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI); ou (c) de programas de combate ao abuso e à exploração sexual.

¹⁵ Entre os anos de 2008 e 2011, a SNJ era responsável pela sua coordenação. O Ministério da Educação assume esse papel, liberando a SNJ para poder exercer sua função principal de coordenação interministerial e avaliação externa dos demais ministérios na execução das modalidades do programa integrado.

O *Projovem Campo – Saberes da Terra*, coordenado pelo Ministério da Educação, prevê o oferecimento do ensino fundamental através da educação para jovens e adultos (EJA), além da qualificação profissional básica para jovens agricultores familiares de 18 a 29 anos que não tenham concluído o ensino fundamental, por meio de um curso de dois anos de duração¹⁶.

A quarta e última modalidade, o *Projovem Trabalhador*, é coordenada pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), e prevê a preparação e vínculo ao emprego formal ou outras atividades produtivas geradoras de renda por meio da qualificação profissional de jovens de 18 a 29 anos, que estejam desempregados e não tenham o ensino superior, em cursos de duração de 06 meses. Podem participar do programa tanto os estados e municípios, por meio da aceitação do termo de adesão do MTE, quanto organizações de direito público e da sociedade civil, por meio de convênios diretos com o ministério ou através dos municípios, dependendo da submodalidade constituinte do Projovem Trabalhador¹⁷.

3.3. O Plano Juventude Viva

Durante os dois mandatos do presidente Luis Inácio Lula da Silva (2003-2010), o Projovem Integrado representou o principal programa governamental para a juventude no âmbito federal, uma vez que a preocupação da união se relacionava com a inclusão social dessa *coorte*, por meio da elevação da escolaridade e da preparação inicial para o mercado de trabalho. Os processos participativos, representados pela 1ª Conferência Nacional de Juventude, 2ª Conferência Nacional de Juventude e o diálogo permanente por meio do Conselho Nacional de Juventude, associados à mobilidade social estrutural observada no país durante o período, levaram para a agenda governamental a preocupação com outros elementos constitutivos das juventudes brasileiras: a alta taxa de mortalidade e o racismo. Segundo estatísticas do Ministério da Saúde, 53,3% dos 49.932 indivíduos mortos por homicídios no Brasil, em 2010, eram jovens, dos quais

¹⁶ No caso do Projovem Campo, o ciclo formativo é composto pelo tempo-escola, em que as atividades são desenvolvidas nas dependências educacionais dos estados e municípios, e pelo tempo-comunidade, em que as atividades didáticas e pedagógicas são desenvolvidas nas comunidades rurais.

¹⁷ O Projovem Trabalhador é constituído por quatro submodalidades: Consórcio Social da Juventude, Juventude Cidadã, Escola de fábrica e Empreendedorismo juvenil.

76,6% negros ou pardos e 91,3% homens¹⁸.

Para lidar com essa realidade, foi lançado, em 2013, no governo Dilma Rousseff (2011-20XX) o programa federal Plano Juventude Viva, cujo principal objetivo é “reduzir a vulnerabilidade dos jovens¹⁹ a situações de violência física e simbólica, a partir da criação de oportunidades de inclusão social e autonomia; da oferta de equipamentos, serviços públicos e espaços de convivência em territórios que concentram altos índices de homicídio; e do aprimoramento da atuação do Estado por meio do enfrentamento ao racismo institucional e da sensibilização de agentes públicos para o problema” (BRASIL, 2013, p. 03).

Os eixos estratégicos do programa são os seguintes²⁰: (a) *desconstrução da cultura de violência*, por meio de ações voltadas para a sensibilização da opinião pública sobre banalização da violência e a necessidade de valorização da vida da juventude e da garantia de seus direitos; (b) *inclusão, oportunidades e garantia de direitos* para cidadãos de 15 a 29 anos, por meio de programas e ações para jovens em situação de vulnerabilidade, com o intuito de fomentar trajetórias saudáveis; (c) *transformação do território* por meio da ampliação da oferta de serviços públicos e da criação de espaços de convivência para a juventude e para toda a comunidade, nos bairros mais afetados pelos altos índices de homicídios; e (d) *aperfeiçoamento institucional* por meio do enfrentamento ao racismo nas instituições que se relacionam com os jovens, buscando superar os estigmas sobre os quais se fundamenta a violência, prevenindo as discriminações na escola, no sistema de saúde, na polícia, no sistema penitenciário e de justiça.

O programa tem como foco a atuação em 142 municípios²¹, onde se concentram aproximadamente 70% dos homicídios contra jovens negros, incluindo todas as capitais estaduais da federação. Além disso, trata-se de uma das iniciativas que contam maior participação dos diversos setores da política social brasileira: o programa é coordenado, de forma transversal, pela Secretaria-Geral da Presidência da República, por meio da

¹⁸ Estatísticas disponíveis no site oficial da Secretaria Nacional de Juventude: <http://www.juventude.gov.br/juventudeviva/>, acessado em 23/11/2014.

¹⁹ O público-alvo prioritário do programa é composto por: jovens em exposição à violência, em situação de rua, em cumprimento de medidas socioeducativas, egressos do sistema penitenciário e usuários de entorpecentes.

²⁰ Ver “*Termo de Adesão Municipal ao Plano Juventude Viva*”, disponível em: <http://www.transparencia.appm.org.br/media/arquivos/baixa-grande-do-ribeiro-termo-de-adesao-para-publicacao.pdf>. Acessado em 23/11/2014.

²¹ A lista completa de municípios pode ser encontrada em: <http://www.juventude.gov.br/juventudeviva/o-plano/publico/Os132municipios.pdf>. Acessado em 23/11/2014.

Secretaria Nacional de Juventude (SNJ) e da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), e está presente nos Ministérios da Justiça, da Saúde, da Cultura, da Educação, do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, do Esporte, da Secretaria de Políticas para Mulheres e da Secretaria de Direitos Humanos, além de se articular com o poder judiciário, com o Ministério Público e com a Defensoria Pública.

Diversas são as iniciativas presentes no Juventude Viva²². O processo participativo que prevê a incorporação de demandas oriundas da sociedade civil e dos ministérios do executivo prevê a revisão periódica das iniciativas abarcadas pelo programa, possibilitando a sua ampliação, como é o caso da adesão da Secretaria Nacional de Economia Solidária, do lançamento de novas diretrizes para a formação de policiais e para os procedimentos operacionais de abordagem, entre outros (BRASIL, 2013, pp. 06-08).

Tabela 01. Paradigmas de reconhecimento da juventude, Projovem e Juventude Viva

Programa	Reconhecimento socioinstitucional	Políticas Públicas
Cidadania: Projovem	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Juventude cidadã como sujeito de direitos; ▪ Etapa de desenvolvimento e integração social; ▪ Proteção integral e colaboração intergeracional. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Intersetorialidade, com presença de órgãos gestores de políticas para a juventude. SNJ como gestora do Projovem Urbano até 2007.
Ator estratégico: Juventude Viva	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Juventude como ator estratégico para o desenvolvimento; ▪ Etapa de formação, de integração na estrutural social; ▪ Inclusão produtiva e cultural, com desenvolvimento do capital humano e do capital social; ▪ Reconhecimento da diversidade e da exclusão, com objetivo de reduzir desigualdades sociais. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Intersetorialidade, transversalidade institucional e enfoque de equidade, com presença de órgão coordenador de políticas para a juventude. SNJ como facilitadora e coordenadora de atividades transversais, impactando 11 ministérios, além das secretarias estaduais e municipais.

²² Ver lista de iniciativas transversais contempladas pelo plano regional para a Paraíba em http://www.juventude.gov.br/juventudeviva/documentos/descricao%20acoes_JV%20PB.pdf. As iniciativas são adequadas ao território onde a intervenção social ocorrerá.

4. Análise comparativa e considerações finais

Conforme exposto acima, o Projovem Integrado conta com uma implementação intersetorial que envolve três ministérios do executivo federal, sob coordenação da SNJ. Os estados e municípios, ao aceitarem as disposições previstas nos termos de adesão de cada modalidade, podem implementá-las separadamente, ou seja, a intervenção social não necessariamente é intersetorial nos territórios. Espera-se, contudo, que sejam estimuladas redes entre os gestores públicos, tanto no nível horizontal (entre mesmas unidades da federação) quanto no nível vertical (entre unidades diferentes) no intuito de criar sinergia entre as modalidades e superar a fragmentação, inclusive de público-alvo, a que o programa está submetido. Apesar disso, é possível dizer que se trata de uma tentativa de ação transversal, pois coloca em um ou mais setores da administração pública a perspectiva de inclusão de políticas orientadas para um grupo ou tema específico, a juventude.

O programa Juventude Viva, por sua vez, opera por meio da intersetorialidade nas ações de implementação, evidenciada pela participação massiva de diferentes ministérios, da articulação local de distintas secretarias no âmbito municipal e da preocupação com a identificação e diagnóstico da situação do público-alvo, manifestada no mapeamento territorial que influencia as intervenções. Além disso, também transversaliza por onze ministérios, com suas iniciativas, conteúdos relacionados com a igualdade racial e a inclusão social da juventude, favorecendo a integração desses temas como uma referência para a ação dos diferentes setores da política social brasileira.

Conforme apontam Heilborn, Araújo & Barreto (2010), com o início da presidência de Luis Inácio Lula da Silva, a política pública passou por quatro processos: a reestruturação da capacidade estatal, a centralidade das políticas sociais, a ampliação e fortalecimento dos mecanismos de participação e controle social, e experiências de políticas de transversalidade. A partir desses quatro elementos, foram criadas, em 2003, a Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM) e a Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), além da Secretaria Nacional de Juventude (SNJ), em 2005. Tais secretarias, munidas de *status* ministerial, passaram a desenvolver programas e ações integradas com outros ministérios, no intuito de incorporar a transversalidade de gênero, raça e juventude nas políticas sociais.

As políticas para a juventude, fundamentadas inicialmente pelo Programa Projovem, se debruçaram sobre tentativas de ação intersetorial, contanto inclusive com a participação da própria SNJ em sua implementação. O desenvolvimento institucional de novas formas de articular setores, indo da intersectorialidade à transversalidade, foi um caminho de aprendizado que reverberou no desenvolvimento das posteriores iniciativas da SNJ: em primeiro lugar, a partir de 2007, ela deixou de ser integrante da gestão e execução da modalidade Projovem Urbano – que ficou sob responsabilidade do MEC – demonstrando um traço importante, inclusive apontado pela literatura, de que uma organização que pretende trabalhar com transversalidade deve ser facilitadora da colaboração entre os setores, servindo como coordenadora de atividades, especialmente de produção de conhecimento e circulação de informação sobre a parceria empreendida. Em segundo lugar, a elaboração do programa Juventude Viva, com ampla participação interministerial, planejado sob a orientação territorial de ações intersectoriais e informado pela perspectiva de igualdade racial e inclusão juvenil aponta para o desenvolvimento de ações integradas, que reconhecem a intersectorialidade e a complexidade da estrutura social brasileira, dessa forma, avançando sobre a incorporação da diversidade na administração pública do país.

Tabela 03. Quadro comparativo entre o Projovem e o Juventude Viva

Características		Projovem Integrado	Juventude Viva
<i>Articulação intersectorial</i>		Tentativa de articulação e ação intersectorial com três ministérios, mas sofre fragmentação	Sim, conta com articulação entre onze ministérios, além de secretarias estaduais e municipais
<i>Territorialidade</i>	Presença nacional	Sim, por adesão voluntária de estados e municípios	Sim, presente em todas as capitais estaduais, em fase de expansão
	Enfoque diagnóstico de territórios específicos para a iniciativa	no Não. A adesão depende de decisão do ente federativo	Sim. Por meio de adesão pactuada com 142 municípios que representam 70% das ocorrências de homicídio de jovens negros
<i>Inovação organizacional</i>		Limitada, com SNJ saindo da gestão do programa em 2007	Sim, SNJ e SEPPIR como articuladoras e facilitadoras a ação interministerial
<i>Novo paradigma político</i>		Sim, juventude	Sim, juventude e raça

<i>Presença transversal em diversos ministérios</i>		Sim, limitada a três ministérios	Sim, relativamente ampla, chegando a onze ministérios
<i>Articulação com outras políticas transversais</i>	Igualdade de gênero	Sim, mas limitada	Sim
	Igualdade racial	Sim, com o lançamento do Juventude Viva	Sim
<i>Segmentação</i>		Sim. Distribui os jovens de 15 a 29 anos em quatro faixas etárias diferentes, contudo, condiz com o objetivo do programa	Não. Todas as iniciativas são direcionadas à faixa etária de 15 a 29 anos, com preferência para jovens em situação de vulnerabilidade social

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Artigos e livros consultados

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de (2005). Recentralizando a federação. *Rev. Sociol. Polit.*, June, no.24, p.29-40.

AVRITZER, Leonardo (2011). Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opinião Pública*, Campinas, vol. 14, no 1, Junho, 2008, p.43-64.

BANDEIRA, L. (2004) Brasil: Fortalecimento da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres para avançar na transversalização da perspectiva de gênero nas políticas públicas. Quito: *CEPAL / Unidad Mujer y Desarrollo*, agosto 2004.

BRANCO, Pedro P. M (2005). “Juventude e trabalho: desafios e perspectivas para as políticas públicas”. In: **ABRAMO**, H. W.; **BRANCO**, P. P. M. (Org.) *Retratos da juventude brasileira: análise de uma pesquisa nacional*. São Paulo: Instituto Cidadania e Fundação Perseu Abramo.

BRYSON, John; **CROSBY**, Barbara; **STONE**, Melissa (2006) The design and implementation of cross-sector collaborations: propositions from the literature. *Public Administration Review*, vol 66, special issue: collaborative public management (dec. 2006), pp. 44-55.

CAMARANO, A. A. et al (2006) “Estão fazendo a transição os jovens que não estudam, não trabalham e não procuram trabalhar?” In: **CAMARANO**, A. A. (Org.) *Transição para a vida adulta ou vida adulta em transição?* Rio de Janeiro: Ipea, pp. 259-289.

CARDOSO, A (2008). “Transições da Escola para o Trabalho no Brasil: Persistência da Desigualdade e Frustração de Expectativas”. *Revista Dados*, Vol. 51, N. 3, 569-615.

COMMERLATO, D. et al. (2007). Gestão de políticas públicas e intersectorialidade: diálogo e construções essenciais para os conselhos municipais. *Rev. Katál. Florianópolis* v. 10 n. 2 p. 265-271 jul./dez.

FARAH, Marta (2012). Políticas públicas e municípios: inovação ou adesão? Texto preparado para apresentação no Colóquio Internacional “Analyser lês politiques publiques brésiliennes”.

Institute de Amériques, 05 et 06 Juillet.

FARIA, Carlos et al. (2012) Coordenação Intragovernamental para a Implementação da Política Externa Brasileira: O Caso do Fórum IBAS. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 55, 46 pp.

FERNANDES, A et al. (2013). Desafios para implementação de políticas públicas: intersetorialidade e regionalização. *CONSAD, 6º Congresso de Gestão Pública*. Brasília/DF – 16, 17 e 18 de abril de 2013. 17 pp.

GUIMARÃES, Nadya (2005). Trabalho: uma categoria chave no imaginário juvenil? In: **ABRAMO**, H.; **BRANCO**, P. P. (Orgs.). *Retratos da juventude brasileira. Análises de uma pesquisa nacional*. São Paulo: Instituto Cidadania e Editora Fundação Perseu Abramo, p. 149-174.

HEILBORN; **ARAÚJO** & **BARRETO** (2010). A transversalidade de gênero e raça na Gestão Pública. In: *Gestão de Políticas Públicas em Gênero e Raça*. CEPESC, Rio de Janeiro, 170 pp.

INOJOSA, Rose Marie (2001). Sinergia em políticas e serviços públicos: desenvolvimento social com intersetorialidade. *Cadernos FUNDAP* n. 22, pp. 102-110.

INOJOSA, Rose Marie. (1998). A intersetorialidade e a configuração de um novo paradigma organizacional. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 32 (2): 35-48, março/abril.

IPEA. (2009) Avanços e Desafios da Transversalidade nas Políticas Públicas Federais Voltadas para Minorias. In: **IPEA**. *Brasil em Desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas*, v. 3. Brasília: Ipea, 2009, p. 779-795.

JENNINGS, E; **EWALT**, J. (1998). Interorganizational Coordination, Administrative Consolidation, and Policy Performance. *Public Administration Review*, Vol. 58, No. 5 (Sep. - Oct., 1998), pp. 417-428.

JUNQUEIRA L. A. P. (2004) A gestão intersetorial das políticas sociais e o terceiro setor. *Revista Saúde e Sociedade*, v. 13, n. 1, p. 25-36, jan./abr.

JUNQUEIRA L.A.; **INOJOSA**, R. M.; **KOMATSU**, S. (1998). Descentralização e intersetorialidade: na gestão pública municipal no Brasil: a experiência de Fortaleza. Caracas: UNESCO/CLAD. *Série Concurso de Ensayos CLAD*.

JUNQUEIRA, L. (1999) Descentralização, intersetorialidade e rede como estratégias de gestão da cidade. *Revista FEA-PUC-SP*, São Paulo, v. 1, p. 57-72, nov.

KRAUSKOPF (2006). Políticas de juventude, adolescencia y salud. *Revista Temas Sociológicos*, 11, pp. 355-373.

KRAUSKOPF, Dina. (1998) Participación Social y Desarrollo en la Adolescencia (San José: Fondo de Población de las Naciones Unidas), segunda edición 1999.

LAVALLE, Adrian G. (2011) Após a participação: notas introdutórias. *Lua Nova*, 84:13-23,

McGUIRE, M. (2006). Collaborative Public Management: Assessing What We Know and How We Know It. *Public Administration Review*, Vol. 66, Special Issue: Collaborative Public Management (Dec., 2006), pp. 33-43

MOLYNEAUX, Maxine (2006). Mothers at the Service of the New Poverty Agenda: Progres/Oportunidades, Mexico's Conditional Transfer Programme. *Social Policy and*

Administration, 40(4): 425-449.

MONNERAT, G.; SOUZA, M. (2009) Política social e intersectorialidade: consensos teóricos e desafios práticos. *SER Social*, Brasília, v. 12, n. 26, p. 200-220, jan./jun.

PAPA, F.C (2012) *Transversalidade e políticas públicas para mulheres no Brasil – percursos de uma pré-política*. 160p. Dissertação (Mestrado em Administração de Empresas). FGV

RIBEIRO, Eliane; LANES, Patrícia; CARRANO, Paulo (2006) “Diversidade de perfis caracteriza as juventudes brasileiras”. In: *Democracia Viva*. n. 30.

SANDIM, Tatiana Lemos (2012). *A Nova Configuração do Programa Travessia: a intersectorialidade tem se fortalecido?* Dissertação de Mestrado. Fundação João Pinheiro. 200 pp.

SCHUTZ, Fernanda; MIOTO, Regina. Intersectorialidade e política social: subsídios para o debate. *Sociedade em Debate*, Pelotas, 16(1): 59-75, jan.-jun./2010

SERRA, Albert. La gestión transversal. Expectativas y resultados. In: *In: Revista del CLAD*

Reforma y Democracia, n. 32. Jun. 2005. Caracas, Venezuela.

SOMMERMAN, Américo (2006). *Inter ou Transdisciplinaridade? Da fragmentação disciplinar ao novo diálogo entre os saberes*. São Paulo: Paulus. Coleção Questões Fundamentais da Educação. 75 pp.

SOUZA, Celina (2005). Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. *Revista de Sociologia e Política*. Curitiba, 24, p. 105-121, junho

SPOSITO, M. P (2003). Juventude e políticas públicas no Brasil, co-autoria com CARRANO, Paulo Cesar, *Revista Brasileira de Educação*. ANPED. São Paulo: Autores Associados, número 24, set/de, pp 16-39.

SPÓSITO, M. P. (2005) “Algumas reflexões e muitas indagações sobre as relações entre juventude e escola no Brasil”. In: ABRAMO, H. W.; BRANCO, P. P. M. (Org.). *Retratos da juventude brasileira: análise de uma pesquisa nacional*. São Paulo: Instituto Cidadania e Fundação Perseu Abramo. p. 87-128.

Leis e decretos consultados

BRASIL. Decreto nº 6.629, de 04 de novembro de 2008. *Regulamenta o Programa Nacional de Inclusão de Jovens - Projovem, instituído pela Lei no 11.129, de 30 de junho de 2005, e regido pela Lei no 11.692, de 10 de junho de 2008, e dá outras providências*. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo. Brasília, DF, 05 de novembro de 2008.

BRASIL. Lei nº 12.852, de 05 de agosto de 2013. *Institui o Estatuto da Juventude e dispõe sobre os direitos dos jovens, os princípios e diretrizes das políticas públicas de juventude e o Sistema Nacional de Juventude – SINAJUVE*. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo. Brasília, DF, 06 de outubro de 2013.

Sites e documentos online:

Site oficial da Secretaria Nacional de Juventude. Disponível em:
<http://www.juventude.gov.br/juventudeviva/>, acessado em 23/11/2014.

Termo de Adesão Municipal ao Plano Juventude Viva. Disponível em:
<http://www.transparencia.appm.org.br/media/arquivos/baixa-grande-do-ribeiro-termo-de-adesao-para-publicacao.pdf>. Acessado em 23/11/2014

Lista completa de municípios participantes no Juventude Viva. Disponível em:
<http://www.juventude.gov.br/juventudeviva/o-plano/publico/Os132municipios.pdf>. Acessado em 23/11/2014.

BRASIL (2013). RELATORIA DO EVENTO JUVENTUDE NEGRA, JUVENTUDE VIVA: DIÁLOGOS GOVERNO E SOCIEDADE CIVIL Disponível em:
http://www.juventude.gov.br/juventudeviva/documentos/Relatoria_FINAL_DEVOLUTIVA_PUBLICACAO.pdf. Acessado em: 23/11/2014.