



ST 20 - IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Capacidades estatais e implementação de políticas públicas: um estudo de caso processual-relacional na Secretaria Nacional de Juventude

Marcos Aurélio Freire da Silva Júnior (UFRN)

Joana Tereza Vaz de Moura (UFRN)

Lorena Madruga Monteiro (UNIT)

Resumo:

Os estudos acerca das atividades governamentais no que tange a elaboração, implementação e execução de políticas públicas têm passado por muitos avanços nos últimos anos. Esses processos multifacetados produzem e são produtos de uma série de relações que envolvem o Estado, as entidades da sociedade civil, os órgãos de controle externo etc. A fim de contribuir com o arcabouço teórico sobre o tema, este presente artigo pretende investigar quais fatores possibilitaram a implementação de políticas públicas por parte da Secretaria Nacional de Juventude (SNJ) nos governos petistas entre os anos de 2011 e 2016, e quais fatores limitaram esse processo. Mobilizando o conceito de capacidades estatais, numa perspectiva processual-relacional (GOMIDE, MACHADO e PEREIRA, 2018), pretendemos compreender os aspectos que influenciaram a implementação de três políticas públicas da SNJ: Projovem (2005), Plano Juventude Viva (2011) e Pajur (2013). Para tanto, utilizamos a metodologia qualitativa. A coleta de dados foi feita, prioritariamente, através da realização de entrevistas em profundidade com cinco gestores que ocuparam cargos na SNJ entre 2011 a 2016, além de análise dos documentos produzidos pela Secretaria no período. Concluímos que a SNJ tinha uma alta capacidade político-relacional, devido a entrada de militantes na burocracia estatal que conseguiram se articular fortemente com representantes do sistema político representativo, mas pouca capacidade técnica-administrativa, pelo fato de ter baixo orçamento, poucos funcionários de carreira e dificuldades de articulação intergovernamental. No caso do Projovem, percebemos uma alta capacidade técnico-administrativa e política proporcionada pelo arranjo de implementação, diferente do Plano Juventude Viva que mobilizava diversos atores, mas não tinha uma clareza nas definições das ações em seu desenho, dificultando a operacionalização pelos entes federativos.

Palavras-chave: Políticas Públicas. Capacidades Estatais. Arranjos Institucionais. Juventude.

INTRODUÇÃO

Criada em 2005 no Governo Lula, a SNJ - juntamente com o Conselho Nacional de Juventude (Conjuve), criado no mesmo ano - representa até hoje o principal espaço institucional da política de juventude. “Esses avanços institucionais e seus desdobramentos ficaram conhecidos na Política Nacional de Juventude, inserindo de maneira central os jovens no debate e na proposição de políticas públicas” (MOURA, SILVA JÚNIOR e SILVA, 2020).

De acordo com o Art. 11 da Lei nº 11.129 de 30 junho de 2005 - que instituiu a Secretaria - a SNJ teria como finalidade principal: “articular todos os programas e projetos destinados, em âmbito federal, aos jovens na faixa etária entre 15 (quinze) e 29 (vinte e nove) anos”. De acordo com o Arquivo da Secretaria Nacional de Juventude, a pasta tinha como funções a formulação, supervisão, coordenação, integração e articulação de políticas públicas voltadas para a juventude, execução de programas em cooperação com organismos nacionais, internacionais, públicos e privados, para a juventude, desempenhar o papel de Secretaria-Executiva do Conjuve, entre outras.

Nesse sentido, o presente artigo se propõe a analisar as capacidades estatais (PIRES e GOMIDE, 2016) da Secretaria Nacional de Juventude (SNJ), no que tange a articulação, proposição e execução de políticas públicas para a juventude. Pires e Gomide (2016) destacam, em seu modelo de análise, duas categorias: a capacidade técnico-administrativa e a capacidade político-relacional. Nesse sentido, se faz necessário analisarmos para além das capacidades da Secretaria, enquanto órgão, as capacidades dos atores estatais que fizeram parte de sua composição ao longo dos anos.

Portanto, em que medida a SNJ, com apoio de instituições participativas como o Conjuve e as Conferências Nacionais, incidiu de maneira profusa na articulação e execução de políticas públicas? Partindo deste questionamento, procuramos no artigo, investigar qual foi a capacidade e a influência da Secretaria para inserir demandas da juventude na agenda governamental, nas duas últimas gestões da Secretaria nos governos petistas, tendo sido a segunda gestão aqui analisada interrompida devido ao processo de *impeachment* da Presidenta Dilma Rousseff, em 2016. Mobilizando o conceito de capacidades estatais, numa perspectiva processual-relacional (GOMIDE, MACHADO e PEREIRA, 2018), pretendemos compreender os aspectos que influenciaram a implementação de três políticas públicas da SNJ: o Projovem (2005), o Plano Juventude Viva (2011) e o Pajur (2013).

A metodologia do artigo está ancorada na abordagem qualitativa. A fim de responder nossos questionamentos, realizamos entrevistas em profundidade com burocratas que ocuparam cargos da SNJ entre 2011 e 2016, sendo 02 cargos de secretariado, 01 de chefia de gabinete e 01 de coordenação geral de políticas transversais. Além disso, entrevistamos uma ex-coordenadora da pasta de juventude no Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), por ter sido um Ministério que foi estritamente ligado à SNJ nos governos petistas, e que foi também conselheira no Conjuve pelo poder público. As entrevistas foram sistematizadas e analisadas a partir das narrativas construídas pelos entrevistados sobre o processo de criação e o funcionamento da SNJ, especialmente no que se refere a recursos humanos e materiais, orçamento destinado à Secretaria e articulações com demais Secretarias e Ministérios na produção e implementação de políticas públicas. Além disso, utilizamos algumas falas e/ou entrevistas dos gestores da SNJ disponíveis em jornais, revistas e sites que sinalizavam questões referentes a nossa problemática de pesquisa.

Como complemento a essas narrativas, utilizamos a análise de documentos disponíveis em sites oficiais do Governo Federal para compreender o desenho institucional da SNJ, como as normativas e regulamento interno de funcionamento, bem como documentos do Conjuve, além de balanços de gestão realizados pela SNJ.

O artigo está dividido em quatro seções, além desta introdução. Na primeira seção, mobilizamos o referencial teórico sobre arranjos institucionais e capacidades estatais, que nos fornece suporte para compreender o ambiente político-institucional da SNJ. Na segunda seção, trouxemos o desenho institucional da Secretaria, que condiciona “as capacidades estatais disponíveis e [afetam] o desempenho e os resultados” (GOMIDE e PIRES, 2016, p. 121) das principais políticas públicas implementadas pela Secretaria no período analisado e as dinâmicas e contexto político que cercaram sua criação. Na terceira seção, buscamos compreender as dinâmicas político-relacionais da SNJ. Na quarta seção, realizamos a análise de três políticas que fizeram parte da Secretaria, destacando seus limites, entraves e capacidades utilizadas pelos burocratas, e por fim, as considerações finais.

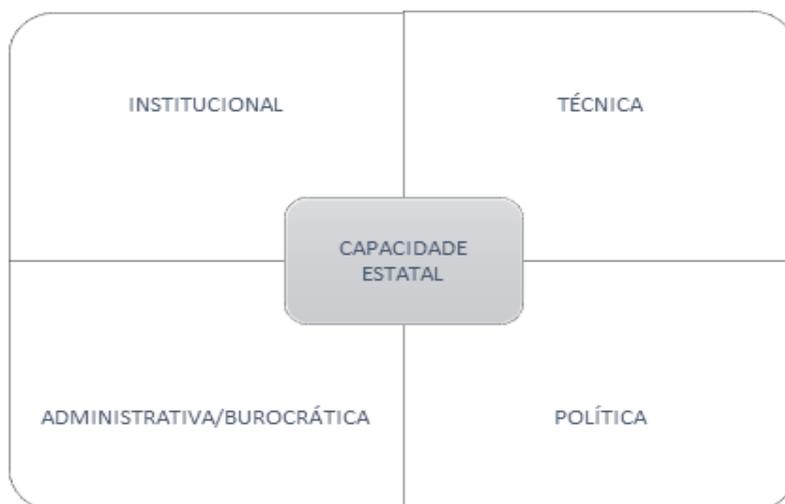
CAPACIDADES ESTATAIS E ARRANJOS INSTITUCIONAIS COMO SUPORTE ANALÍTICO PARA COMPREENDER AS POLÍTICAS PÚBLICAS

O conceito de capacidades estatais possui uma sólida consolidação nas ciências sociais, principalmente na literatura norte-americana. Autores como Charles Tilly e Peter Evans utilizaram-se do conceito em obras que versam acerca do Estado e das políticas públicas. No Brasil, os estudos acerca desta temática (GRIN, 2012; GOMIDE e PIRES 2014; PIRES e

GOMIDE, 2015; 2016; 2018; LEITE DE SOUZA, 2017; GOMIDE, MACHADO e PEREIRA, 2018) têm apresentado avanços conceituais e metodológicos importantes, ainda que configurem uma abordagem em constante disputa de compreensões e aplicações práticas. Neste sentido, as capacidades estatais, podem ser compreendidas como as capacidades de um Governo em alcançar os objetivos propostos na formulação de políticas públicas, ou seja, são as capacidades fundamentais na efetivação das políticas públicas e refletem o poder de agência do governo e/ou da governança.

Originalmente o conceito de capacidades estatais, enquanto poder de agência do governo, envolvia quatro dimensões I) Institucional (regras e normas que regulam a atividade política, social e econômica); II) Técnica (recursos operacionais, informações, habilidades para implementar políticas); III) Administrativa/Burocrática (estrutura organizacional, recursos, pessoal e expediente administrativo) e IV) Política (Corpo político responsivo, *accountability*). Conforme figura abaixo:

Figura I: Dimensões do conceito capacidade estatal



Fonte: Elaborada a partir de GRIN (2012).

Essas dimensões estiveram imbricadas na análise da capacidade estatal dos governos democráticos e não democráticos em promover suas preferências em termos de políticas públicas. Segundo Grin (2012), não basta apenas ter capacidade administrativa e burocrática para implementar políticas, mas a ausência delas constrange a realização das preferências dos atores políticos. Neste sentido, se um governo tem poucos recursos, sejam técnicos, administrativos, orçamentários, pode ser incapaz de implementar políticas públicas, ou, ao contrário, quanto maior o poder de agência e maior imbricação das quatro dimensões, mais ampla é a autonomia dos governos para prover políticas de sua preferência (GRIN, 2012).

Esse marco conceitual atualmente apresenta-se estanque frente às inovações nos processos democráticos e na apreensão do próprio funcionamento das atuais democracias representativas. Entretanto, apesar de contestado, trouxe a essência do conceito, uma vez que “capacidades estatais são recursos institucionais, políticos, administrativos e técnicos que dão base para uma ação do Estado” (LEITE DE SOUZA, 2017, p. 113).

Refletindo a partir da ideia de governança, Pires e Gomide (2016), propõem uma readequação do conceito de capacidade estatal reduzido a duas dimensões, mas com maior capilaridade:

i) técnico-administrativa, que envolve as capacidades derivadas da existência e funcionamento de burocracias competentes e profissionalizadas, dotadas dos recursos organizacionais, financeiros e tecnológicos necessários para conduzir as ações de governo de forma coordenada; (ii) político-relacional, associadas às habilidades e procedimentos de inclusão dos múltiplos atores (sociais, econômicos e políticos) de forma articulada nos processos de políticas públicas, visando à construção de consensos mínimos e coalizões de suporte aos planos, programas e projetos governamentais. Enquanto a primeira dimensão pode ser associada às noções de eficiência e eficácia, a segunda está relacionada com as ideias de legitimidade, aprendizagem e inovação nas ações dos governos (PIRES, GOMIDE, 2016, p. 127).

Na tentativa de compreender as capacidades estatais no espectro político brasileiro, Pires e Gomide (2016; 2018) têm desenvolvido estudos relacionando as capacidades estatais a partir do conceito de arranjos (PIRES, 2016). Para os autores, os arranjos representam o conjunto de relações, instrumentos e atores implicados no processo de implementação de políticas públicas: burocratas, setor privado, sociedade civil etc. Esse conjunto de atores pode configurar ambientes político-institucionais complexos, se fazendo necessário, portanto, analisar e reconhecer os arranjos na dinâmica de implementação das políticas públicas.

Nesse sentido, a análise dos arranjos na implementação de políticas públicas pode elucidar dinâmicas relacionais presentes entre os atores e suas funções e os instrumentos necessários para a efetivação de políticas públicas. Desse modo, as capacidades estatais podem ser observadas através da configuração dos arranjos, ou seja, a composição de atores e suas conexões podem potencializar ou diminuir as capacidades (PIRES, 2016).

A configuração dos arranjos institucionais, ou seja, da governança de políticas públicas, é impactada, assim, pela interação de atores estatais com não estatais, nacionais com subnacionais, podendo constituir novas capacidades e inovações. Logo, os instrumentos e arranjos da implementação de políticas públicas se desenvolvem em ambientes político-institucionais

altamente complexos, que envolvem as relações executivo-legislativo-judiciário-federativas, controle e participação social, parcerias público-privadas etc. (PIRES, GOMIDE, 2016).

Tal abordagem oferece benefícios tanto Governança e Capacidades Estatais a Partir da Abordagem dos Arranjos e Instrumentos de Políticas Públicas para o desenho de novos programas e projetos quanto para a gestão de políticas em andamento ou para a avaliação de projetos já concluídos, pois permite mapear os atores, os processos e os instrumentos necessários, além de antecipar os gargalos, as lacunas e as insuficiências em termos de capacidades estatais que podem prejudicar o desempenho e os impactos almejados pelas políticas. Em suma, a abordagem dos arranjos e dos instrumentos da ação pública favorece a reflexão sobre as diferentes estratégias possíveis para a análise e a modelagem da condução de políticas públicas (PIRES, GOMIDE, 2016, p. 29).

Portanto, a abordagem dos arranjos e instrumentos da implementação de políticas públicas, ou de governança, entende que arranjos, de forma geral, são as regras formais e informais que articulam os diferentes atores e interesses na implementação da política pública, e os instrumentos referem-se a rotinização, os dispositivos técnicos, legislativos, os instrumentos governamentais (como, por exemplo, licitações, editais etc.) (PIRES, GOMIDE, 2016).

No nosso caso, a análise dos arranjos nos permite observar de que maneira as especificidades institucionais da SNJ influem na sua efetividade enquanto órgão gestor em relação à implementação ou articulação de políticas públicas para a juventude, em especial a partir da sua capacidade estatal político-relacional, traduzido nos canais institucionalizados de participação social na formulação e implementação de políticas públicas, e sua articulação com órgãos de controle (externo e interno). Entende-se que “as interações das burocracias estatais com agentes políticos e a existência de canais de participação da sociedade civil tendem a ampliar o potencial de revisão, aprendizado e inovação” (GOMIDE, PEREIRA, MACHADO, 2018, p. 103) na implementação de políticas públicas. Buscamos, portanto, analisar além do desenho institucional da SNJ, as relações e dinâmicas presentes nas alternâncias de cargos e nas disputas de significação de pautas e demandas dentro da Secretaria.

O CONTEXTO DE CRIAÇÃO DA SECRETARIA NACIONAL DE JUVENTUDE

Criada em 2005, no Governo Lula, através da Lei nº 11.129, de 30 de junho de 2005, a Secretaria Nacional de Juventude é um órgão público do Poder Executivo e "foi criada por sugestão de um Grupo Interministerial, implementado em 2004 para fazer um diagnóstico da juventude brasileira e dos programas do governo federal destinados a esse público" (BRASIL, 2005, s. p.). De acordo com o Decreto nº 5.849, de 18 de julho de 2006, que aprovou a estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão da Secretaria-Geral da Presidência

da República, a SNJ, à época possuía 6 cargos em comissão: secretário, secretário adjunto, assessor, assessor técnico, assistente e assistente técnico.

A criação da SNJ fez parte do processo de construção e consolidação da Política Nacional de Juventude, conjunto de ações que institucionalizaram a juventude enquanto categoria política no Brasil (MOURA, SILVA JÚNIOR e SILVA, 2020). Esse momento foi fortemente impulsionado pela mobilização da sociedade civil através de movimentos sociais juvenis, sindicatos, associações juvenis e demais grupos organizados. Além disso, a criação do Conjuve, no mesmo ano, e a institucionalização de políticas públicas para a juventude configuraram um avanço na juventude brasileira enquanto categoria política, tanto em relação à visibilidade, quanto em relação à promoção e execução de políticas públicas. Desde o início, a SNJ tinha como centralidade a articulação e mobilização do Conjuve e das Conferências Nacionais de Juventude (CNJ).

Pensada inicialmente como o órgão gestor superior de políticas públicas para a juventude, a Secretaria Nacional de Juventude foi tida como uma grande conquista dos movimentos sociais juvenis no Brasil. Entretanto, a Secretaria possui inúmeros entraves no que tange a proposição e execução de políticas específicas para os jovens. Um dos grandes entraves - talvez o maior deles - é a limitação orçamentária, fortemente sentida em todas as gestões e citada durante as entrevistas.

O surgimento da SNJ impulsionou uma maior organicidade na juventude dos movimentos sociais e contribuiu para sua consolidação no campo político ao institucionalizar uma categoria com pouca visibilidade à nível federal até então. Entretanto, devido ao fato de ser ligada à SGPR, uma Secretaria de articulação política, a SNJ foi ganhando com o passar do tempo um caráter muito mais articulador do que propositor. No que tange às políticas públicas, a Secretaria passou a articular políticas e programas que já tinham certo acúmulo ou que já estivessem em execução, como afirma o entrevistado:

As agendas que foram coordenadas pela SGPR eram agendas frágeis, eram agendas de articulação que na verdade buscavam uma confluência de um conjunto de políticas já existentes, criando um selo para aquilo, o Juventude Viva era isso, não tinha nenhuma ação efetiva da SNJ (ex-Secretário Nacional de Juventude, entrevista concedida aos autores, ago. 2020).

Portanto, à medida que a SNJ representou um ganho político e institucional significativo para a juventude brasileira, sua vinculação à SGPR, a limitação orçamentária da pasta, seu papel de articuladora do Conjuve e das Conferências Nacionais da Juventude limitaram bastante sua atuação como proponente de políticas públicas específicas para a juventude.

AS DISPUTAS POLÍTICO-INSTITUCIONAIS E AS CAPACIDADES RELACIONAIS

Os arranjos na implementação de políticas públicas podem elucidar dinâmicas relacionais presentes entre os atores e suas funções e os instrumentos necessários para a efetivação de políticas públicas.

Apesar da composição do cargo de Secretário Nacional seguir a lógica político-partidária, existem disputas políticas em torno desse cargo. Nomes de assessores, deputados, vereadores e demais atores do campo político aparecem de maneira recorrente na mídia como possíveis Secretários Nacionais de Juventude. Essa disputa ocorreu, inclusive, dentro do Partido dos Trabalhadores. Como destaca um dos entrevistados:

O processo da minha chegada na Secretaria, que não foi uma coisa simples, foi algo bastante tenso, sempre tem muita disputa, mais uma vez se coloca uma disputa minha com a CNB [corrente interna do partido] e aí eu chego na Secretaria com um bloco político um pouco em oposição à minha ida (ex-Secretário Nacional de Juventude, entrevista concedida aos autores, ago. 2020).

Essa disputa política ocorre ainda no Conjuve, as dinâmicas presentes no Conselho Nacional de Juventude, acabam, para o ex-Secretário, permeando também as relações da SNJ:

Quando fui presidente do Conselho tive o apoio da CONTAG, da FETRAF não, porque a FETRAF é de onde vem a [outra candidata] e [a FETRAF] fechou com a CNB numa posição que depois gerou um baita conflito político entre nós que foi quando a juventude do PT não me apoiou para presidente do Conselho e eu viro presidente do Conselho sem o apoio do PT mas sendo do PT, e o PT apoiando o PSB. Isso é a origem da principal disputa entre eu e [a outra candidata] que se arrasta pela gestão dela (ex-Secretário Nacional de Juventude, entrevista concedida aos autores, ago. 2020).

As disputas políticas anteriores à SNJ acabam exercendo influência no campo das organizações juvenis e na escolha e eleição do cargo de Secretário Nacional. A composição dos demais cargos também seguem a mesma lógica político-partidária, esses com mais influência dos Secretários, a cada gestão o quadro de funcionários da SNJ se moldava em torno das escolhas dos Secretários e Ministros, mas também, em torno da pressão dos movimentos de juventude, como afirma a ex-assessora do MDA e conselheira do Conjuve:

O Patrus [Ananias] assumiu o Ministério do Desenvolvimento Agrário e eu já tinha uma relação com ele há muito tempo pela militância de Minas Gerais, ele me chamou para compor a equipe dele. [...] Teve inclusive uma grande resistência das organizações comigo e o Patrus foi muito firme no sentido de pedir uma paciência das organizações falando para confiar no meu trabalho (ex-assessora de juventude no MDA, entrevista concedida aos autores, out. 2020).

Compreender essas relações político-partidárias que influenciam a composição dos cargos nos auxilia na compreensão acerca das redes, relações e estratégias que esses burocratas possuem no que tange a implementação e execução de políticas públicas, como veremos na seção seguinte.

CAPACIDADES ESTATAIS EM TORNO DE TRÊS POLÍTICAS DA SNJ

A partir da sistematização da pesquisa de Pires e Gomide (2016) acerca dos arranjos institucionais e seus desdobramentos na implementação de políticas públicas do governo federal, buscamos aqui traçar apontamentos acerca de programas e políticas executadas pela SNJ. Assim como os autores, através da análise de capacidades técnico-administrativas e político-relacionais, buscamos avaliar quais foram, e de que maneira, as capacidades empregadas na implementação dessas políticas de juventude.

Quadro 1 - Políticas analisadas, seus objetivos e classificação por área temática

Política	Objetivo	Área
Projovem	Executar ações integradas que propiciem aos jovens brasileiros, na forma de curso, elevação do grau de escolaridade visando à conclusão do ensino fundamental, qualificação profissional, voltada a estimular a inserção produtiva cidadã e o desenvolvimento de ações comunitárias com práticas de solidariedade, exercício da cidadania e intervenção na realidade local	Educação
Juventude Viva	Promover o enfrentamento à violência, que busca superar sua banalização promovendo direitos da juventude, em especial, a juventude negra. O Plano promove os valores da igualdade e da não discriminação, somando esforços do Estado, em diálogo com a sociedade civil.	Segurança
Pajur	Promover a autonomia e emancipação cidadã dos jovens e das jovens, com ações de capacitação e apoio a microprojetos produtivos juvenis.	Juventude Rural

Fonte: elaboração própria, 2021.

Programa Nacional de Inclusão de Jovens (Projovem)

O lançamento do Programa Nacional de Inclusão de Jovens (Projovem), em 2005, no Governo Lula, com um orçamento de R\$ 300.000.000 aprovado pelo Congresso Nacional, também foi um fator impulsionador para a consolidação da Secretaria Nacional de Juventude, conforme relata um de nossos entrevistados:

A grande aposta foi o Projovem, então naquele período o governo foi marcado pelas políticas de inclusão e a política de juventude idem né? Então, o Projovem ele simbolizava essa frente da atuação, que era a inclusão dos jovens em situação de vulnerabilidade (...). O Projovem era um programa que chegou a ter um orçamento maior do que alguns Ministérios. Era um programa de fato que tinha um nível de investimento orçamentário e político bastante forte naquele período e que tinha uma equipe muito autônoma para tocar. Uma equipe de peso (ex-Secretário Nacional de Juventude, entrevista concedida aos autores, ago. 2020).

Inicialmente, tanto a SNJ quanto o Conjuve foram os órgãos responsáveis pela condução do Programa. Em 2008, o Programa se amplia, se transformando em Projovem Urbano, buscando inserir mais jovens nessa política. Em entrevista concedida à Agência Brasil, em 2008, o então Secretário Nacional de Juventude, Beto Cury, comenta esse processo e busca enfatizar a necessidade de inserção dos gestores subnacionais na execução do Programa:

O programa foi aperfeiçoado do ano passado para cá. Acho que o grande desafio que nós temos hoje é sensibilizar essa juventude a participar do programa. Nós temos recursos, mesmo com o corte de orçamento para esse ano. São quase R\$ 1,3 bilhão, recurso suficiente para atender aproximadamente 1 milhão de jovens. É preciso mobilizar os gestores públicos a executarem os programas lá na ponta junto conosco, e ter a adesão de prefeitos e governadores ao programa (EXTRA, 2008).

Entretanto, essa situação se altera em 2011, ficando o Projovem a cargo do Ministério da Educação, o que altera a dinâmica da Secretaria. Inicialmente, o Projovem era uma política coordenada pela Secretaria Nacional de Juventude em parceria com os Ministérios da Educação, do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e do Trabalho e Emprego. Após reformulações, o programa passou a ser executado pelo Ministério da Educação. O Decreto nº 7.688/2012, através do Art. 17 inc. IV compete à SNJ: "participar da gestão compartilhada do Programa Nacional de Inclusão de Jovens - Projovem e da avaliação do programa". A mudança da pasta executora do Projovem, provocou mudanças substanciais no desenho da SNJ:

Quando eu assumo, a decisão da presidenta Dilma era de que o Projovem deveria ir para o Ministério da Educação, porque ele era um programa mais educacional e era uma leitura da Secretaria [SGPR] em geral, especialmente do staff do ministro Gilberto Carvalho [...] de que a SNJ tinha que cumprir mais um papel de articulação de política pública e menos de execução, porque a gente tava num órgão ligado à Presidência da República (ex-Secretária Nacional de Juventude, entrevista concedida aos autores, set. 2020).

O Projovem era um programa de grande porte a nível federal e exigia muito esforço da SNJ, uma secretaria com menor estrutura, principalmente em relação aos recursos humanos. Essa limitação, além da orçamentária, consolidou o papel apenas de articulação para a SNJ: “era um

programa pesado que exigia a Secretaria inteira só para o Projovem, não conseguíamos executar outras coisas, então a tese era de que a gente devia focar na articulação, pautar os ministérios para que os ministérios implementassem essa política” (ex-Secretária Nacional de Juventude, entrevista concedida aos autores, set. 2020). A SNJ era dividida em duas equipes: a maior, com cargos emprestados da SGPR que cuidava do Projovem, e a outra equipe, geria a institucionalidade da Secretaria, o Conjuve e demais demandas do dia a dia.

Apesar da mudança resultar em ganhos para a própria política, como destacada a ex-coordenadora: “o Projovem sai da SNJ e vai pro MEC e fica com mais cara ainda do que de fato era, era um projeto importante de elevação de escolaridade” (ex-coordenadora de políticas transversais da Secretaria Nacional de Juventude, entrevista concedida aos autores, ago. 2020), a saída de uma política do tamanho do Projovem impõe limites para a Secretaria: “O Projovem tinha um recurso alto mas era do Projovem, não era da SNJ, a SNJ tinha um recurso muito pequeno, então quando sai da Secretaria, sobra um recurso mínimo” (ex-coordenadora de políticas transversais da Secretaria Nacional de Juventude, entrevista concedida aos autores, ago. 2020). A saída do Projovem também foi sentida pela gestão seguinte (2015-2016):

Depois que tiraram o Projovem da SNJ, a SNJ definiu. A gente tinha um programa na primeira Secretaria que era de quase 1 bilhão, e na hora que tiram ele, não põem nada no lugar, então a Secretaria ficou muito fragilizada sem o Projovem do ponto de vista orçamentário e de estrutura, o Projovem dava capacidade de articulação com municípios, a agenda descia, fazia convênios grandes, muito impressionante a capilaridade (ex-Secretário Nacional de Juventude, entrevista concedida aos autores, ago. 2020).

Com a mudança para o MEC, começa uma disputa política na SNJ na tentativa de recuperar minimamente o acúmulo conquistado com o Projovem na Secretaria. A capacidade de articulação da SNJ com os estados e municípios passou a ser quase inexistente sem a operacionalização do Projovem, ficando assim, com dificuldades em conduzir e representar uma política de juventude no Brasil:

Não estava errada [a mudança para o MEC], mas a gente acreditava que nós tínhamos um papel indutor da política de juventude, a gente precisava executar algumas políticas, porque sem essa capacidade de fazer parcerias com estados e municípios a gente não conseguiria induzir a política de juventude [...] é diferente você chegar num ministério para propor uma parceria, só opinar [...] a gente não podia abrir mão dessa dimensão (ex-Secretária Nacional de Juventude, entrevista concedida aos autores, set. 2020).

Sem o Projovem, os burocratas passam a exercer suas capacidades técnico-administrativas e políticas em uma "disputa pesada dentro da SNJ, porque a SGPR não era uma secretaria de execução de política pública, [tinha muita disputa] se a SNJ deveria continuar executando política pública ou não, a gente briga muito" (ex-coordenadora de políticas

transversais da Secretaria Nacional de Juventude, entrevista concedida aos autores, ago. 2020). Esse esforço por parte da SNJ resultou na inserção do programa Estação Juventude no PPA, com execução da SNJ. O programa possuía também uma linha específica para a juventude rural, e com esses dois eixos no PPA do governo federal, a SNJ retoma, minimamente, o status de órgão executor de política para juventude. Ainda de acordo com a ex-coordenadora:

Foi uma batalha pesada dentro da SGPR porque havia quem achasse que a gente e a SGPR não tínhamos pernas para isso, que era muito pesado de executar. E era mesmo, foi difícil, mas se a gente não tivesse feito isso, nosso papel ia ser apenas de articulador, que é o que a SNJ vai virar depois, mas naquela gestão da Severine nosso esforço foi de execução, não só articulação política, ou seja, não era para ser só uma assessoria do governo. A gente descobre depois que essa posição estava correta porque como juventude é um tema invisibilizado e sem recurso, ter R\$ 300 mil [do Estação Juventude] é alguma coisa, você dá início no processo, quando você não tem nada... tem que ir nos ministérios pedir dinheiro, pedir que priorizem sua pauta, é bem mais difícil (ex-coordenadora de políticas transversais da Secretaria Nacional de Juventude, entrevista concedida aos autores, ago. 2020).

O Estação Juventude passa, então, a ser uma das principais ações da SNJ. Instituído em 2011, o programa vira um braço do Projovem com execução direta da SNJ através convênios firmados com estados e municípios e orçamento derivado, em sua maioria, de emendas parlamentares. De acordo com o documento Os Avanços da Política Nacional de Juventude (2018) da SNJ, o Estação Juventude tem como objetivo "equipar espaços públicos, como centros de juventude, parques, praças, centros de referência e espaços culturais, com instrumentos e administradores capacitados para disponibilizar informações, orientações e atividades aos jovens" (p. 101).

Apesar do ganho político, a SNJ permaneceu com dificuldades de executar o Estação Juventude. De acordo com o Balanço da Gestão 2011-2014:

Apesar das dificuldades de execução, avalia-se positivamente a potência do programa como um modo singular de execução de política multisetorial de juventude no território [...] Nesse sentido, recomenda-se a continuidade e consolidação do programa, passando por uma etapa de readequação do desenho e do modo de execução do programa, frente aos desafios identificados. Recomenda-se, também, uma melhor estruturação da capacidade de execução do programa, aumentando a equipe dedicada à sua execução (BRASIL 2014, p. 32).

Apesar da articulação política e administrativa por parte dos gestores da SNJ, novamente, devido às limitações de recursos, e nesse caso, mais precisamente de recursos humanos, a Secretaria sentiu dificuldades em executar um programa, mesmo que em menor proporção que o Projovem. No mesmo ano, em 2012, a SNJ optou então por priorizar a principal reivindicação da primeira conferência de juventude, ocorrida em 2008: "O Estação Juventude foi muito difícil de

implementar, e se decidiu atender a primeira prioridade da 1ª Conferência que era enfrentar o tema do extermínio da juventude negra” (ex-coordenadora de políticas transversais da Secretaria Nacional de Juventude, entrevista concedida aos autores, ago. 2020). Essa prioridade se reflete no programa Juventude Viva, que abordaremos a seguir.

Plano Juventude Viva

Criado em 2012, o Plano Juventude Viva tinha como objetivo integrar as ações do governo federal que visavam a promoção da inclusão social da juventude, com foco no enfrentamento ao racismo e na política de segurança pública. O Plano foi uma conquista obtida para a juventude brasileira, fortemente articulada em espaços institucionais como o Conjuve e Conferência Nacional, que pleiteou o Plano durante anos. O Juventude Viva, nos primeiros anos após sua criação, serviu como modelo para outros planos, programas e políticas nos estados e municípios.

De acordo com o Balanço de Gestão 2011-2014 da SNJ, aquele período foi marcado por altos índices de violência na juventude brasileira. Em 2012, 53,4% das vítimas de homicídio eram jovens (30.072), dos quais 71,5% eram negros e 93,4% eram do sexo masculino. Logo, se fazia necessária uma política que combatesse o extermínio da juventude, e principalmente a juventude negra. Em setembro de 2012, o governo federal deu início ao Plano Juventude Viva, através da primeira fase do Plano no estado de Alagoas. O objetivo do Plano era “ofertar ações nos 142 municípios brasileiros que concentraram, em 2011, 70% dos homicídios contra jovens, é executado de forma coordenada com diferentes ministérios, e com governos estaduais e municipais” (p. 18).

Ainda de acordo com o Balanço (2014),

O Plano reúne 43 programas e ações pactuados pelos 11 Ministérios envolvidos, sendo eles: Cultura, Educação, Esporte, Justiça, Saúde, Secretaria-Geral da Presidência da República/Secretaria Nacional de Juventude, Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, Trabalho e Emprego, Desenvolvimento Social e Combate à Fome-MDS, Secretaria de Direitos Humanos-SDH/PR e Secretaria de Políticas para as Mulheres-SPM. É importante destacar a parceria do Plano com o programa Estação Juventude, também da SNJ, quando foram selecionados 40 projetos para municípios prioritários do Juventude Viva (BRASIL, 2014, p. 18).

Como aponta o Balanço, os desafios postos até aquele momento (2014), eram principalmente dois: a destinação de recursos e o compromisso político-institucional dos municípios com o Plano. Apesar do governo federal ter investido R\$ 1,3 bilhões nos programas

pactuados pelos ministérios e executados nos municípios prioritários, a destinação de recursos dependia muito das parcerias institucionais (estados e municípios) e da criação de planos locais que abarcassem os programas do Juventude Viva.

A fim de suprir esse gargalo, em 2014, a SNJ em parceria com a Fiocruz desenvolve o Projeto de Articulação Nacional Juventude Viva (ANJV) que contava com articuladores que faziam a ponte entre os estados e municípios com o governo federal, a fim de territorializar o Juventude Viva e expandir as ações do Plano. Aliado a isso, diversas ações como a Campanha Juventude Viva (campanha de mobilização e conscientização através da cultura e marketing acerca do Plano), foram realizadas a fim de difundir o PJV. O Plano contava com jovens articuladores, que eram atores vinculados à SNJ e que possuíam determinada ideia de governança do Plano. De acordo com as entrevistas, a contribuição da SNJ foi resumida à atuação desses articuladores. As agendas do Juventude Viva eram coordenadas pela SGPR e, para o ex-Secretário, “eram agendas frágeis, que buscavam uma confluência de um conjunto de políticas públicas já existentes [...] não havia nenhuma ação efetiva da SNJ, a não ser os articuladores do Juventude Viva” (ex-Secretário Nacional de Juventude, entrevista concedida aos autores, ago. 2020).

O Plano Juventude Viva esbarrou em diversos entraves burocráticos e de gestão durante sua implementação, sofrendo um desmonte gradual até passar por um desmonte significativo após a saída de Dilma Rousseff da presidência em 2016. Tido como o carro-chefe da SNJ, a Secretaria pouco conseguiu implementar suas ações dentro do Plano. Para o ex-Secretário, o Juventude Viva era, na prática, a junção de programas já existentes na época e que com um novo selo, buscava-se atrair mais recursos para as cidades que executavam a política:

Cheguei na Secretaria e falei “cara, eu tenho que arrumar a casa” porque não dá pra ter programa que as pessoas não sabem como acessar [...] Com o Juventude Viva também foi a mesma história, eu praticamente o derrubei do jeito que estava porque ele estava muito capenga quando eu cheguei, nem os articuladores tinham mais (ex-Secretário Nacional de Juventude, entrevista concedida aos autores, ago. 2020).

Dos 21 programas do Juventude Viva, sendo eles: Projovem Urbano, Mais Educação, PRONATEC, Vivajovem.com, Brasil Quilombola, Vigilância e Proteção de Violências e Acidentes, Academias da Saúde, Saúde na Escola, Consultórios na Rua, Mulheres da Paz/PROTEJO, Economia Solidária, Segundo Tempo, Esporte e Lazer na Cidade, Centros de Artes e Esportes Unificados, Centros Integrados de Esportes, Comunicação Comunitária, Núcleos de Formação de Agente Cultural da Juventude Negra, Guia Municipal de Prevenção a Violência

Letal contra Adolescentes e Jovens, Pontos de Cultura, Usinas Culturais, Viva Jovem e Estação Juventude, apenas os dois últimos foram capitaneados pela SNJ.

Na tentativa de ampliar a capacidade de atuação da SNJ e da própria SGPR no Juventude Viva, o ex-Secretário buscou unir esforços com outro programa à nível federal já existente sobre violência: Brasil Mais Seguro, do Ministério da Justiça, com mais recursos que o JV. Tecendo relações através da Casa Civil, juntamente com o Secretário Executivo do Ministério da Justiça, o ex-Secretário afirma:

Eu e ele começamos a coordenar um programa que era o Pacto Pela Redução dos Homicídios e a gente ia botar finalmente o tema dos homicídios junto com a Casa Civil num programa de coordenação prioritário junto com o MJ, porque não dá pra fazer um programa de violência sem o MJ que cuida da relação com as polícias, com a relação com o MP, com as Defensorias, com toda a agenda de segurança pública coordenada pelo MJ. E o Juventude Viva não conversava com isso, era uma coisa muito maluca [...] eu gastei muita energia nessa reconstrução do Juventude Viva, de tentar pôr de pé (ex-Secretário Nacional de Juventude, entrevista concedida aos autores, ago. 2020).

Nota-se a capacidade técnica e política do então Secretário em buscar alternativas para a execução do Plano. Para Grin (2012) a capacidade técnica está relacionada à habilidade de formular e gerenciar políticas. Já a capacidade política, pode ser compreendida como meios legítimos e eficazes que os burocratas utilizam a fim de resolverem conflitos, em diálogo com outros burocratas e líderes políticos.

De acordo com o Balanço (2014), o “papel da SNJ foi fundamental para sensibilizar o conjunto de atores do governo federal para a importância da centralidade do enfrentamento à violência letal contra a juventude negra” (p. 25). A descontinuidade do Juventude Viva refletiu nos estados e municípios que pretendiam aderir ao programa. A ex-chefe de gabinete da SNJ e ex-Secretária de Juventude do RN afirma que a perda de um programa nos moldes do Juventude Viva refletiu num retrocesso no combate à violência: “Se a gente tivesse o Juventude Viva acontecendo, a gente estaria enfrentando a mortalidade da juventude negra, a perda desse programa é uma perda também para a juventude rural” (ex-chefe de gabinete na Secretaria Nacional de Juventude, entrevista concedida aos autores, ago. 2020).

Assim, a questão orçamentária representou um significativo obstáculo para a SNJ em relação ao Plano, como afirma a ex-Secretária Nacional: “(...) e o próprio direcionamento do recurso da própria secretaria [dificultava]. O pouco dinheiro que a gente tinha, a gente dividia nas ações que envolviam o Juventude Viva e as ações para a juventude rural” (ex-Secretária Nacional de Juventude, entrevista concedida aos autores, set. 2020). Uma dessas ações foi o Programa de Autonomia e Fortalecimento da Juventude Rural (Pajur), tratado na próxima subseção.

Programa de Autonomia e Fortalecimento da Juventude Rural (Pajur)

De acordo com o Balanço de Gestão 2011-2014 da SNJ, entre 2004 e 2014, "um milhão de jovens migraram dos campos para áreas urbanas – a maioria mulheres" (p. 8), o que mostra a necessidade não de fixar o jovem do campo, mas de promover políticas públicas que ofereçam possibilidades de escolha para a juventude entre o ficar e o sair do meio rural. É nesse contexto de êxodo rural e forte atuação dos movimentos sociais do campo que surge o Pajur.

O Programa de Autonomia e Fortalecimento da Juventude Rural (Pajur), uma iniciativa da SGPR lançada em 03 de julho de 2013 pela SNJ, tinha como objetivo promover a autonomia, desenvolvimento e protagonismo dos jovens rurais através do apoio a microprojetos produtivos nas comunidades rurais. O Pajur possuía três eixos: formação cidadã e agroecológica - onde através de capacitações em inovações sociais e produtivas se visava a criação de possibilidades de geração de renda -, integração com outras políticas públicas que poderiam abarcar a juventude rural e o apoio a projetos de geração de renda (agrícolas e não agrícolas) nas comunidades e territórios.

De acordo com o Balanço de Gestão 2011-2014, a fim de dar suporte ao Pajur, foi estabelecido um Acordo de Cooperação Técnica pelo Fortalecimento da Autonomia Econômica e Social da Juventude Rural, que era coordenado pela SGPR por meio da SNJ, e com parceria com o MDA, o Ministério das Comunicações, o MINC, o INCRA e a CONAB.

O Programa era, em suma, um conjunto de programas, a maioria já existentes, como o Residência Agrária Jovem, Estação Juventude Itinerante Rural, Pontões de Cultura, Programa de Formação Agroecológica e Cidadã com Geração de Renda para a Juventude Rural, Inclusão Digital para a Juventude Rural, Geração de Renda etc. Esse conjunto de programas constituiu as principais ações do Pajur, em parceria com outros ministérios e através de editais públicos e de parcerias com universidades.

A execução dos programas do Pajur por parte dos ministérios que possuíam mais recursos, limitou a atuação da SNJ. De acordo com o Balanço (2014), na gestão de 2011-2014, o papel da SNJ ficou restrito às seguintes ações: acompanhar a execução dos programas, promover encontros, selecionar e encaminhar demandas, realizar reuniões com os ministérios e movimentos, encaminhar as demandas das organizações juvenis etc. A ex-coordenadora de políticas transversais da SNJ, pasta que pautava as políticas da juventude rural, participou ativamente da criação do Pajur e afirmou:

Quando montamos o Pajur, vem desse esforço com os ministérios, conseguimos articular mais coisas institucionalmente do que concretamente, conseguimos colocar na mesa o ME, MEC, INCRA, MDA, MDS, eram 7 ou 8 ministérios (ex-coordenadora de políticas transversais da Secretaria Nacional de Juventude, entrevista concedida aos autores, ago. 2020).

Para a ex-coordenadora, os entraves encontrados na execução do Pajur foram resultados de mudanças administrativas que incidiram significativamente na alocação de recursos. Com a falta de autonomia orçamentária e administrativa em torno do programa, as ações realizadas pela SNJ, dependeram de outros ministérios, como o Ministério da Ciência e Tecnologia:

O MC foi um problemão, as mudanças de ministérios, a ministra não tinham nenhum interesse, tirei recurso lá do último minuto e colocou no residência agrária jovem, então o que efetivamente entrou foram ações que a Secretaria de alguma maneira fomentou: edital com o MCT, o dinheiro maior era deles, eles nos procuraram, se não, não teria acontecido, entrou o projeto de residência agrária jovem, algumas ações pelo INCRA de assistência técnica, e de ação concreta foi isso (ex-coordenadora de políticas transversais da Secretaria Nacional de Juventude, entrevista concedida aos autores, ago. 2020).

Para a burocrata, apesar das dificuldades técnicas e políticas, o programa possibilitou um aprendizado institucional para a SNJ e seus gestores, à medida que o Pajur significou uma das poucas políticas públicas específicas para juventude rural à nível nacional. A pressão dos movimentos sociais do campo:

Aprendemos muito nesse processo, tentar desenhar tudo no primeiro ano para executar no final, a gente tentou, mas era muito difícil, a gente tentou quase um ano para chegar no Pajur, [...] muita gente conseguiu construir de fato, se a gente olhar para trás, nunca tinha existido uma política específica de juventude (ex-coordenadora de políticas transversais da Secretaria Nacional de Juventude, entrevista concedida aos autores, ago. 2020).

As dificuldades de execução do Pajur continuaram na gestão seguinte, o ex-Secretário da última gestão petista da SNJ destaca a pouca força na proposição de ações da própria Secretaria:

Tem que reconhecer que foi um esforço da SNJ de ter alguma coisa dentro do Pajur, porque o Pajur era um “Juventude Vida do campo”, era uma articulação que a SGPR fez muito puxado pela liderança do [ministro] Gilberto que reuniu vários ministérios e começou a defender essa ideia de que todos os programas que estavam voltados pro jovem eram do Pajur, mas eram programas que já existiam [...] Na verdade, da Secretaria tinha muito pouco, o que tinha era um convênio com algumas universidades para fazer um curso de agroecologia e agricultura orgânica, a gente tinha uns três convênios com recurso baixo para a agenda do país (ex-Secretário Nacional de Juventude, entrevista concedida aos autores, ago. 2020).

Outras limitações encontradas pela SNJ, foram frutos de um contexto político instável. O período que antecedeu a saída de Dilma Rousseff e consequentemente, do PT, do governo, significou o início de cortes e reorganização no tecido administrativo do governo federal, o que

posteriormente, resultou, nos governos seguintes, em um desmonte sistemático não só do Pajur, mas de diversas políticas e programas para o meio rural, que até hoje permanecem incertas:

Não deu para fazer muita coisa, porque na verdade o governo já estava [fragilizado], era uma luta pela sobrevivência, entende? Desde o primeiro corte que a Dilma fez no orçamento de 20%, já quase não tinha orçamento, aí depois quando a gente estava começando a se reorganizar, aí vem o corte da SNJ (ex-Secretário Nacional de Juventude, entrevista concedida aos autores, ago. 2020).

De acordo com o Balanço (2014), através do Pajur, a SNJ contribuiu para o fortalecimento das pautas da juventude rural nas ações do governo federal: "a experiência da SNJ com ações indutoras se mostrou bastante acertada especialmente para dar visibilidade e desenhar novas metodologias e modelagens de ações" (p. 38).

Capacidades estatais, limites e desafios postos na Secretaria Nacional de Juventude

A avaliação daqueles que fizeram parte da burocracia da SNJ revelam o impacto do desenho institucional da secretaria na implementação das políticas para a juventude. Conforme o ex-Secretário Nacional de Juventude: "a SNJ, no desenho que ela se configurou, era um órgão de mobilização, era um órgão de participação, ela era muito mais um presentinho para os jovens partidários brincarem do que um órgão estruturado e sério, entende? A realidade é essa" (entrevista concedida aos autores, ago. 2020). O tamanho da Secretaria também foi pontuado:

A gente quis tanto que a juventude se tornasse uma Secretaria Especial porque daria um salto de tamanho de execução. As secretarias especiais de mulheres e igualdade racial eram secretarias pequenas em relação aos ministérios, mas, pelo menos, eram 10 vezes maiores que a SNJ, em tudo: estrutura, recurso... a SNJ no começo acho que tinha 10 milhões, veio parar com 30 milhões, a gente vai chegar no final com orçamento na casa dos 50, [isso] com execução [de programas e políticas], sem execução isso não seria possível (ex-coordenadora de políticas transversais da Secretaria Nacional de Juventude, entrevista concedida aos autores, ago. 2020).

A articulação com outros ministérios, secretarias e burocracias ligadas a outros partidos políticos também é relatada como entraves à implementação de programas e políticas públicas da SNJ. Portanto, revela baixa capacidade político relacional:

Depois [da saída do Projovem] a SNJ ficou muito mais como uma caixa de ressonância dos movimentos, uma articuladora, trazendo pautas para o governo mas ela tinha pouca capacidade tanto de fazer política quanto de incidir, para você conseguir reunir com ministro era um parto, eu brigava pra caramba pra conseguir reunir, e também depois o que se desdobrava era pouco consequente, me reuni com o ministro do turismo, saúde, trabalho, uns 7, eu fazia essas agendas, apresentava programas e tal, priorizei muito trabalho também, mas aí era o PDT, era uma tragédia, o ministro era o Manoel um cara estranho... Então tinham esses problemas que é como você consegue as agendas a partir de

órgãos que não são seus, os caras são muito resistentes (ex-Secretário Nacional de Juventude, entrevista concedida aos autores, ago. 2020).

A inexperiência com os instrumentos da gestão pública e com processamento dos processos administrativos, técnicos e burocráticos, com o desenho institucional da burocracia pública, também é são consideradas fatores que limitaram a atuação das lideranças dos movimentos de juventude dentro da SNJ:

Mas qual é o desafio que esse esforço mostrou pra gente? Que não basta ter vontade. Não é só uma questão de vontade política, porque são dois jargões que eu usava muito quando tava no movimento. Não é só isso, muitas das coisas que a gente gostaria de ter feito, a gente não pôde fazer porque não podia executar (ex-Secretária Nacional de Juventude, entrevista concedida aos autores, set. 2020).

As Secretarias e órgãos ligados à SGPR se configuraram como órgãos meio e não finalísticos, portanto, a SNJ esbarrou em regras da gestão pública que limitaram sua ação naquele período. Ainda assim, os burocratas sentiam o peso das reivindicações dos movimentos sociais: Foi tenso, difícil e alguns momentos foi duro, foram espaços duros. Porque o movimento tá no seu papel e não é porque eu vim do movimento [que eles não] precisavam discutir com o governo (ex-Secretária Nacional de Juventude, entrevista concedida aos autores, set. 2020).

Compreendendo que a SNJ por si só não conseguiria executar e teria dificuldades de propor as políticas e ações demandadas pelas organizações de juventude, houve um consenso entre os gestores da Secretaria: o diálogo com os ministérios. A prioridade era de que a pauta das políticas de juventude “subisse” do ponto de vista da estrutura administrativa do governo federal, mas também do ponto de vista orçamentário. Com isso, a SNJ fez também a ponte entre as organizações e os ministérios, numa tentativa de difundir as pautas no governo federal.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apesar da Secretaria Nacional de Juventude ter sido criada como um órgão gestor de caráter mais consultivo e de acompanhamento das políticas públicas de juventude, esse não era o anseio dos movimentos de juventude e de alguns burocratas que adentraram na Secretaria. As tentativas de transformar a SNJ, em certa medida, num órgão executor de programas e políticas para juventude, resultaram em alguns avanços na Política Nacional de Juventude. Entretanto, esses avanços foram consideravelmente limitados pela escassez de recursos humanos, orçamentários e materiais.

As principais dificuldades encontradas pelos gestores foram as limitações em termos de execução de política pública devido à subordinação institucional da SNJ em relação à SGPR, uma Secretaria Geral de caráter de articulador e não executor. A SGPR fazia o diálogo entre os próprios órgãos da gestão federal, como também, da sociedade civil com a presidência. Além disso, os recursos materiais (estrutura), financeiros (orçamento) e humanos (cargos), se configuraram como insuficientes para tocar uma política nacional de juventude como gostariam os movimentos sociais juvenis e os próprios burocratas.

Durante o período aqui analisado, a SNJ enquanto “órgão meio” dificilmente conseguiu executar de fato políticas finalísticas. A relação com outros ministérios, principalmente o MEC, o MDA e o MJ, não era apenas uma formalidade a fim de difundir a política de juventude no governo federal, mas era uma necessidade política. A execução da maioria das ações propostas pelo Projovem, Juventude Viva e Pajur foram possíveis a partir da união com outros ministérios, principalmente devido ao baixo orçamento da Secretaria.

Foi nesse contexto que as capacidades estatais, e principalmente, as capacidades políticas e relacionais dos burocratas da SNJ se tornaram fundamentais no processo de diálogo, convencimento e proposição de algumas políticas de juventude no âmbito federal. As reuniões, convênios e parcerias com ministros, assessores e secretarias se configuraram como principal tática utilizada pelos burocratas a fim de difundirem, de certa maneira, uma política de juventude à nível federal.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Arquivo da Secretaria Nacional da Juventude. **Secretaria Nacional de Juventude**. 2005. Disponível em: <https://atomsnj.mdh.gov.br/index.php/secretaria-nacional-de-juventude-5>. Acesso em: 15 abr. 2021.

BRASIL. Secretaria Geral da Presidência da República. **Secretaria Nacional de Juventude: Balanço da Gestão 2011-2014**. Brasília, 2014. Disponível em: https://bibliotecadigital.mdh.gov.br/jspui/bitstream/192/140/1/SNJ_relatorio_2014.pdf. Acesso em: 13 fev. 2021.

EXTRA. **É "chavão" chamar a juventude de alienada, diz secretário**. 24 de ago. 2008. Disponível em: <https://extra.globo.com/noticias/brasil/e-chavao-chamar-juventude-de-alienada-diz-secretario-501639.html>. Acesso em 30 de junho de 2021.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C. (Orgs.). **Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**. 1. ed. Brasília: IPEA, 2014. v. 1. 385pp.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PEREIRA, Ana Karine; MACHADO, Raphael. Burocracia e capacidade estatal na pesquisa brasileira. In: PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, E. (Orgs.).

Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas. Brasília: IPEA, 2018. p. 85-104.

GRIN, Eduardo José. Notas sobre a constituição e aplicação do conceito de capacidades estatais. **Teoria e Sociedade**, Belo Horizonte, n. 20.1, p. 148-176, jan./jun. 2012.

LEITE DE SOUZA, Clóvis Henrique. Capacidades estatais para a promoção de processos participativos: atributos do aparato burocrático ou condições temporárias para a ação? **Sociedade e Cultura**, v. 20, n. 1, p. 105-126, jan./jun. 2017.

MEC. ProJovem - Programa Nacional de Inclusão de Jovens: Educação, Qualificação e Ação Comunitária. Parecer Homologado. Despacho do Ministro, publicado no **Diário Oficial da União** de 02/05/2005. Disponível em:

http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/pceb002_05.pdf. Acesso em 30 jun 2021.

MOURA, Joana Tereza Vaz de; SILVA JÚNIOR, Marcos Aurélio Freire da; SILVA, Jenair Alves da. Dinâmicas da juventude rural no campo político e a disputa por espaços nas Conferências de Juventude. In: Congresso Internacional Interdisciplinar em Sociais e Humanidades, 9, 2020. **Anais [...]**, 2020.

PIRES, Roberto Rocha C.; GOMIDE, Alexandre de Ávila. Governança e Capacidades Estatais a Partir da Abordagem dos Arranjos e Instrumentos de Políticas Públicas. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 19, p. 25-32, dez. 2018.

PIRES, Roberto Rocha C.; GOMIDE, Alexandre de Ávila. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 24, n. 58, p. 121-143, jun. 2016.

PIRES, Roberto Rocha C. Intersetorialidade, Arranjos Institucionais e Instrumentos da Ação Pública. In: MACEDO, Juliana M.; XEREZ, Flávia H. S.; LOFRANO, Rodrigo. (Orgs.). **Intersetorialidade nas políticas sociais: perspectivas a partir do Programa Bolsa Família. Cadernos de Estudos - Desenvolvimento Social em Debate**, Brasília, n. 26, p. 67-80, 2016.

PIRES, Roberto Rocha C.; GOMIDE, Alexandre de Ávila. Variações setoriais em arranjos de implementação de programas federais. **Revista do Serviço Público**, Brasília, n. 2, v. 66, p. 195-226, 2015.