



POLÍTICAS DE JUVENTUDES NO BRASIL: prioridades e investimentos do governo federal de 2012-2020

Ivone dos Passos Maio¹
Camila Farias da Silva²

Resumo

O presente artigo tem como objetivo analisar as prioridades e os investimentos da política federal recente de juventudes no Brasil, especialmente a partir dos instrumentos governamentais de planejamento e orçamento. Para isso, lança mão de pesquisa documental para coleta de dados, consultando os Planos Plurianuais e suas execuções orçamentárias, compreendendo o período de 2012 a 2020, abrangendo assim o governo de três chefes do executivo diferentes. As análises dos dados trazem evidências e abordam variações com relação a três dimensões: estratégia, transversalidade e investimento. Os resultados indicam que as políticas de juventudes vêm perdendo espaço estratégico, transversalidade e investimento ao longo dos últimos anos. Especialmente no planejamento da última gestão da administração pública federal, referente ao governo do presidente Jair Bolsonaro

Palavras-chave: Política de juventude; investimento; governo federal; plano plurianual; orçamento.

YOUTH POLICIES IN BRAZIL: federal government priorities and investments for 2012-2020

Abstract

This article aims to analyze the priorities and investments of the recent federal policy on youth in Brazil, especially from the governmental instruments of planning and budget. For this, it makes use of documental research for data collection, consulting the Pluriannual Plans and their budget executions, covering the period from 2012 to 2020, thus covering the government of three different heads of the executive. Data analysis provides evidence and addresses variations in three dimensions: strategies, transversality and investment. The results indicate that youth policies have been losing strategic space, transversality and investment over the last few years. Especially in the planning of the last administration, referring to the government of President Jair Bolsonaro.

Keywords: Youth policy; investment; federal government; pluriannual plan; budget

Artigo recebido em: 11/07/2022 Aprovado em: 01/11/2022
DOI: <http://dx.doi.org/10.18764/2178-2865.v26n2p839-858>

¹ Turismóloga e Cientista Social. Doutoranda em Sociologia (UFRGS). Mestrado em Turismo e Hospitalidade (UCS). E-mail : zimaio@gmail.com

² Licenciada e Bacharel em Ciências Sociais. Doutorado e Mestrado em Sociologia no Programa de Pós-Graduação em Sociologia (PPGS/UFRGS). E-mail: camilafsb@yahoo.com.br

1 INTRODUÇÃO

O debate sobre políticas de juventudes no Brasil é relativamente recente. A partir dos anos 2000 é que são lançadas as bases da institucionalização de uma política de Estado para as juventudes. No primeiro governo do presidente Lula, a Lei 11.129 de 30 de junho de 2005 institui a Secretaria Nacional da Juventude (SNJ) e o Conselho Nacional de Juventude (CONJUVE). Neste primeiro momento, portanto, a legislação mencionada aponta em duas direções: a busca pela institucionalização da política de juventude e pela ampliação da participação social na condução desta política.

Outros avanços na direção da participação e institucionalização da política pública foram dados com a realização das Conferências Nacionais da Juventude (2008, 2011 e 2015) e com a criação nos níveis subnacionais de órgãos voltados às políticas de juventude. Além disso, em 2010, os jovens são incluídos no texto constitucional através da EC nº65/2010, buscando, assim, garantir os direitos fundamentais previstos na constituição que já estavam assegurados às crianças, aos adolescentes e aos idosos.

Em 2013, no governo Dilma Rousseff, após nove anos de tramitação, é aprovada a Lei nº 12.852/2013, que instituiu o Estatuto da Juventude e o Sistema Nacional de Juventude (SINAJUVE). Este último só tem sua regulamentação sancionada no governo Temer, por meio do Decreto 9.306/2018.

A mudança de governo em 2019, com o Presidente Bolsonaro, alterou os rumos do que vinha sendo estabelecido para as políticas de juventude. A regulamentação do SINAJUVE reverberou pouco nos anos posteriores em ações concretas rumo a sua consolidação. As ações recentes do governo federal não apontam para o fortalecimento da rede de órgãos subnacionais de políticas públicas de juventude e da atuação dos conselhos. O site oficial do SINAJUVE oferece poucas informações atualizadas sobre a consolidação da política de forma sistêmica e articulada, não tendo, por exemplo, o mapeamento de adesão ao SINAJUVE.

Quanto às Conferências, o Decreto 9.306/2018 instituiu que fossem realizadas a cada 4 anos, no entanto a Conferência Nacional de Juventude não é realizada desde 2015. Em 2019, houve a convocação da 4ª Conferência, porém, não se concretizou, e com a pandemia de Covid-19, sua realização ficou em suspenso. Apesar do retorno das atividades presenciais em 2022, principalmente devido a vacinação da população, até o momento não há indicação de que possa vir a ocorrer, principalmente por ser um ano eleitoral, os esforços tendem a estar nas eleições.

A chegada do governo Bolsonaro à Presidência da República tem sido percebida como um ponto de virada nos avanços que vinham sendo construídos nas políticas de juventude (PEREZ,

LUZ, 2019). Conforme levantamento recente (ENGAJAMUNDO, no prelo), há uma redução significativa de iniciativas voltadas às juventudes, quando analisada a série histórica desde 2013.

Considerando que não há políticas efetivas para as juventudes sem que haja planejamento e investimento, acredita-se que um dos caminhos que podem nos levar a compreender melhor as transformações na política federal recente de juventude é olhar com mais atenção que espaço ela ocupa nos planejamentos e nos investimentos dos diferentes governos. Assim, esta pesquisa busca analisar os Planos Plurianuais e suas execuções orçamentárias, no âmbito federal, compreendendo o período de 2012 a 2020¹. A análise tem como objetivo central identificar qual o espaço estratégico que a política de juventude ocupa, bem como se há variação nos investimentos focados nesta temática.

2 A POLÍTICA DE JUVENTUDE NO BRASIL: um breve panorama

Pesquisas dedicadas a conhecer as políticas públicas de juventude no Brasil têm apontado sistematicamente para o quão recente é a ideia de que os direitos dos jovens devem ser reconhecidos e que sua garantia demandaria um esforço dos governos para o desenho e a implementação de políticas específicas (SILVA; SILVA, 2011; RUA, 1998; SPOSITO; CARRANO, 2003). Em 1990, a aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) é um marco importante do avanço desta pauta, que supera as abordagens comuns até então, que enquadraram o papel do Estado com relação ao jovem na lógica punitivista ou assistencial (BELLUZZO; VICTORINO, 2004). O ECA se realiza na esteira do processo de redemocratização do Brasil, ele é fruto de mobilização social e política para a garantia dos direitos da criança e do adolescente. No entanto, até os anos 2000, não se observa na gestão pública federal o desenho de uma política pública específica para a juventude.

Rua (1998), ao pesquisar as políticas públicas setoriais de educação, saúde e trabalho na década de 1990, verifica que naquele momento eram raras ações governamentais moduladas especialmente para os jovens. Sposito e Carrano (2003) apontam que tal cenário começa a mudar no fim dos anos 1990, com iniciativas nos diferentes níveis estatais, algumas com o apoio da sociedade civil. No âmbito federal, Sposito e Carrano (2003) mapearam diversos projetos que incidiam na população jovem, no entanto, as iniciativas verificadas ao longo do governo Fernando Henrique Cardoso foram caracterizadas por um foco difuso das ações, direcionadas a públicos mistos, bem como marcadas por uma baixa atividade coordenadora, ou seja, nenhum órgão da administração centralizou efetivamente o papel de produzir, concentrar e divulgar informações acerca da política de juventude.

É nos anos 2000 que são observadas mudanças significativas nesse quadro. A chegada do Partido dos Trabalhadores à Presidência da República ofereceu uma janela de oportunidade ao ampliar o espaço da participação social e tornar o governo mais permeável ao tema da juventude. Rocha (2019) mostra como tal permeabilidade estatal foi fundamental para que uma rede de organizações não-governamentais e pesquisadores do tema tivessem papel relevante no desenho da política nacional de juventude e na disseminação da ideia do jovem “como sujeito de direitos”.

Nesse período, como parte do processo de institucionalização, são destaques a criação do CONJUVE e da SNJ em 2005. O Conselho, conforme a já citada lei, agrega representantes do poder público e da sociedade civil e tem como finalidade formular e propor diretrizes da ação governamental voltadas à promoção de políticas públicas de juventude, além de fomentar estudos e pesquisas acerca da realidade dos jovens. Já a SNJ é entendida como o órgão que centraliza a articulação de todos os programas e projetos destinados, em âmbito federal, aos jovens na faixa etária entre 15 (quinze) e 29 (vinte e nove) anos.

Acompanhando as proposições no nível federal, foram constituídos coordenadorias, secretarias, conselhos, fóruns e centros de juventude nos níveis subnacionais destinados a articular ações em parceria com a sociedade civil. Em tais ações, buscava-se assegurar a intersectorialidade e a interlocução com os jovens (REIS et al.; 2020). O campo da política de juventude caracterizou-se pela pluralidade de agentes políticos e atores da sociedade civil que se articulavam com a diversidade dos setores juvenil, para que suas reivindicações adquirissem legitimidade (ROCHA, 2019).

Uma das agendas mais destacadas deste período foi a da participação jovem. Além da constituição dos conselhos, cabe destaque a realização das Conferências Nacionais da Juventude, que eram antecedidas pelas edições subnacionais. Este processo envolvendo a constituição de órgãos governamentais específicos para gerir a política de juventude, a formalização de acesso à participação e à mobilização social nos territórios, culminou, em 2013, com a aprovação do Estatuto da Juventude e o estabelecimento do SINAJUVE.

O Estatuto da Juventude estabelece os jovens como sujeitos de direitos e olha para eles como seres multidimensionais, cujos desenvolvimento e realização perpassam diferentes esferas da vida social, a serem refletidas em ações do Estado: participação social, educação, saúde, cultura, desporto e lazer, meio ambiente, trabalho, diversidade e igualdade, liberdade de expressão, mobilidade, segurança e justiça. Já o SINAJUVE é apenas sinalizado no texto da lei, pois sua composição, organização, competência e funcionamento deveriam ser regulamentados em lei posterior. Importante destacar que neste momento, assim como na futura regulamentação do SINAJUVE, não é contemplada a criação de um fundo específico para financiar as políticas de juventude. Segundo Reis et al. (2020), neste período, apesar da constituição de um fundo estar

presente no plano discursivo de atores políticos do CONJUVE, não havia posições maduras sobre o tema, nem propostas concretas, assim como faltava consenso no governo sobre sua instituição.

Ao fazer um balanço do tema nas gestões petistas, em que pese os avanços na política, pesquisadores apontam que muitas ações mantiveram-se setorializadas (SCHERER, 2014; SILVA; SILVA, 2011). Mesmo com o fortalecimento das instituições participativas (principalmente as conferências e o conselho), segundo Silva e Macedo (2016), não houve alta efetividade dos espaços participativos institucionalizados no que diz respeito a influenciar as decisões do poder público.

Já no plano político-institucional mais recente, as instituições participativas têm enfrentado desafios para efetivação de seus objetivos. Por um lado, no governo Bolsonaro se intensificaram reações contrárias à própria democracia participativa, havendo inclusive tentativas de enfraquecimento dos mecanismos de participação que têm expressão, por exemplo, no Decreto n.º 9759/2019². Por outro lado, há dilemas próprios à efetivação da participação e do controle social expressos em questões como de representatividade, de conflito de competências nos processos de deliberação, da dependência em relação a ações e decisões do Executivo, e de questões relacionadas à própria metodologia de participação que tem implicações inclusive geracionais (ZENKER *et al.*, 2021). Este quadro, somado à falta de informações sistemáticas, estruturadas e acessíveis de acompanhamento e monitoramento efetivo das políticas constituem um grande desafio na garantia da participação ativa e da gestão colaborativa e transparente na política de juventude.

Referente ao período atual, Perez e Luz (2019) chamam a atenção para o que denominam de retrocesso nas políticas federais de juventude a partir da gestão do governo Bolsonaro, bem como para seus desdobramentos municipais: “De modo geral, as fontes acessadas evidenciam o desmonte galopante das intenções institucionais que antes fortaleciam políticas públicas para a juventude” (PEREZ; LUZ, 2019, p. 171). A assertiva parece refletir a percepção de diferentes lideranças da política de juventude que se manifestarem em eventos recentes que reuniram gestores e conselheiros de todo o Brasil³. No entanto, observamos que para além da percepção dos atores envolvidos, há uma lacuna na literatura quanto a pesquisas que contribuam com evidências mais robustas para o desenho da trajetória da política federal de juventudes nos últimos anos.

3 CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS

Como visto na seção anterior, a construção e institucionalização de uma política para a juventude é algo recente na história do Brasil, cujos principais marcos se estabelecem na primeira e na segunda década dos anos 2000. Há mais tempo consolidado no país, desde a Constituição de 1988, está o modelo orçamentário público, que se apoia em três instrumentos: o Plano Plurianual (PPA), a Lei

de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Esses três instrumentos são leis de iniciativa exclusiva do poder executivo, que encaminha para as respectivas casas legislativas para apreciação e aprovação, seus projetos referentes às normas orçamentárias. Cada um destes instrumentos desempenha um papel no modelo orçamentário (BRASIL, 2015; BRASIL, 2022)⁴.

Existe certa flexibilidade na construção de um PPA; portanto, os governos aderem a formatos e metodologias diferentes em sua elaboração. No entanto, há requisitos legais mínimos para a construção dos planos, orientados pela Constituição Federal, resultando em alguma regularidade, que permite sua comparação. A cada ano, até 2019, o governo também produzia relatórios sobre a execução do PPA - incluindo mensuração de indicadores, atividades e produtos, investimentos realizados por objetivo - referente ao período. A partir de 2020, este trabalho de avaliação do PPA não é mais realizado, o que impôs algumas dificuldades com os dados deste ano. Em geral, a lógica da busca das informações nas fontes disponíveis é orientada da seguinte forma: com o PPA é possível conhecer a agenda prioritária do governo e, quando seus objetivos são associados às ações orçamentárias da LOA, é possível verificar quanto o governo pretende investir para seu atingimento (previsão), por fim, ao consultar os relatórios de execução, pode-se identificar o quanto efetivamente foi investido (execução).

Assim, seguindo a lógica do planejamento e da execução do orçamento público, buscou-se características e variações na política pública de juventude. O recorte temporal da pesquisa é influenciado pela aprovação do Estatuto da Juventude em 2013. Como neste ano o PPA vigente teve início em 2012, incluiu-se o referido ano e as análises avançaram até 2020, ano no qual seria possível analisar a execução, uma vez que a pesquisa foi realizada em 2021. A vantagem deste recorte é poder olhar para as possíveis variações ao longo de mandatos de três chefes do executivo: Dilma Rousseff (2012-2015), Michel Temer (2015-2018) e Jair Bolsonaro (2019-2020).

A pesquisa é baseada em análise documental e selecionou os seguintes documentos: Plano Plurianual 2012-2015, 2016-2019 e 2020-2023; Relatório Anual de Execução dos PPA (2012-2019); Lei Orçamentária Anual - consolidação dos programas - de 2012, 2016 e 2020 e Resultados intermediários de 2020.

Para a construção do banco de dados, havia dois elementos comuns aos três Planos Plurianuais analisados - "Programas" e "Objetivos", o que permitiu realizar a comparação entre os documentos. Até 2019, os Planos detalharam dentro dos objetivos quais iniciativas seriam realizadas e qual o valor previsto a ser investido. Este detalhamento se perdeu no PPA 2020-2023, que optou por fazer uma publicação complementar, mais de um ano depois, com os "resultados intermediários", onde sinalizava as entregas para a sociedade relacionadas aos objetivos PPA, sem, contudo, indicar os investimentos.

Para a coleta de dados, num primeiro momento, buscou-se nos PPAs se havia programa orçamentário dedicado *exclusivamente* para o tema juventude, o que permitiu uma análise sobre tais programas. Num segundo momento, foram selecionados 32 objetivos PPA para compor o banco de dados. Os critérios para inclusão dos objetivos foram os seguintes: todos os objetivos do programa específico da juventude foram incluídos, também aqueles objetivos de outros programas que tivessem as seguintes palavras-chave: *juventude, jovem, jovens, adolescente(s) ou adolescência* na sua descrição ou de suas iniciativas ou de seus resultados intermediários relacionados.

Com relação aos dados sobre os recursos vinculados aos objetivos, estes seriam considerados de forma global, caso a palavra-chave estivesse no objetivo, e de forma proporcional, caso a palavra estivesse nas iniciativas ou resultados intermediários. Os dados referentes aos recursos foram obtidos nos Relatórios Anuais de Avaliação dos PPAs. Nesta etapa, a pesquisa encontrou uma limitação. Como apontado anteriormente, a partir de 2020, o PPA não relacionava os objetivos às ações orçamentárias, ou seja, não apontava o valor investido em cada objetivo. Para sanar parcialmente esta lacuna, recorreu-se à análise da LOA, de três anos selecionados que marcam a vigência dos PPA em foco: 2012, 2016 e 2020, esta etapa teve como unidade de análise as ações orçamentárias.

Na próxima seção são apresentadas as análises realizadas a partir dos dados coletados. Pretende-se de forma descritiva apresentar qual o espaço que a política de juventude ocupa nos planejamentos e nos investimentos dos diferentes governos do período analisado.

4 DISCUSSÃO E ANÁLISE DOS DADOS

Os três PPAs analisados nesta pesquisa possuem similaridades e diferenças. Eles são organizados de forma a apresentar, num primeiro nível de detalhamento, os Programas Orçamentários e, num segundo nível, os objetivos relacionados ao Programa. Há, ainda, metas relacionadas aos objetivos, as quais permitem verificar a execução destes e podem ser quantitativas ou qualitativas.

Os PPAs de 2012-2015 e de 2016-2019 apresentam vários objetivos e metas ligados a cada programa. O plano de 2016-2019, por exemplo, indica 54 programas temáticos, 304 objetivos e 1.136 metas. Em um nível ainda mais detalhado, apresenta as iniciativas que são as entregas para a sociedade a partir do objetivo traçado.

Já o PPA de 2020-2023 aponta somente um objetivo por programa, resultando em 70 programas e 70 objetivos. Posteriormente, foram publicados de forma complementar os chamados “resultados intermediários”, que são entregas para a sociedade, relacionadas aos objetivos. Outra diferença marcante entre os PPAs analisados, como já mencionado, é que aqueles dos dois primeiros

quadriênios publicaram relatórios de execução que unem as informações estratégicas e financeiras, fazendo um balanço detalhado das ações e dos investimentos de cada objetivo. Já o PPA estabelecido pelo governo atual informa somente o valor global dedicado a cada programa, enquanto as informações detalhadas dos gastos por objetivo ou por resultados intermediários não ficam claras. Assim, considerando que os programas passaram a ser menos detalhados no último PPA, observou-se maior dificuldade em mapear os investimentos nas subáreas relacionadas ao programa.

Apesar de seu Manual Técnico (BRASIL, 2022) afirmar que o PPA 2020-2023 reduziu categorias e atributos em busca da simplificação metodológica, considera-se que houve perda de qualidade na descrição estratégica da política pública e maior dificuldade em relacionar o PPA e a execução financeira. Além disso, dada a complexidade da política pública federal, a redução de metas divulgadas pode incidir em maior dificuldade de monitoramento e controle social.

É importante ressaltar que os diferentes governos do período afirmaram a importância do PPA como principal documento de registro das prioridades de governo. O quadro 1 busca trazer uma síntese analítica dos três PPAs avaliados. Posteriormente, a análise destaca três dimensões de avaliação dos PPA: estratégia, transversalidade e investimento.

Quadro 1 – Síntese comparativa dos Planos Plurianuais

Dimensão	Variável	PPA 2012-2015	PPA 2016-2019	PPA 2020-2023
Estratégia	Programa Orçamentário específico	Sim	Sim	Não
	Objetivos do programa específico	7	3	-
	Objetivos relacionados à juventude no PPA	19	11	2
Transversalidade	Órgãos envolvidos nos objetivos para a juventude	7	4	2
	Programas Orçamentários com objetivos para a juventude	6	6	2
	Eixos do Estatuto da Juventude contemplados	7	6	2

Investimento	Recursos investidos do Programa específico (mil R\$)	R\$ 87.110	R\$ 37.050	-
	Recursos investidos nos objetivos relacionados, sem saúde e educação (mil R\$)	R\$ 734.681	R\$ 542.181	Sem informação
	Percentual de execução financeira do programa específico	11,57%	28,59%	Sem informação
	Percentual de execução financeira dos objetivos - sem Saúde e Educação	11,06%	37,48%	Sem informação
	Percentual de execução financeira dos objetivos – com Saúde e Educação ⁵	62,36%	35,03%	Sem informação

Fonte: adaptado de CONJUVE, 2021.

4.1 Dimensão Estratégia

Na dimensão que se dedica a pensar o espaço estratégico, é possível perceber que o PPA 2020-2023 é o único que não dedica um Programa Orçamentário específico ao tema da juventude. Com relação a objetivos mapeados que mencionem a juventude como alvo da política, considerando todos os programas finalísticos, percebe-se que os Planos anteriores estabelecem um maior número de objetivos - seguindo a ordem cronológica, indicam-se respectivamente 26, 11 e 2. Esse dado demonstra perda do espaço estratégico do PPA de 2012 para o de 2016 e perda acentuada no de 2020.

O planejamento da política de juventude pode lançar mão de duas estratégias básicas para contemplar o tema no Plano Plurianual. A primeira consiste em criar um ou mais programas voltados à juventude que congreguem os objetivos da política pública. A segunda é abrir mão de um programa específico, no entanto, estabelecer objetivos relacionados à juventude em diferentes programas setoriais. Há ainda a possibilidade de integrar as duas estratégias, opção observada nos PPA 2012-2015 e 2016-2019. Nenhuma destas opções é contemplada no PPA 2020-2023, que acaba não dando espaço estratégico relevante às juventudes, já que elas não ganham nenhum objetivo específico, sendo mencionadas em níveis subsequentes, como no caso da publicação sobre os "resultados intermediários".

Quanto aos programas, como indicado no Quadro 1, acima, o PPA 2012-2015 apresenta o programa específico de juventudes, chamado *Autonomia e Emancipação da Juventude*, mais cinco programas de diferentes setores que contemplam objetivos para as juventudes. O PPA 2016-2019 apresenta a mesma configuração, nomeando o programa específico de *Promoção dos Direitos da Juventude*. Já o PPA 2020-2023 não dedica um programa específico às juventudes e reduz para somente dois programas os que se dedicam a contemplar as juventudes em seus resultados intermediários.

É importante notar que a proposta do governo do presidente Bolsonaro é que o programa Proteção à Vida, Fortalecimento da Família, Promoção e Defesa dos Direitos Humanos para Todos, criado em 2020, centralize a temática da juventude, no entanto esta relação não fica expressa no instrumento de planejamento PPA, dado que não é destacado nenhum objetivo, resultado intermediário ou meta específica para a juventude no programa.

Complementarmente, ainda considerando o espaço estratégico das juventudes, analisamos as metas dos objetivos, ou seja, a medida do impacto das políticas. Alguns objetivos estabelecem metas quantitativas, cuja unidade de medida são “jovens”. No entanto, cabe ressaltar que essa não é uma regra para todos os objetivos, assim, nem todo resultado das políticas públicas é medido por meio de jovens impactados. Considerando somente os objetivos cuja meta era medida a partir de “jovens impactados”, verificamos que a soma delas no PPA 2012-2015 previa impactar pelo menos 1.473.460 jovens. Já o PPA 2016-2019 reduz os objetivos ligados à temática, no entanto, mantém um número similar em suas metas, prevendo 1.641.548 jovens atingidos. No documento de 2020, a soma das metas relacionadas projeta o impacto em 33.300 jovens. Ainda que o estabelecimento de metas cujas unidades de medidas sejam pessoas atingidas não seja regra para todos os objetivos, chama a atenção a ausência de metas mais ousadas no PPA 2020-2023 para as juventudes.

4.2 Dimensão Transversalidade

Com relação à dimensão da transversalidade, busca-se aprofundar a análise de como a política de juventude é contemplada por diferentes programas e órgãos, além disso, analisa-se se os objetivos traçados são condizentes com os direitos assegurados no Estatuto da Juventude. A transversalidade é importante, porque dada a complexidade dos direitos das juventudes, é esperado que para abrangê-los, a política precise perpassar diferentes setores governamentais. No quadro 1, acima, é possível perceber que o último PPA apresenta baixa transversalidade nas três variáveis

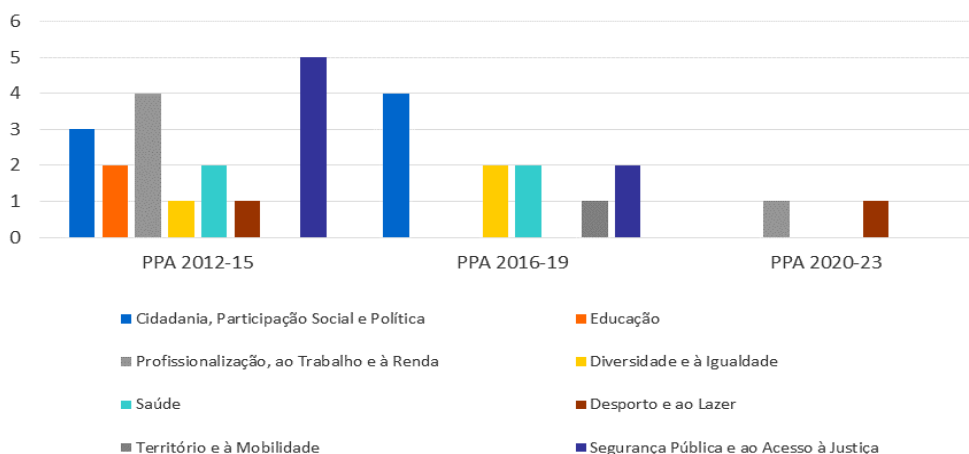
analisadas: (i) órgãos envolvidos nos objetivos para a juventude, (ii) programas orçamentários com objetivos para a juventude e (iii) eixos do Estatuto da Juventude contemplados.

A partir do banco de dados de objetivos, realizamos a classificação temática com base no Estatuto da Juventude. O Gráfico 1, abaixo, explora quais os eixos temáticos foram contemplados. O PPA 2012-2015 é aquele com maior diversidade temática de seus objetivos (7), o PPA 2016-2019 apresenta queda na diversidade de temas (5) e o PPA 2020-2023 contempla apenas dois temas.

Cabe esclarecer que todos os governos realizaram investimento em Educação; no entanto, alguns PPAs não apresentaram objetivos que especificam jovens ou adolescentes como públicos específicos da política, mantendo outras segmentações tradicionais como Ensino Básico, Ensino Superior, etc. Assim, optamos por tratar o tema da Educação separadamente, como será visto na próxima subseção.

Uma ausência que chama a atenção é a falta de objetivos que toquem especificamente a questão da cultura e do meio ambiente, temas centrais para os desafios contemporâneos. Nos dois primeiros PPAs, percebe-se o destaque de duas áreas, “Cidadania, Participação Social e Política”, a qual remete a ações de institucionalização da política de juventude e garantia dos direitos dos jovens, e “Segurança Pública e Acesso à Justiça”, referente a ações com ênfase em prevenir violências contra a juventude e na garantia de direitos humanos, como é o caso do Plano Juventude Viva.

Gráfico 1 – Frequência dos eixos do Estatuto da Juventude nos objetivos PPA



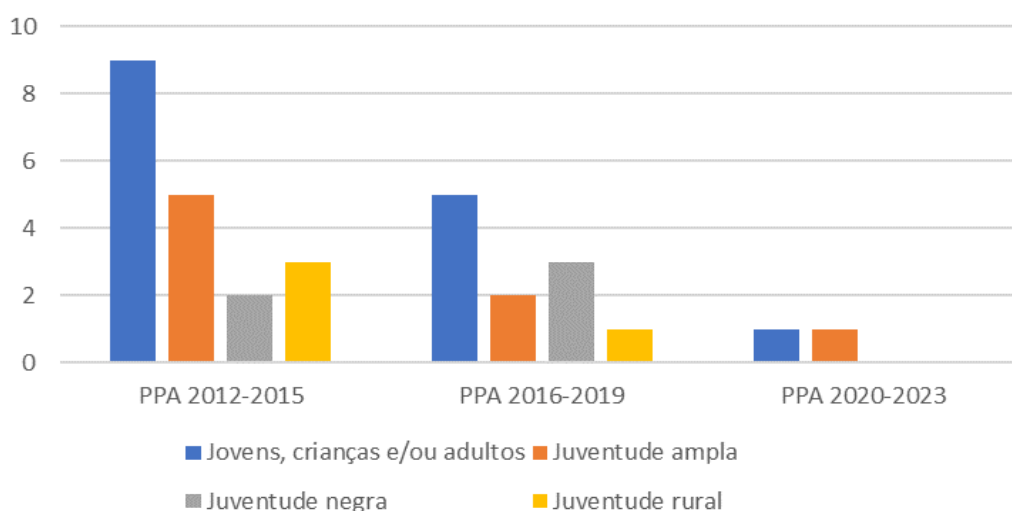
Fonte: Adaptado de CONJUVE, 2021.

Outra questão relevante que buscamos responder foi em relação aos públicos da política pública de juventude. Sabe-se que o termo juventude pode eclipsar uma série de diversidades de situações e vivências distintas no Brasil, marcadas pelas desigualdades sociais, raciais, de gênero, além daquelas relacionadas ao território, entre outras. Por esse motivo, alguns autores preferem o

termo juventudes, no plural, para enfatizar as muitas realidades dos jovens no Brasil (ABRAMOVAY *et al.*, 2007; REIS; FERREIRA; LOPES, 2020).

Nos documentos analisados, raras vezes os objetivos indicam grupos específicos da juventude. No Gráfico 2, é possível ver quantos objetivos mapeados nos PPAs citam os diferentes públicos. Analisando os três documentos, cabe destaque ao espaço dado às juventudes rurais, considerando que um a cada seis jovens no Brasil vive em área rural (ATLAS..., 2021) e que há uma escassez de políticas para os jovens do campo. Da mesma forma, é importante destacar as ações voltadas à juventude negra, especialmente considerando que essa parcela da população é a mais atingida pela violência e pelas desigualdades (ATLAS..., 2021).

Gráfico 2 - Tipos de públicos nos objetivos PPA



Fonte: Adaptado de CONJUVE, 2021.

No entanto, percebe-se que alguns públicos não receberam atenção, como é o caso das meninas e mulheres e a questão da desigualdade de gênero, da juventude LGBTQIA+ e da juventude indígena. Não há também registro de ações para faixas etárias específicas dentro do intervalo que define a juventude (de 15 a 29 anos). A construção mais refinada da política pública é esperada que aconteça por meio de um instrumento setorial, o plano. Ao longo do período analisado não houve elaboração de um plano integrado da política de juventude, a proposta deste documento tramita desde 2004, com revisão concluída em 2018, mas sem avanços na sua aprovação no executivo e até onde pudemos apurar, sem ser tema prioritário do governo atual.

4.3 Dimensão Investimento

No que tange à dimensão investimento, observa-se que os dados apontam que o comportamento das variáveis analisadas é similar ao observado nas outras dimensões, no sentido de queda dos recursos investidos. A questão do enfraquecimento da política da juventude como área estratégica é confirmada ao se analisar a execução orçamentária, a qual decresce entre os dois primeiros PPAs e acentuadamente no último (Quadro 2, acima).

A queda no investimento do PPA 2012-2015 para o PPA 2016-2019 é verificada tanto no valor investido no programa específico da juventude (com queda de quase 60%), quanto no conjunto dos objetivos relacionados à juventude (com queda de quase 30%). Já o PPA 2020, em função de não ligar diretamente seu planejamento estratégico (PPA) à execução de ações orçamentárias, dificulta tal análise a partir dos objetivos. No entanto, a tendência de enfraquecimento da política de juventude é observada quando são analisadas as ações orçamentárias indicadas na LOA. Foram selecionadas as ações que tivessem as palavras-chave jovem, juventude e suas formas plurais, de anos representativos de cada período, conforme é mostrado da tabela 1, abaixo. Os dados indicam que o número de ações orçamentárias cai de 2012 para 2016 e se mantém em 2020, porém com valor previsto para investimento menor em mais de 90% em relação ao período anterior. Além disso, o número de órgãos envolvidos com o orçamento para as juventudes também sofre queda no período.

Tabela 1 - Ações Orçamentárias das juventudes na LOA (2013, 2016 e 2020)

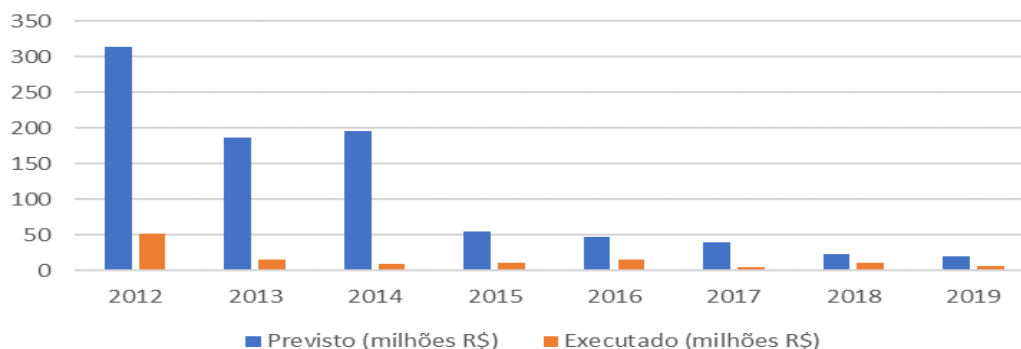
	2012	2016	2020
Número de Ações Orçamentárias das juventudes	14	5	5
Valor total das Ações Orçamentárias das juventudes (R\$)	821 milhões	512 milhões	29 milhões
Número de órgãos gestores	9	4	3

Fonte: Elaboração das autoras, com base na LOA (2012, 2016 e 2020).

Os Programas Orçamentários específicos para o tema da Juventude apresentaram baixa execução financeira, conforme mostra o gráfico 3. Os anos de 2012 a 2014 são aqueles com maior previsão orçamentária, R\$ 314 milhões, R\$ 186 milhões e R\$ 196 milhões, respectivamente. Já 2019 é o ano com menor previsão orçamentária, R\$ 19 milhões. O ano de 2012 destaca-se como o ano de maior investimento efetivado, R\$ 51 milhões, sendo mais de R\$ 44 milhões investidos pelo Ministério

do Trabalho e Emprego em ações de qualificação profissional para jovens, no programa Projovem. Já os anos de 2017 e 2019 são aqueles com o menor investimento da série histórica, R\$ 4 milhões e R\$ 6 milhões, respectivamente, dedicados a ações de institucionalização da política de juventude pela SNJ. O menor investimento nos últimos anos da série histórica retrata a menor densidade do Programa Promoção dos Direitos da Juventude, que fica com menos objetivos.

Gráfico 3 - Execução Orçamentária Programa específico de juventude

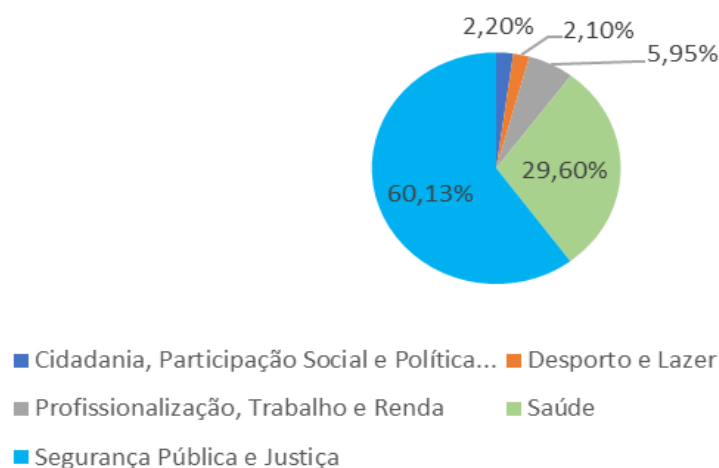


Fonte: Adaptado de CONJUVE, 2021.

Essa queda de investimento no programa específico permite duas interpretações: uma apontaria para menor investimento na área, a outra indicaria que as ações voltadas às juventudes podem ter sido diluídas em outros programas e ações cujo foco não é específico da juventude. Essa questão demanda um aprofundamento da investigação; no entanto, cabe ressaltar que o levantamento de todos os investimentos em objetivos que citavam jovens ou adolescentes foi feito (ver Quadro 1), e mesmo considerando estes investimentos distribuídos em outros programas, o volume de recursos foi menor - o que corrobora a primeira interpretação. Além disso, destaca-se que as juventudes demandam um olhar específico às suas necessidades e potencialidades; por consequência, é necessário construir políticas efetivas para estes fins.

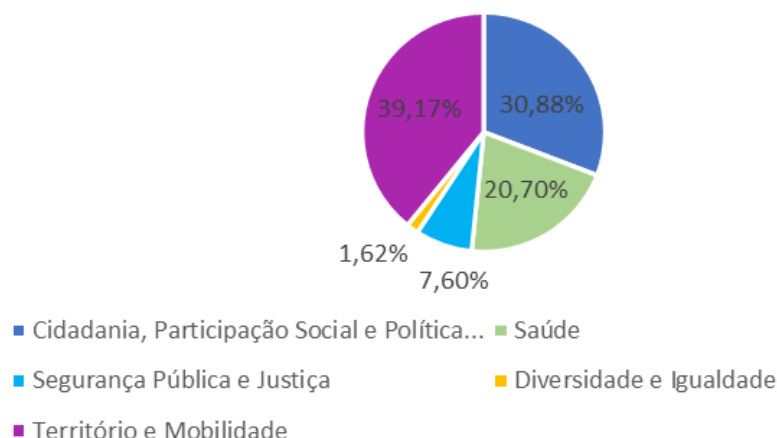
Com relação à área de investimento, ao relacionar os objetivos para as juventudes dos PPAs, incluindo aqueles que estão em outros Programas Orçamentários, com os eixos do Estatuto da Juventude, é possível identificar como se distribui o investimento (Gráficos 4 e 5, abaixo). Chama a atenção que temas como cultura e meio ambiente, fundamentais para o desenvolvimento das juventudes, acabam não sendo citados expressamente em nenhum dos objetivos dos PPAs. Ainda que isso não seja o suficiente para afirmar a ausência de projetos, tal lacuna pode indicar que estes temas não têm recebido a atenção necessária. A análise do último PPA fica prejudicada nesta questão, pois além da ausência de programa específico e poucos objetivos relacionados à juventude, o documento não apresentou sua avaliação após o primeiro ano de vigência, com os dados detalhados por objetivo.

Gráfico 4 - Investimento por eixo do Estatuto da Juventude (PPA 2012-2015)⁶



Fonte: Adaptado de CONJUVE, 2021.

Gráfico 5 – Investimento por eixo do Estatuto da Juventude (PPA 2016-2019)⁷



Fonte: Adaptado de CONJUVE, 2021.

É importante ressaltar que a política de educação não é marcada pela divisão etária - por esse motivo, torna-se difícil mapear objetivos que expressem os jovens como destinatários. A educação básica, por exemplo, abrange desde o período de alfabetização até a conclusão do ensino médio. Como dado complementar, checamos os recursos dos Programas Orçamentários de educação dos três PPAs analisados. Mesmo não realizando a atualização dos valores, é possível observar tendência de desinvestimento no valor autorizado, que vai de R\$222 bilhões no PPA 2012-2015, para R\$ 193 bilhões no PPA 2016-2019 e para R\$ 187 bilhões no PPA 2020-2023. Corrobora este dado, o levantamento que aponta que em 2020 o Ministério da Educação teve a pior execução orçamentária da década, executando um montante inferior ao de 2010 (TODOS..., 2021).

Conforme abordado na dimensão da transversalidade, há diferentes órgãos envolvidos na execução da política de juventude. A divisão dos recursos por órgãos responsáveis em cumprir os

objetivos da política de juventude está detalhada nas tabelas 2 e 3, abaixo. Para o período de 2012-2015, a maior parte do valor executado foi pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, o qual também apresenta maior eficácia na execução financeira. Sua participação está relacionada a ações de combate ao trabalho de crianças e adolescentes em condições ilegais. Chama a atenção o volume alto de recurso encaminhado ao Ministério do Esporte e sua baixa execução - apenas 0,46% do previsto. Esses recursos previam, entre outras ações, as Praças da Juventude, equipamentos de convivência comunitária com estrutura esportiva. É provável que a previsão orçamentária para a pasta tenha sido influenciada pela realização da Copa do Mundo Fifa 2014. A Presidência da República, onde se encontrava a SNJ, ficou responsável principalmente por ações de articulação e institucionalização da política de juventude, e a Secretaria de Direitos Humanos, por ações no combate à violação de direitos.

Tabela 2 – Divisão dos recursos das políticas de juventude por órgão (2012-2015, sem saúde e educação)

Órgão	PPA 2012-2015		
	Recurso Previsto	Recurso Executado	Executado do previsto
Ministério Desenvolvimento Social e Combate à Fome	10%	72%	74,02%
Presidência da República	2%	28%	19,31%
Secretaria dos Direitos Humanos	12%	14%	12,11%
Ministério do Trabalho e Emprego	9%	8%	9,69%
Ministério do Esporte	66%	3%	0,46%
Total em valor absoluto (em R\$)	6.574.839.757,00	687.060.726,00	

Fonte: Adaptado de CONJUVE, 2021.

Tabela 3 - Divisão dos recursos das políticas de juventude por órgão (2016-2019, sem saúde e educação)

Órgão	PPA 2016-2019		
	Recurso Previsto	Recurso Executado	Executado do previsto
Presidência da República	49,08%	52,45%	40,02%
Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos	24,33%	24,23%	37,42%
Ministério da Justiça e Cidadania	26,58%	23,30%	32,83%
Total em valor absoluto (em R\$)	1.447.743.647,00	542.181.158,00	

Fonte: Adaptado de CONJUVE, 2021.

Para o período de 2016-2019, a maior parte do recurso previsto foi direcionada à Presidência da República, que foi responsável por executar mais da metade do valor total investido e apresentou a maior eficiência, investindo 40,02% do recurso previsto.

No geral, é possível perceber o baixo percentual de execução orçamentária. O primeiro período analisado, apesar de uma previsão orçamentária menor para o recorte analisado, teve uma execução superior em valores absolutos, informação afinada aos demais dados encontrados sobre o período. Nesse detalhamento, é possível perceber melhor como o tema da juventude perdeu, além do investimento, a transversalidade, com menos objetivos e menos órgãos envolvidos em sua execução.

5 CONCLUSÃO

Os resultados apresentados indicam que as juventudes vêm perdendo espaço estratégico, transversalidade e investimento ao longo dos últimos anos. Especialmente no planejamento da última gestão da administração pública federal, referente ao governo do presidente Jair Bolsonaro, cuja execução termina em 2023.

A falta de um programa específico, objetivos e metas expressas não significa necessariamente que não ocorram iniciativas direcionadas às juventudes. No entanto, tais iniciativas, sem previsão no planejamento, apresentam dificuldades quanto à sua sustentabilidade. Além disso,

tendem a impossibilitar o controle social, assim como o monitoramento e a avaliação. Os setores de políticas mais frágeis são mais suscetíveis às discontinuidades provindas das trocas de gestão.

Soma-se a isso o claro enfraquecimento dos mecanismos de participação social associados à política de juventudes. O CONJUVE tem buscado se manter atuante, apesar da difícil relação com o governo, que é pouco permeável ao órgão. Já a Conferência Nacional da Juventude deixou de ser prioridade na agenda.

Além das juventudes serem sujeitos de direitos, logo, do dever da proteção e da garantia de tais direitos, não aproveitar o chamado bônus demográfico tende a ter implicações severas para o futuro do país (ATLAS..., 2020). Não há atualmente uma política de Estado consolidada para esse público que seja, portanto, capaz de estruturar uma sociedade forte frente aos desafios que tendem a chegar. São os jovens que mais morrem e compõem a maior parte da população carcerária (FBSP, 2021), também fazem parte dos grupos que mais sofrem com o desemprego (RUSSO; SILVA, 2019) e prejudicados com a pandemia de Coronavírus (TODOS..., 2021; CONJUVE, 2020).

A mudança da característica sociodemográfica do país, já em curso, não acompanhada de uma política pública efetiva e bem financiada para as juventudes, aponta para efeitos negativos difíceis de reparar. Houve importantes avanços na institucionalização de uma política para a garantia de direitos de jovens, especialmente entre o início dos anos 2000 e 2013, processo que precisa ser reconhecido e estudado para melhor informar sobre seus acertos e limitações. De lá para cá, os dados apontam para o retrocesso da política de juventudes e para a urgência de que diferentes atores sociais se mobilizem em ordem de reverter este quadro.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, Miriam *et al.* **Juventudes: outros olhares sobre a diversidade.** [S. l.: s. n.], 2007. ATLAS DAS JUVENTUDES, 2021.

BELLUZZO, Lilia; VICTORINO, Rita de Cássia. A juventude nos caminhos da ação pública. **São Paulo em Perspectiva**, [s. l.], v. 18, n. 4, p. 8–19, 2004.

BRASIL. **Lei 12.593, de 18 de janeiro de 2012.** Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2012 a 2015.

BRASIL. **Lei 12.595 de 19 de janeiro de 2012.** Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2012.

BRASIL. **Lei 13.255 de 14 de janeiro de 2016.** Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2016.

BRASIL. **Lei nº 13.978, de 17 de janeiro de 2020.** Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2020 (v. 2).

BRASIL. **Lei nº 13.249, de 13 de janeiro de 2016**. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2016 a 2019.

BRASIL. **Lei 13.971 de 27 de dezembro de 2019**. Estabelece o Plano Plurianual 2020-2023.

BRASIL. **Manual Técnico de Orçamento**. Ministério da Economia. Brasília, 2022.

BRASIL. **Manual Técnico do Orçamento**. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Brasília, 2015.

BRASIL. **Plano Plurianual 2020-2023: Resultados Intermediários**. Ano-base 2020. Ministério da Economia, 2020.

CONJUVE, Conselho Nacional da Juventude. **Juventudes e a pandemia do Coronavírus**. [s. l.], p. 71, 2020. Disponível em: https://4fa1d1bc-0675-4684-8ee9-031db9be0aab.filesusr.com/ugd/f0d618_41b201dbab994b44b00aabca41f971bb.pdf.

CONJUVE. Conselho Nacional da Juventude. **Relatório: evidências sobre as políticas federais de juventude no Brasil: mapeamento dos investimentos de 2012 a 2020**. Instituto Cíclica, 2021. Disponível em: <https://www.institutociclica.org/publicacoes>

ENGAJAMUNDO. **As juventudes na política federal**. [no prelo].

FBSP, Fórum Brasileiro de Segurança. **Atlas da Violência**. [S. l.: s. n.], 2021. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br>.

PEREZ, Olívia C. e LUZ, Lila C. X. Retrocessos na política para as juventudes na esfera federal e no município de Teresina. **Revista Humanidades e Inovação**, v.6, n.17, 2019.

REIS, Denise Maria; FERREIRA, Vítor Sérgio; LOPES, Roseli Esquerdo. A institucionalização do “jovem” como sujeito de políticas públicas no Brasil: o CONJUVE em cena. **Revista Eletrônica de Educação**, [s. l.], v. 14, p. 1–21, 2020.

ROCHA, Heber Silveira. Políticas de Juventude: Formação do Campo de Políticas Públicas no Brasil (1990-2005). **Agenda Política**, São Carlos, v. 7, n. 1, p. 193–216, 2019.

RUA, Maria das Graças. As políticas Públicas e a Juventude dos anos 90. *In*: Comissão Nacional de População e Desenvolvimento. **Jovens Acontecendo na Trilha das Políticas Públicas**. Brasília, maio 1998.

RUSSO, Felipe Mendonça; SILVA, Sandro Pereira. **Mercado de conjuntura e análise**. IPEA, [s. l.], 2019.

SCHERER, Giovane Antonio. Juventudes e Políticas Públicas: Reflexões quanto a Garantia do Direito as Seguranças. **Revista Juventude e Políticas Públicas**, [s. l.], v. 1, n. 1, 2014.

SILVA, Roselani Sodrê da; SILVA, Vini Rabassa da. **Política Nacional de Juventude: trajetória e desafios**. **Caderno CRH**, [s. l.], v. 24, n. 63, p. 663–678, 2011.

SPOSITO, Marília Pontes e CARRANO, Paulo César Rodrigues. Juventude e políticas públicas no

Brasil. **Políticas públicas de juventud en America Latina**, n. 24, set /out, 2003.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. **2º Relatório anual de acompanhamento do Educação Já**. 2021.

Disponível em: https://todospelaeducacao.org.br/wordpress/wp-content/uploads/2021/02/2o-Relatorio-Anual-de-Acompanhamento-do-Educacao-Ja_final.pdf

ZENKER, Mirtha da Rosa *et al.* **Conselhos Municipais de Porto Alegre: Histórico e desafios na gestão democrática da cidade**. [S. l.]: Rede Unida, 2021.

Notas

¹ Os resultados apresentados nesse artigo fazem parte da pesquisa “Relatório de Evidências sobre as Políticas Federais de Juventude no Brasil: mapeamento dos investimentos de 2012 a 2020” (CONJUVE, 2021) disponível em: <https://institutociclica.org/publicacoes>, que contou com o apoio do CONJUVE.

² Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal (http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9759.htm).

³ Tratam-se da 55ª Reunião Ordinária do Conselho Nacional da Juventude e do Encontro Nacional da Juventude, ocorridos em Brasília/DF de 08 a 12 de novembro de 2021, onde uma das autoras se fez presente.

⁴ O PPA é realizado a cada quatro anos e se caracteriza por ser o fio estratégico que conduz o planejamento, ou seja, coloca objetivos, metas e define as prioridades da gestão. Ele é a base para os outros instrumentos do modelo orçamentário. A LDO funciona como um planejamento de curto prazo, informando as diretrizes e os limites do orçamento para o próximo ano. Ela faz uma ligação entre o PPA (nível estratégico, médio prazo) e a LOA (nível orçamentário, curto prazo). Já na LOA, o orçamento é detalhado para o próximo ano, sendo discriminado quanto será gasto em cada item planejado - nas ações orçamentárias.

⁵ Foi feita a opção de analisar Educação e Saúde separadamente, pois os orçamentos destas áreas são significativamente maior que o das outras em conjunto e acabam determinando o desempenho da variável.

⁶ Considera um total investido de R\$ 976.086.777,00. Exclui o tema da Educação, apesar de presente no PPA.

⁷ Considera um total investido de R\$ 669.909.353,00. Exclui o tema da Educação, apesar de presente no PPA.