



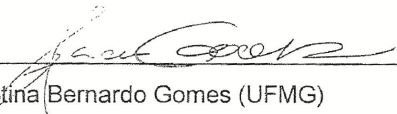
Universidade Federal de Minas Gerais
Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas – FAFICH
Departamento de Ciência Política
Centro de Referência em Ciências Humanas - Sala 305 - Anexo
Av. Antônio Carlos 6627 Pampulha - Campus Pampulha.
Belo Horizonte/MG - CEP 31270-901
E-mail: adm_edist@fafich.ufmg.br TEL: (031) - 3409-5004

ATA DE APRESENTAÇÃO DE MONOGRAFIA DO CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM DEMOCRACIA PARTICIPATIVA, REPÚBLICA E MOVIMENTOS SOCIAIS

Aos 5 (cinco) dias do mês de novembro de 2014 (dois mil e quatorze), na Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), reuniu-se a Comissão Avaliadora da monografia intitulada “**POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A JUVENTUDE NEGRA: APROXIMAÇÕES E AFASTAMENTOS EM RELAÇÃO AO PPA 2012-2015 E AS CONFERÊNCIAS NACIONAIS DE JUVENTUDE (2011) E DE PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL (2013)**” elaborada por **Gláucia de Fátima Matos**.

A Comissão, composta por Lílían Cristina Bernardo Gomes e Thiago Coacci Rangel Pereira, após apresentação da monografia, deliberou pela sua **aprovação**, o que confere à aluna o título de Especialista em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais. Para constar, foi lavrada a presente ata, assinada pelos membros presentes.

Belo Horizonte, 5 de novembro de 2014.


Lílían Cristina Bernardo Gomes (UFMG)


Thiago Coacci Rangel Pereira (UFMG)

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas
Departamento de Ciência Política

Gláucia de Fátima Matos

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A JUVENTUDE NEGRA: aproximações e afastamentos em relação ao PPA 2012-2015 e as Conferências Nacionais de Juventude (2011) e de Promoção da Igualdade Racial (2013).

Belo Horizonte

2014

Gláucia de Fátima Matos

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A JUVENTUDE NEGRA: aproximações e afastamentos em relação ao PPA 2012-2015 e as Conferências Nacionais de Juventude (2011) e de Promoção da Igualdade Racial (2013).

Monografia apresentada à Banca Examinadora como um dos requisitos exigidos para a obtenção do Título de Especialista em “Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais”.

Orientador: Thiago Coacci

Belo Horizonte

2014

RESUMO

No Brasil, a juventude negra e pobre vivencia situação de exclusão e violência permanente. A sociedade civil organizada e governos devem estimular os/as jovens a participar e ser protagonista da própria história e condição. Nessa perspectiva, crescem em importância a organização e a realização de Conferências livres, regionais e nacionais, espaços de participação da juventude negra e o uso dos resultados dessas conferências no processo de elaboração, execução e monitoramento das ações governamentais previstas no Plano Plurianual –PPA. Nesse contexto, este texto apresenta resultados de uma pesquisa qualitativa com uso de procedimentos de análise de conteúdo. Essa pesquisa teve a finalidade de identificar e analisar as aproximações e afastamentos entre o Plano Plurianual 2012-2015, as resoluções das 2ª Conferência Nacional de Juventude – 2011 e da III Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial(2013), em relação às demandas trabalho, emprego e renda, autonomia e emancipação da juventude negra e enfrentamento ao racismo e promoção da igualdade racial. A análise dos dados teve como referências principais as elaborações sobre políticas públicas e conferências nacionais de Dagnino (2012), Faria, Silva e Lins (2009), Avritzer (2012). Os resultados alcançados evidenciam a tendência dos textos analisados de tratar a juventude como categoria geral, sem incluir, de forma recorrente a expressão juventude negra e pobre, embora o PPA-2012-2015 destaque que a política universal não pode significar políticas para a juventude uniformes ou homogêneas, pois existem profundas desigualdades e diferenças que permeiam os jovens. Destaque, ainda, a necessidade de que as questões de promoção da igualdade racial perpassem todas as políticas. Os resultados mostram, ainda, que os Programas, metas e objetivos contidos no PPA-2012-2015 têm relações com as resoluções relativas às Conferências Nacional da Juventude (2011) e da Promoção da Igualdade Racial (2013), examinadas neste texto. Mas, a existência de Resoluções da Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial, realizada em 2013, com objetivos e metas presentes no PPA-2012-2015, indica: o não cumprimento de metas do referido PPA, embora atividades de Programas previstos no PPA tenham sido realizadas; o desconhecimento do movimento de que já existem tais políticas; que as ações realizadas não são adequadas para o cumprimento de tal meta; ações foram previstas no PPA, mas não realizadas integralmente. Essa situação pode ser associada a não transversalização da promoção da igualdade racial e combate ao racismo em todas as ações do PPA, por conseguinte, em todas as políticas públicas do Estado. Os resultados da pesquisa também nos permitem indicar a necessidade de realizar conferências antes da elaboração do PPA-2016-2019. Ou caso não ocorra a possibilidade de garantir essa temporalidade, incluir no debate, durante a Conferência Nacional, a revisão do PPA em vigor. Indicar, ainda, a continuidade das pesquisas sobre o cumprimento das metas e os significados das ações e ou das políticas públicas, com vistas a alterar a situação da juventude negra e pobre do Brasil.

Palavras-chave: Plano plurianual, Conferências nacionais, Juventude negra.

LISTA DE ABREVIATURAS

ANAMPOS - Associação Nacional dos Movimentos Populares

ANPHLAC – Associação Nacional de Pesquisadores e Professores de História das Américas

CN- Conferência Nacional

CNJ- Conferência Nacional da Juventude

CONAPIR- Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial

CUT – Central Única dos Trabalhadores

DHESC – Plataforma Brasileira de Direitos Humanos, Econômicos, Sociais e Culturais

GLBT – Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis e Transexuais

LDO - Lei de Diretrizes Orçamentária

LOA – Lei Orçamentária Anual

MTO – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

OEA – Organização dos Estados Americanos

ONG – Organização Não Governamental

ONU – Organizações das Nações Unidas

PNAD – Pesquisa Nacional por Amostragem em domicílio

PPA – Plano Plurianual

SEPPIR – Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial

SNJ – Secretaria Nacional da Juventude

PCB – Partido Comunista Brasileiro

PCRI – Programa de Combate ao Racismo Institucional

PCdoB – Partido Comunista do Brasil

PDT – Partido Democrático Trabalhista

PT – Partido dos Trabalhadores

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	6
CAPITULO I – OS CAMINHOS DA PESQUISA	13
CAPÍTULO II - POLÍTICAS PÚBLICAS DA JUVENTUDE NEGRA	16
2.1. POLÍTICAS PÚBLICAS DE IGUALDADE RACIAL	19
2.2. PLANO PLURIANUAL - PPA - : UMA ESTRATÉGIA PARA SUPERAR A DESIGUALDADE DE OPORTUNIDADES PARA A JUVENTUDE NEGRA?	23
2.3. AS CONFERÊNCIAS NACIONAIS	29
CAPÍTULO III - APRESENTAÇÃO DOS DADOS E RESULTADOS	32
3.1. TRABALHO, EMPREGO E RENDA	32
3.2. AUTONOMIA E EMANCIPAÇÃO DA JUVENTUDE NEGRA	33
3.3. ENFRENTAMENTO AO RACISMO E À PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL	35
CONSIDERAÇÕES FINAIS	37
REFERÊNCIAS	39

INTRODUÇÃO

As décadas de 1980 e 1990 foram marcadas por uma onda de redemocratização em uma parcela significativa dos países da América Latina¹. Como ensina Martins Villaça,² tal processo foi marcado não apenas pela atuação de atores civis e organizados, mas também por movimentações de massa que fugiam do controle dos grupos organizadores. Criticavam uma ampla gama de temas como o autoritarismo dos governos, a distribuição desigual de bens econômicos, científicos, tecnológicos e culturais, promovidas pelos governos autoritários. Essa luta ampliada, não apenas pelo fim do autoritarismo, fortaleceu os processos de transição democrática.

Para esses movimentos, o avanço da condição democrática conquistada pela população de um país esteve, e está vinculado, à existência de espaços de participação. Na atualidade, os movimentos sociais reivindicam a participação e a deliberação, e quando retomamos a teoria moderna sobre democracia, como mostram Faria, Silva e Lins (2012, p. 249):

Tanto a tradição participativa quanto a deliberativa, ao apostarem na centralidade da participação e da discussão para a legitimidade do processo decisório, torna-se ferramentas analíticas úteis para analisarmos mais uma inovação democrática no Brasil contemporâneo: as conferências de políticas públicas.

¹ Em relação ao Brasil, consultar as obras de Gohn (1995); de Soares do Bem (2006), dentre outras obras que abordam o papel histórico dos movimentos sociais, a forma e o conteúdo dos referidos movimentos no referido país.

² Para aprofundar essa discussão, é importante retomar escritos de Martins Villaça sobre a redemocratização na América Latina, por exemplo, o texto publicado na página da ANPHLAC - Associação Nacional de Pesquisadores e Professores de História das Américas afirma que: “O estudo da transição deve levar em conta tanto o papel dos atores civis tradicionais, organizados (partidos, associações de classe, sindicatos, etc.), como os fenômenos dos protestos de massa (passeatas de mulheres, movimentos de juventude, dentre outros, que muitas vezes saíam da esfera de influência daquelas forças). Dessa forma será possível compreender, de forma abrangente, como se deram as pressões e articulações durante a democratização: quais foram os principais atores sociais e políticos e como atuaram nesse processo, como se relacionaram, quais eram suas limitações, suas causas específicas. No caso do Chile, por exemplo, as forças de oposição (16 organizações políticas) se uniram na coalizção denominada `La Concertacion de Partidos por la Democracia`, nascida em 1988 para defender o `não` vitorioso no referendun de consulta sobre o prolongamento do mandato do general Pinochet por 8 anos, exigindo a volta das eleições presidenciais livres em 1989. Essa aliança, ganhou força como uma saída institucional à medida em que os protestos foram engrossados por movimentos populares, isto é, novos atores sociais, não-institucionais e, certamente, mais ameaçadores para a `ordem social`. A pesquisa em periódicos pode contemplar o levantamento desses movimentos e outros diversos atores”. Disponível em: <<http://anphlac.fflch.usp.br/redemocratizacao-apresentacao>>. Acesso em: 11.02.2013.

Isso porque as conferências de políticas públicas são espaços institucionais de participação e ou de deliberação sobre questões relativas às raças, à juventude, dentre outras questões. Em torno e no interior das instituições públicas, vinculadas aos poderes executivo, legislativo e judiciário³, estão presentes grupos que defendem interesses antagônicos. Nesse ambiente, crescem em importância o direito constitucional de participação e as ações dos movimentos sociais com foco nos interesses dos historicamente excluídos, com vistas a garantir a democracia, vinculadas às condições de vida digna para a juventude negra.

Nesse processo, cabe rememorarmos que representantes de vários setores organizados da sociedade civil⁴ conseguiram escrever no texto constitucional de 1988 outras formas de participação da sociedade civil. O artigo 204, inciso II, da referida constituição, por exemplo, obriga a inclusão da participação da população na formulação das políticas públicas.

Segundo Dagnino (2009), o marco formal desse processo consagrou o princípio de participação da sociedade civil, do Estado de Direito e das instituições democráticas na Constituição de 1988.⁵ Portanto, a promulgação da referida Constituição foi um passo importantíssimo para garantirmos o ideário sobre a democracia participativa, mas são apenas 25 anos de vivência participativa, em um país que é marcado por regimes autoritários, por um passado colonial, pela escravização e assassinato dos povos indígenas e pelo tráfico transatlântico de escravos africanos. A gravidade desse último fato é tamanha, que foi reconhecida mundialmente nos documentos da III Conferência Mundial de Combate ao Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata⁶- Conferência de Durban, realizada, na África do Sul, de 31 de agosto a 8 de setembro de 2001, organizada pela Organizações das Nações Unidas-ONU-, especialmente no Parágrafo 12.

Reconhecemos que a escravidão e o tráfico de escravos, incluindo o tráfico de escravos transatlântico, foram tragédias terríveis na história da humanidade, não apenas por sua barbárie abominável, mas também em termos de sua magnitude,

³ A título de ilustração, citamos as seguintes instituições: Congresso Nacional; Secretaria de Governo, Assembleia legislativa, Câmara Municipal, dentre outras instituições.

⁴ Movimento operário e comunitário, dos/das trabalhadoras/es, movimento sindical, movimento sem-terra, movimento de mulheres, movimento feminista, movimento negro, lideranças religiosas, pastorais operárias, representação de partidos políticos - PT, PCB, PCdoB, PMDB, PDT, dentre outros partidos-, associações comunitárias, associações de bairros, Associação Nacional dos Movimentos Populares - ANAMPOS-, representação de sindicatos, a Central Única dos trabalhadores/CUT, movimento anarquista, dentre outros representantes.

⁵ Art. 1º - A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e como fundamentos: I – a soberania; II - a cidadania; III – a dignidade da pessoa humana; IV – os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V – o pluralismo político. Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meios de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

⁶ A partir deste trecho do texto monográfico, utilizaremos apenas a expressão Conferência de Durban.

natureza de organização e, especialmente, pela negação da essência das vítimas; ainda reconhecemos que a escravidão e o tráfico escravo são crimes contra a humanidade e assim devem sempre ser considerados, especialmente o tráfico de escravos transatlântico, estando entre as maiores manifestações e fontes de racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata; e que os Africanos e afrodescendentes, Asiáticos e povos de origem asiática, bem como os povos indígenas foram e continuam a ser vítimas destes atos e de suas conseqüências. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Conferência de Durban sobre Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata, 31 de agosto a 8 de setembro de 2001. Disponível: <<http://iiconapir.seppir.gov.br>>. Acesso em: 12. Jan.2014.

Outros documentos que merecem ser mencionados são a Carta das Nações Unidas (1945), assinada pelo Brasil em 21/09/1945, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, aprovada pela Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU), em 1948, e a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, aprovada em 1948 pela Organização dos Estados Americanos (OEA). Os referidos documentos são alguns dos primeiros e principais marcos internacionais para a luta pelos Direitos Humanos, influenciando até hoje os sistemas internacionais de proteção e o processo de universalização aos Direitos Humanos, as políticas dirigidas à promoção da igualdade racial, de gênero, de geração e também as legislações nacionais. Esses documentos colaboraram para fixar o entendimento que é injusto considerar determinadas pessoas superiores a outras, devido a características como raça, sexo, idade, dentre outras, garantindo a igualdade a todos e todas. No parágrafo 5º da Declaração e Programa de Ação, adotado na Conferência de Durban, consta:

Afirmamos, ainda, que todos os povos e indivíduos constituem uma única família humana, rica em sua diversidade. Eles têm contribuído para o progresso das civilizações e das culturas que formam o legado comum da humanidade. A preservação e a promoção da tolerância, do pluralismo e do respeito à diversidade podem produzir mais sociedades inclusivas.

Segundo Leite (2013), o Brasil foi o último país independente do continente americano a abolir definitivamente a escravatura e a Mauritânia o último país do mundo a abolir a escravidão, em 9 de novembro de 1981, pelo decreto 81.234. O Brasil, dirigido pelos colonizadores europeus, em destaque Portugal, esteve sob o domínio e a proteção da monarquia e do império apropriou de muitas das riquezas deste país, usufruindo da força do trabalho humano, explorado e não reconhecido socialmente como necessário para o desenvolvimento do país.

O processo da construção da república, tal como se constituiu, também não foi um ato participativo do povo, mas sim de uma elite dominante, de atitudes conservadoras, racista,

totalitária, autoritária; mesmo no Governo de Getúlio Vargas (1930-1945), Estado Novo, denominado de segunda e terceira república, o povo brasileiro esteve sob a égide do autoritarismo e do racismo, conforme pode ser observado, por exemplo, no decreto-lei n. 7.967 de 27 de agosto de 1945, acerca da política imigratória do Brasil:

Art. 1º Todo estrangeiro poderá, entrar no Brasil desde que satisfaça as condições estabelecidas por esta lei.

Art. 2º Atender-se-á, na admissão dos imigrantes, **à necessidade de preservar e desenvolver, na composição étnica da população, as características mais convenientes da sua ascendência européia, assim como a defesa do trabalhador nacional (Grifo nosso)**. (BRASIL, 1945)

Assim, foram anos de resistência que marcaram a luta dos grupos excluídos para se organizarem em defesa dos seus interesses, reivindicando o direito de ter direito, de ocupar lugares, alargando seus espaços de inclusão, participação e de representação direta e indireta (GOHN, 1995; SOARES DO BEM, 2006).

Sem dúvida, cumprem papel importante na trajetória dos processos de fortalecimento do direito de participação as convenções internacionais (Convenção n. 111 da Organização Internacional do Trabalho - OIT, em 1958 - documento relacionado com o combate direto à discriminação racial em matéria de emprego e profissão/ocupação; Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, ONU, 1965 - instrumento voltado ao combate da discriminação racial e a proteção dos direitos humanos; Convenção Sobre a Eliminação de todas as Formas de discriminação Contra as Mulheres, CEDAW, ONU, 1979 – documento sobre os valores fundamentais relativos a direitos humanos, dignidade da pessoa e igualdade de direitos do homem e da mulher). Nesse sentido, as convenções internacionais contribuíram para importantes mudanças institucionais e legais no Brasil, pois os protocolos de adesão das referidas convenções acima citadas foram assinados e ratificados pelo governo Brasileiro, compromissos assumidos junto aos países que compõe a ONU.

As convenções acima mencionadas são marcos relevantes e que, sem dúvidas, influenciaram na produção de políticas públicas com vista à promoção da igualdade racial, e de gênero no Brasil. A título de exemplo, podemos citar o Programa Nacional de Direitos Humanos (Brasil, 1996), com o propósito de identificar os principais obstáculos a promoção e proteção dos direitos humanos no Brasil; a Política Nacional de Promoção a Igualdade Racial – PNPIR (Brasil, 2003) com objetivo geral de redução das desigualdades raciais, com ênfase na população negra; a Política Nacional de Juventude com objetivo geral de garantir os direitos das juventudes no Brasil (Brasil, 2003); o Plano Nacional de Saúde - PNS, 2004-2007 (Brasil, 2004); Programa de Promoção da Igualdade de Oportunidades para todos, visando o

combate da discriminação de raça e gênero nas relações de trabalho, Brasília: MPT, (Brasil, 2005); e a Política Nacional de Saúde Integral da População Negra – PSN, (Brasil 2006).

A nosso ver, no Brasil, o Pacto Social realizado no governo Lula (2003) com a sociedade civil, inicia um novo período da democracia representativa e de participação cidadã no País. A partir de uma visão ampliada sobre os direitos humanos, dos papéis do governo na construção do poder coletivo e participativo das cidadãs/cidadãos e da sociedade, o Presidente Lula assume o compromisso com políticas sociais que contribuíram para a diminuição da pobreza, da ampliação do exercício da cidadania, do aumento da garantia dos direitos humanos e da implantação e adoção de políticas, por exemplo, para inclusão da população negra, com vista a redução das desigualdades.

Nesse sentido, o governo Lula cria, em 2003, a Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), órgão da Presidência da República, responsável de implantação das políticas de promoção da igualdade de racial, dentre outras. Em 2004, cria a Secretaria Nacional de Juventude (SNJ), vinculada à Secretária-geral da Presidência da República, com a responsabilidade de implementar as políticas públicas para a juventude no país. A criação desses órgãos foi uma ação decisiva para a produção dos resultados públicos da socialização nacional das políticas públicas para juventude e negros, dos resultados cívicos e sociais de interesses coletivos, bem público, como ao combate e enfrentamento a eliminação de qualquer tipo de preconceito, discriminação, racismo e violência contra a população negra, povos indígenas, jovens, dentre outros grupos.

Essas ações, para público específicos, como negros e juventude, a nosso ver, poderiam impulsionar a inclusão desses temas nas Conferências Nacionais para pautar e reforçar uma agenda comum das políticas públicas, para juventude negra, do governo, do congresso nacional e da sociedade civil. Dessa forma, fariam parte desses processos de consulta e deliberação as conferências, e, ainda, as ações decorrentes dos referidos processos previstas no Plano Plurianual-PPA e nas Agendas Transversais, especialmente o que se refere à juventude negra, com vistas a efetivar diferentes aspectos da valorização humana. A valorização humana pressupõe a indivisibilidade dos direitos humanos e a incorporação da ideia de multidimensionalidade da cidadania na elaboração e implementação de ações ou políticas públicas. Assim,

Falar em direitos que visem a efetivar a valorização humana requer na sua relação com a cidadania contemporânea, a leitura pessoal e social de que a cidadania é multidimensional, afetando a condição humana em vários dos seus aspectos. [...] Mas é preciso enfatizar que o conteúdo da cidadania atual compreende esses direitos como valores (formais) e também como características existenciais (substâncias)

inerentes ao processo de construção cidadã. Por exemplo, de nada adianta ser titular de liberdade de expressão se não se possui a educação mínima para a manifestação crítica das próprias idéias. A esta visão dos direitos (e mesmo da cidadania) se vincula a noção recente de indivisibilidade e integralidade às quais acrescentaria a de multidimensionalidade (MATOS, 2009, p. 24).

Essa perspectiva de cidadania tem demandado a inclusão de dimensões de gênero, raça/etnia, geração, classe, religiosidade, diversidade de orientação sexual etc. na elaboração, implementação e avaliação das políticas públicas.

A Constituição vigente e as declarações assinadas pelo governo brasileiro, mencionadas neste texto, certamente, devem orientar a definição de políticas públicas, contemplando múltiplos pertencimentos e direitos humanos indivisíveis. Todavia, como afirmamos anteriormente, no interior e em torno do Estado estão grupos com interesses conflitivos, o que demanda estudo e monitoramento da concretização das diretrizes contidas nos referidos documentos em ações financiadas pelo Estado.

Ancorado no exposto, o objetivo deste texto é o de identificar e analisar as aproximações e afastamentos entre o Plano Plurianual 2012-2015, com as resoluções das 2ª Conferência Nacional de Juventude (2011) e da III Conferência Nacional da Promoção da Igualdade Racial (2013). O foco da análise são as questões que se referem à juventude negra, em especial em relação às demandas trabalho, emprego e renda, autonomia e emancipação e enfrentamento ao racismo e promoção da igualdade racial para tal população. Dessa forma, buscamos indícios para verificar em que medida as resoluções da conferência têm sido traduzidas em políticas públicas no Brasil para a juventude negra e pobre.

Para apresentação dos resultados, este texto dissertativo será organizado em 03 capítulos, uma Introdução e Considerações finais, elementos pré-textuais e pós-textuais. O capítulo I expõe sobre a metodologia adotada e os instrumentos de produção de dados. O capítulo II é dedicado à reflexão sobre políticas públicas e conferências nacionais para a juventude negra, fundamento para ancorar a análise dos dados. No capítulo III apresentamos a análise dos dados produzidos por meio do exame dos documentos, PPA -2012-2015, resoluções da 2ª Conferência Nacional da Juventude -2011- e da III Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial -2013-. Nas considerações finais, com base nos resultados da pesquisa, evidenciamos possibilidades de fortalecer as articulações entre plano plurianual e as resoluções das conferências nacionais de juventude.

CAPÍTULO I – OS CAMINHOS DA PESQUISA

Tendo em vista os objetivos desta pesquisa de natureza qualitativa, a opção foi por analisar o conteúdo de documentos. Essa análise foi inspirada em Bardin (2009), buscando estabelecer categorias de análise. “As categorias são rubricas ou classes, as quais reúnem um grupo de elementos sob um título genérico, agrupamento esse efetuado em razão das características comuns destes elementos” (BARDIN, 2009, p. 145). Para realizar a análise documental, os passos foram, inicialmente, identificação e localização da documentação nos sites do Ministério do Planejamento, Secretaria Nacional da Juventude e da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. Os documentos escolhidos e analisados foram: Plano Plurianual 2012-2015⁷, as resoluções das 2ª Conferência Nacional de Juventude – 2011 e da III Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial -2013,

Cabe destacar que, após a sondagem, realizamos uma leitura prévia desses documentos, sem estabelecer, a priori, eixos de análise, com vistas a não reduzir a possibilidade de identificar aspectos não previstos no início da leitura, mas que poderiam auxiliar o estudo aqui proposto. Em seguida, realizamos uma leitura cuidadosa dos documentos localizados, orientada pelos objetivos da pesquisa, verificando:

1. Os programas e/ou ações e metas descritas no PPA -2012-2015, a presença da expressão juventude negra e pobre, e, ainda, comparando esse conteúdo com os das resoluções da II Conferência Nacional de Juventude (2011) e da III Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial (2013).

A partir dessa leitura, construímos um quadro comparativo com base nas rubricas: (i) **Trabalho, Emprego e Renda;** (ii) **Autonomia e Emancipação da Juventude;** e (iii) **Enfrentamento ao Racismo e Promoção da Igualdade Racial,** que permitiu realizar uma análise articulada dos dados, com vistas a alcançar os objetivos deste estudo:

- Identificar e analisar as aproximações e afastamentos entre o Plano Plurianual 2012-2015, as resoluções das 2ª Conferência Nacional de Juventude – 2011 e da III Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial -2013, aproximações e afastamentos em relação às demandas de: i) trabalho, emprego e renda; ii) autonomia e emancipação da juventude; e iii) enfrentamento ao racismo e promoção da igualdade racial.

⁷ O PPA também possui o anexo intitulado de Agendas Transversais.

Em relação aos documentos analisados, é fundamental mencionarmos que, conforme consta na Constituição Federal vigente, art. 165,

O Plano Plurianual (PPA) é um instrumento destinado a organizar e viabilizar a ação pública, com vistas a cumprir os fundamentos e os objetivos da República Federativa do Brasil. Por meio dele, é declarado o conjunto das políticas do governo para um período de quatro anos e os caminhos trilhados para viabilizar as metas previstas [...] Por meio dele o governo declara e organiza sua atuação, a fim também, a sociedade tenha um maior controle sobre as ações concluídas pelo governo.

Como mencionado anteriormente, optamos por analisar o conteúdo do PPA- 2012-2015, no que se refere à dimensão tática: programas temáticos, especialmente as políticas sociais relativas ao (i) trabalho, emprego e renda, (ii) autonomia e emancipação e (iii) enfrentamento ao racismo e promoção da igualdade racial. As agendas de políticas públicas do governo são divididas dentro do PPA em Programas Temáticos. Cada programa corresponde a um desafio ou um problema a ser enfrentado, além disso, há uma estimativa de recursos a serem distribuídos para esse programa e um conjunto de metas a serem cumpridas⁸. Assim, a decisão por analisar esses programas temáticos deveu-se às duas razões: 1ª) a centralidade dessas áreas para transformar a situação de exclusão da juventude negra e pobre no Brasil. 2ª) são nos referidos eixos que estão os programas, objetivos e metas que citam os termos juventude, raça e etnia; termos estes vinculados ao nosso objeto de estudo.

1. Resoluções da 2ª Conferência Nacional da Juventude (2011).
2. Resoluções da III Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial (2013).

As resoluções são documentos que contêm proposições e recomendações ao Estado, ao Governo Brasileiro sobre as políticas públicas; proposições estas que a maioria das/dos conferencistas - (os) delegados (as) presentes na Conferência - aprovaram, conforme estabelece regimento interno. As conferências Nacionais são precedidas de conferências municipais e regionais e ou estaduais, com a participação de representantes da sociedade civil e do governo.

⁸ A discussão acerca do PPA será desenvolvida no capítulo II deste texto.

Tendo em vista o propósito de verificar as ações contidas no PPA, elaborado em 2011, para ser executado no período de 2012-2015 e compará-las com as resoluções das conferências ocorridas em 2011 e 2013, acima mencionadas, verifica-se também aproximações em relação às demandas, mas também o que ainda não foi integralmente transformado em política pública e permanece nas resoluções das conferências analisadas neste texto.

CAPÍTULO II - POLÍTICAS PÚBLICAS DA JUVENTUDE NEGRA

Neste capítulo apresentamos e discutimos, de forma sucinta, a condição da juventude negra e pobre, as políticas públicas e os respectivos programas e ou ações do governo federal direcionados para alterar a situação de desigualdade enfrentada por essa população.

O Brasil, em relação ao acesso dos direitos fundamentais esta entre os países do mundo com maiores índices de desigualdades, apresentando um grande contingente de brasileiros (as) em situação de pobreza e miséria sem acesso aos direitos fundamentais. Nesse sentido parece-nos importante fazer um destaque inicial sobre a Lei nº 12.852 de 5 de agosto de 2013, no art.1º, que institui o Estatuto da Juventude, dispondo sobre os direitos dos jovens, dos princípios, das diretrizes das políticas públicas de juventude e da criação do Sistema Nacional de Juventude – SINAJUVE. No § 1º, define o jovem como sendo uma pessoa com idade entre 15 (quinze) e 29 (vinte e nove) anos de idade, e, seleciona diretamente 11 direitos das (dos) jovens que devem ser garantidos e promovidos pelo Estado brasileiro, do qual destacamos 3 direitos: o Direito a Diversidade e à Igualdade; o Direito a Profissionalização, ao Trabalho, à Renda e a Cidadania, o Direito à Participação Social e Política, e a Representação Juvenil (BRASIL, 2013).

Dayrell (2003), considera a juventude como parte de um processo de constituição de uma pessoa como sujeito social baseado no seu cotidiano, suas especificidades, trocas e, no meio social concreto que marcam sua vida. Por meio de estilos e significados do que a(o) jovem seja ou expressa, é o que lhe atribuem num determinado momento histórico de uma dada sociedade.

Dessa discussão, entendemos a juventude como parte de um processo mais amplo de constituição de sujeitos, mas que tem especificidades que marcam a vida de cada um. A juventude constitui um momento determinado, mas não se reduz a uma passagem; ela assume uma importância em si mesma. Todo esse processo é influenciado pelo meio social concreto no qual se desenvolve e pela qualidade das trocas que este proporciona. [...] É nesse sentido que enfatizamos a noção de juventudes, no plural, para enfatizar a diversidade de modos de ser jovem existentes. Assim compreendida, torna-se necessário articular a noção de juventude à de sujeito social. (DAYRELL, 2003.p.42).

Segundo Dayrell e Gomes (2008), se queremos dialogar com as demandas e as necessidades reais da juventude, é necessário e urgente aprofundar sobre a condição juvenil no Brasil. Precisamos conhecer melhor a condição de trabalho, de escolarização, de saúde, de segurança pública e bens culturais. Identificarmos o seu perfil, o grupo social que pertence,

lugar em que vivem, estilos de músicas, espaços e tempos e mecanismos de socialização. É essencial conhecer expressões que as caracterizam como: sua cor de pele/etnia (raça), seu sexo (gênero), sua idade (geração), sua sexualidade, as possíveis deficiências, o acesso à escolaridade e a classe social, para que possamos responder sobre suas necessidades e desejos em uma sociedade plural e democrática. Nessa perspectiva, é importante mencionarmos que, segundo a

Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios (PNAD) de 2007, a população jovem, compreendida na faixa de 15 a 29 anos, é de cerca de 51 milhões, correspondendo a 27% da população total do país. Desse total, a grande maioria (80%) vive nas áreas urbanas, que em grande medida não possuem os equipamentos sociais necessários para suprir suas múltiplas necessidades de desenvolvimento. Em termos educacionais, a taxa de escolarização varia conforme os grupos de idade. Assim, entre os jovens de 15 a 17 anos, 82,1% estavam matriculados nas escolas no ano 2007. Mas essa taxa vai decrescendo no avançar da idade: entre os jovens de 18 e 19 anos a taxa cai para 46,6% e entre aqueles de 20 a 24 anos apenas 25,6% estavam estudando, uma das taxas mais baixas da América Latina. (DAYRELL e GOMES, 2008, p. 4).

Por meio do diagnóstico da diversidade da população jovem, podemos destacar as ferramentas como marcadores e/ou indicadores sociais de coleta de dados estatísticos relacionados à sua vida, identificar necessidade, identidade política/cidadã, origem social, gênero, raça/etnia e sua condição de acesso aos direitos, tais como os Direitos Humanos Econômicos, Sociais e Culturais conforme determina a Plataforma DhESC Brasil (DHESC- Plataforma Brasileira de Direitos Humanos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais -), cidadania plena ou pelo contrário, a ausência de direitos e situação de desigualdades.

Poderíamos também falar das expressões, olhando algumas categorias como: dimensões da escolha, espaço e tempo de sociabilidade por meios de expressões culturais: estilos de músicas (Hip Hop, Grafite, Rap, Break, Funk, Funk Ostentação, Capoeira, Dança Afro, Sertanejo Universitário etc.) e o grafite, Evidenciar elementos simbólicos, a exemplo no vestir (boné, blusão, calçado), no jeito de andar e falar (gírias) presente na dança, nas formas de comunicação em redes sociais, nas redes de trocas etc.

Perseguindo o desejo de mudança, os jovens negros têm utilizado ferramentas como o grafite, o *hip hop*, as músicas executadas pelos DJs e MCs para promover a discussão e a articulação, a fim de que possam, de maneira crítica, pensar sua realidade. *“Através do grafite tentamos mostrar para os jovens que a arte pode mudar a vida deles”*. *“A gente mostra que o racismo é prejudicial e que a violência é um caminho errado”* (fragmentos de falas dos jovens entrevistados). Através das expressões próprias do *hip hop*, os jovens falam sobre o seu cotidiano, sobre a realidade vivida. Têm consciência dos profundos obstáculos frutos das determinações econômicas, políticas e ideológicas. Contudo, até onde é possível, resistem ao que lhes é negado e sonham. (RAIMUNDO, 2014, p.131)

Conforme resultados de Pesquisa Nacional por Amostragem de domicílio /2007 - PNAD- mais de 50% dos/das jovens vivem em situação de pobreza, e 70% vivem no mundo do trabalho com a média salarial de um salário mínimo, e quase da metade está fora da escola. Se considerarmos outras variáveis como a raça e cor da pele verifica-se uma situação maior de desigualdade entre as/os jovens:

Dentre os estudantes que vivem situações de exclusão social (famílias que vivem com até ½ salário mínimo), **69,2%** são negros e pardos. A PNAD de 2007 nos mostra que, no grupo de 15 a 17 anos de idade, o percentual de adolescentes negros que concluíram o ensino fundamental e frequentam o ensino médio foi de 20%, enquanto entre os brancos essa taxa foi de 28,1%. [...] Uma pesquisa realizada pelo IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) sobre “*desigualdade racial no Brasil; evolução das condições de vida na década de 90*” revela dados importantes sobre a situação étnico/racial da juventude brasileira e seu processo de escolarização. Esse estudo atesta a existência de uma grande desigualdade racial entre jovens negros e brancos na educação. Segundo ele, a escolaridade média de um jovem negro com 25 anos de idade gira em torno de 6,1 anos de estudo; um jovem branco da mesma idade tem cerca de 8,4 anos de estudo. O diferencial é de 2,3 anos de estudo (DAYRELL e GOMES, 2008, p. 5).

A partir desse diagnóstico, outros desafios estão na ordem do dia em prol das políticas públicas de juventude pela educação e pelo trabalho que garantam o acesso a bens materiais, econômicos e culturais, além do reconhecimento que ser jovem é uma etapa da vida presente e não um “vir a ser” a pessoa do futuro, conforme argumentam Dayrell e Gomes (2008). As mudanças são para agora, o investimento nas suas potencialidade e possibilidade são para hoje.

Talvez um dos maiores desafios a ser enfrentado em relação à condição juvenil no Brasil seja o reconhecimento do(a) jovem como sujeito de direito. Garantir o direito ao acesso à educação, ao trabalho, à saúde, à moradia, ao transporte público gratuito, à alimentação, ao lazer, à vestimenta (roupas e acessórios) conforme sua cultura, grupo de pertencimento, valores etc.), ao desenvolvimento das suas potencialidades e possibilidades como ser humano, onde possam vivenciar plenamente essa fase de vida, com segurança, de ir e vir, e de exercer sua cidadania.

Ao dirigirmos nosso olhar para a juventude real, atores e atrizes capazes de emitir opiniões, representar e ser representado, participar e intervir tanto nas questões que dizem respeito ao seu país, como nas propostas que lhes dizem respeito à sua individualidade, talvez, possamos transformar nossas ações, vinculadas à melhoria da condição juvenil no Brasil, assumindo a perspectiva dos direitos humanos, sociais, econômicos, políticos e culturais.

Nesse sentido, a sociedade civil organizada e os governos devem estimular os/as jovens a participar e ser protagonistas da sua própria história e condição.

Nessa perspectiva, crescem em importância a organização e a realização de Conferências livres, regionais e nacionais, espaços de participação da juventude, espaços esses que promovem o diálogo entre jovens e o poder público, para traduzir suas demandas, anseios e avaliações sobre o governo em um documento capaz de se transformar em políticas públicas efetivas. Cabe enfatizar que, em 2008, foi realizada a 1ª Conferência Nacional de Juventude, com o lema “Levante sua Bandeira”. Essa conferência aprovou um conjunto de 70 resoluções e 22 prioridades, com a finalidade de orientar as ações a serem desenvolvidas pelos governos federal, estadual e municipal, para a juventude. Em 2011, nos dias 9 e 12 de dezembro, foi realizada a 2ª Conferência Nacional de Juventude com o lema “Conquistar Direitos e Desenvolver o Brasil”, precedida de conferências territoriais, municipais e estaduais, além das conferências livres, virtual e da consulta aos povos e comunidades tradicionais. Essa conferência contou com os seguintes documentos: Documento Base, Moções e Propostas Finais Aprovadas.

Tendo em vista a importância das políticas públicas para a juventude negra e pobre, nas próximas seções deste capítulo, serão discutidas as diretrizes para elaboração das referidas políticas e dados sobre a realidade da juventude negra, bem como apresentadas reflexões sobre as conferências nacionais, com vistas a referenciar a análise das ações do Estado, previstas no PPA e as demandas contidas nas resoluções das conferências, escolhidas para serem analisadas neste texto; análise esta que compõe o capítulo III.

2.1. Políticas Públicas de Igualdade Racial

Para o movimento negro, não é suficiente a conquista de um estado de direito se não garantirmos o direito a igualdade de oportunidades, igualdade de condição e a igualdade de tratamento.

É através das lutas e resistências que o movimento negro vem construindo diálogos com o Estado e com a sociedade. A história do movimento vem se caracterizando, segundo Domingues (2007, p. 11), pelo dinamismo, pela elaboração e reelaboração, em cada conjuntura histórica, de diversas estratégias de luta a favor da erradicação do racismo na sociedade brasileira. Não obstante uma história de negação, os jovens apontam caminhos de resistência no urbano; uma resistência pautada na criatividade, na solidariedade e na coletividade. O movimento de resistência da juventude negra na atualidade guarda semelhança com o movimento histórico desencadeado pelos negros escravizados, considerando os avanços históricos e as conquistas. Dentro das possibilidades que o movimento histórico permite – as condições políticas,

econômicas e sociais –, os jovens negros seguem criando espaços de resistência com o objetivo de mostrar sua cultura, de denunciar seu lugar subalternizado na sociedade, de mostrar seus projetos e sonhos. (RAIMUNDO, 2014, p.130)

De acordo com o Estatuto da Igualdade Racial (2010) Art.IV, considera como população negra o conjunto de pessoas que se autodeclaram pretas e pardas, conforme o quesito cor ou raça usado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ou que adotam auto definição análoga. O mesmo Estatuto define como políticas públicas ações, iniciativas e programas adotados pelo Estado no cumprimento de suas atribuições institucionais.

Avritzer e Gomes (2013), apresentam abordagens de Fraser e Honneth que podem contribuir com o conhecimento e a compreensão dos fatos ocorridos no Brasil, desde forte processo de dominação da população negra, durante o período colonial, e cujas consequências foi o estabelecimento de um sistema hierárquico de status com base na questão da raça e que imbricam elementos do espaço estatal, público, social e privado.

Destacam ainda que no Brasil, a produção da teoria política contribuiu para a formação de um modelo de integração racial tendo sua origem na produção de estratificação e desigualdade por meio das Ciências Sociais abordadas por Freyre (2003), Ramos (1957), Fernandes (1978), Pierson (1942). Para os autores, Florestan Fernandes (1978) foi o primeiro intelectual crítico da perspectiva privada no processo do reconhecimento de status igual entre os grupos raciais (ABRITZER; GOMES, 2013). Resumindo, constituição legal, estatal de uma política de igualdade racial no Brasil.

Nesse sentido, Avritzer e Gomes (2013) esclarecem que dentre os objetivos do artigo, mencionado acima, o que mais interessa a ser debatido são duas questões relacionadas com como se deu a formação da raça na sociedade brasileira; a integração racial na esfera privada e do caráter estatal e coletivo nos processos sociais, percebidos por Florestan Fernandes. (1978). Assim, “interessa-nos apenas um aspecto da análise de Florestan, ou seja, a percepção de um conjunto de processos sociais e culturais que retiravam a questão da integração racial da esfera privada e a conduziam ao mundo público e do caráter estatal e coletivo desses processos, dimensão que continua presente nos debates atuais” (AVRITZER; GOMES, 2013, p. 41-42). Os autores afirmam que um dos maiores desafios é o de implementar uma política de reconhecimento centrado nas esferas pública e privada, promover ações afirmativas e o fortalecimento da autoestima do povo negro brasileiro. Desconstruir as estruturas de reconhecimento pautadas no mérito pessoal e construir políticas de Estado voltadas para grupos específicos da população atingidos pelas políticas de exclusão racial, pelo racismo,

pela discriminação racial e promovendo a igualdade racial, conforme defesa de Florestan Fernandes.

De fato, por mais de 500 anos, desde o tráfico de escravos oriundos do continente africano, a população negra descendentes de escravos africano vêm lutando contra o racismo e a discriminação racial, inicialmente, por meio da formação de Quilombos, local de resistência na luta pela liberdade, sendo o mais conhecido o Quilombo de Palmares, e após o período colonial até a república, a resistência por meios de frentes negras; movimentos negros, representação cultural e religioso como as religiões de matrizes africana, ritos, artes, músicas e danças.

No entanto, podemos considerar que mesmo com todas as formas de resistência e enfrentamento ao racismo e a discriminação racial contra a população negra este período foi marcado por milhares de pessoas negras exterminadas, assassinadas, violentadas em seus direitos por serem negras. O Estado brasileiro se formou por meio de sistema colonial, escravocrata, capitalista, patriarcal, racista e sexista e destituído do respeito a qualquer lei que viesse proteger, defender, adequadamente, o povo negro, principalmente, as mulheres, crianças e jovens. Como consequência, ainda, vivemos numa sociedade racista, machista e preconceituosa, mesmo com os avanços obtidos pela política de reconhecimento da desigualdade racial de gênero.

Outra observação que merece ser evidenciada refere-se às transformações capitalistas contemporâneas. Segundo Raimundo elas “têm o poder de reforçar, manter e reproduzir as diversas expressões das desigualdades sociais. Nesse contexto, é inegável que os mais afetados são os mais pobres. No caso da conjuntura brasileira, os mais pobres são a maioria negra” (RAIMUNDO, 2014, p.125).

O referido autor considera, ainda, que, entre os que estão sujeitos a situações de miséria, segundo análise recentemente pelo Conselho Federal do Serviço Social - CFESS, encontram-se os jovens, dentre eles os jovens negros. (CFESS MANIFESTA, 2014).

Embora os/as jovens constituam um quarto da população economicamente ativa, representam metade do total de desempregados/as do mundo. A informalidade, o trabalho precário e o desemprego têm predominado nas relações de trabalho juvenis, expondo os/as jovens a uma vida de desespero e miséria. Ademais, determinados grupos de jovens, como mulheres e negros/as e, em especial, o grupo que surge da sobreposição dessas duas características (jovens mulheres negras), são atingidos/as de forma ainda mais severa pela falta de trabalho. Assim, vivemos uma era de incertezas, de agravamento das expressões da “questão social”, resultantes das transformações e inflexões no padrão de acumulação (CFESS MANIFESTA, 2014).

Na atualidade, quando a mortalidade precoce ainda incide sobre o jovem negro, consideramos que existem questões sobre a vulnerabilidade e a desvantagem no comparativo com outros grupos étnicos, que levam à necessidade do Estado elaborar, desenvolver e monitorar ações de enfrentamento ao racismo institucional, a invisibilidade da violência e aos danos causados pelo racismo, discriminação racial e preconceito. Cabe enfatizarmos que a exclusão socioeconômica da juventude negra ocorre em todos os municípios brasileiros, como mostra o estudo publicado pelo Boletim sobre a Vulnerabilidade Social e Juventude Negra, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS (2010 – p.3). A título de ilustração, vejamos trechos desse Boletim:

Com base nos dados do Censo 2010, verifica-se que o município possuía 9669,28795217794 jovens de 15 a 17 anos fora do ensino médio. Entre esses jovens, 64,5% são negros. Em relação ao ensino superior, 60412 jovens de 18 a 24 anos se encontravam fora do ensino superior, sendo que 49,6% desses jovens são negros. Ainda a partir do Censo 2010, 11427 jovens não estavam estudando nem estavam ocupados, entre os quais constavam 5665 jovens negros. Enquanto na juventude em geral o percentual de jovens negros corresponde a 45,7%, entre os jovens que não estavam estudando nem estavam ocupados, o percentual de jovens negros é de 49,6%. (Boletim do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2010, p.3).

Além desses dados, consta no referido Boletim acerca da distribuição da população

Grandes Grupos de Ocupação	Qtd. de jovens	% de negros entre os jovens
Membros das forças armadas, policiais e bombeiros militares	807	54,1%
Diretores e gerentes	4.396	25,7%
Profissionais das ciências e intelectuais	10.259	31,5%
Técnicos e profissionais de nível médio	10.682	39,1%
Trabalhadores de apoio administrativo	22.099	41,4%
Trabalhadores dos serviços, vendedores dos comércios e mercados	19.010	46,7%
Trabalhadores qualificados da agropecuária, florestais, da caça e da pesca	1.141	50,7%
Trabalhadores qualificados, operários e artesãos da construção, das artes mecânicas e outros ofícios	11.728	54,1%
Operadores de instalações e máquinas e montadores	4.884	57,3%
Ocupações elementares	14.843	61,4%
Ocupações mal definidas	6.798	49,7%
Total	106.647	46,1%

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2010.

O Censo revelou ainda que no município havia 1299 jovens em situação de extremapobreza, correspondendo a 0,8% do total de jovens, Entre os jovens negros, são 826 em situação de extrema pobreza e corresponde a 63,6% dos jovens nessa situação.

Esses dados demonstram a necessidade de que as buscas por relações raciais igualitárias estructurem ações do Estado. Mas, frente ao desafio de democratizar o acesso aos direitos humanos, concordamos com Scherer-Warren (2012), que é importante considerar a participação desses jovens na construção das políticas públicas:

Com o processo de democratização no país, vem observando demandas crescentes da sociedade civil organizada para uma institucionalização mais efetiva dos direitos humanos rumo a uma maior equidade, mas que seja construída através de negociações entre a sociedade e esfera estatal, após amplos debates com a sociedade civil representada a partir de suas esferas locais, estaduais e nacional, por suas associações civis, fóruns e movimentos sociais. Portanto, a sociedade, através de suas múltiplas formas de organização em rede, busca se fazer ouvir, propor normas e direitos e participar na formulação das políticas que atendam os anseios e ideários sociais, contemplando sua ampla diversidade cultural. (SCHERER-WARREN, 2012, p.13).

Nessa perspectiva, reafirmamos que crescem em importância a organização e a realização de Conferências livres, regionais e nacionais, espaços de participação da juventude e da população negra e, ainda, do Plano Plurianual- PPA. Assim sendo, na próxima seção apresentamos reflexões sobre o PPA e as conferências nacionais.

2.2. PLANO PLURIANUAL - PPA -: uma estratégia para superar desigualdade de oportunidades para a juventude negra?

De acordo com o Artigo 165 da Constituição Federal de 1988, as “Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerá: I- o plano plurianual; II – as diretrizes orçamentárias; III – os orçamentos anuais”.

A Lei nº 10.180, de 06 de fevereiro de 2001, organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal. No artigo 2º da referida lei que

O Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal tem por finalidade: I - formular o planejamento estratégico nacional; II - formular planos nacionais, setoriais e regionais de desenvolvimento econômico e social; III - formular o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais; IV - gerenciar o processo de planejamento e orçamento federal; V - promover a articulação com os Estados, o

Distrito Federal e os Municípios, visando a compatibilização de normas e tarefas afins aos diversos Sistemas, nos planos federal, estadual, distrital e municipal.

O PPA é um instrumento destinado a organizar e viabilizar a ação pública, com vistas a cumprir os fundamentos e os objetivos da República Federativa do Brasil. Por meio dele, é declarado “[...] o conjunto das políticas do governo para um período de quatro anos e os caminhos trilhados para viabilizar as metas previstas, construindo um Brasil melhor [...]”⁹ Considerado pelos órgãos de controle uma ferramenta que orienta o Estado e a sociedade no sentido de viabilizar os objetivos da República de acordo com o orçamento público previsto. Segundo o Manual Técnico de Orçamento-MTO (2014, p.17), “O orçamento é instrumento de planejamento de qualquer entidade, seja pública ou privada, e representa o fluxo previsto dos ingressos e das aplicações de recursos em determinado período”.

Em alguns estados, o PPA é conhecido como PPAG, identificado como um instrumento de planejamento de médio prazo elaborado pelo executivo de todos os entes governamentais do Brasil (União, Estado, Municípios e Distrito Federal) por um período de 4 anos. Envolve os programas, projetos e ações que o governo pretende implementar no mesmo período. Atualmente está em vigência na União o PPA 2012-2015. Nos Estados e Municípios como os mandatos são distintos, o PPA foi elaborado em 2012 com início de vigência de 2013 a 2016. O PPA oferece diretriz para elaboração da próxima lei: Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Segundo o Art. 165 da CF 1988, parágrafos 1º,

A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. § 2º - A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. § 3º - O Poder Executivo publicará, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, relatório resumido da execução orçamentária. § 4º - Os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional. [...] § 7º - Os orçamentos previstos no § 5º, I e II, deste artigo, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional. [...] § 9º - Cabe à lei complementar: I - dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual. (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988)

⁹PPA- 2011- 2015. Disponível em:(<http://www.planejamento.gov.br/ministerio.asp?index=10&ler=s108>. Acesso em: 01.jun.2013

Tais diretrizes, objetivos e metas deixam evidentes que o PPA orienta o Estado e a sociedade no sentido de viabilizar os objetivos da República. O Plano apresenta a visão do futuro do País, macro desafios e valores que guiam o comportamento para o conjunto da Administração Pública Federal. Por meio dele, o governo declara e organiza sua atuação, a fim de que a sociedade tenha um maior controle sobre as ações concluídas pelo governo, conforme artigo 7º da Lei nº 10180 de 2001:

Compete às unidades responsáveis pelas atividades de planejamento:

I - elaborar e supervisionar a execução de planos e programas nacionais e setoriais de desenvolvimento econômico e social;

II - coordenar a elaboração dos projetos de lei do plano plurianual e o item, metas e prioridades da Administração Pública Federal, integrantes do projeto de lei de diretrizes orçamentárias, bem como de suas alterações, compatibilizando as propostas de todos os Poderes, órgãos e entidades integrantes da Administração Pública Federal com os objetivos governamentais e os recursos disponíveis;

III - acompanhar física e financeiramente os planos e programas referidos nos incisos I e II deste artigo, bem como avaliá-los, quanto à eficácia e efetividade, com vistas a subsidiar o processo de alocação de recursos públicos, a política de gastos e a coordenação das ações do governo;

IV - assegurar que as unidades administrativas responsáveis pela execução dos programas, projetos e atividades da Administração Pública Federal mantenham rotinas de acompanhamento e avaliação da sua programação.

A política da promoção da igualdade racial está inserida na Lei nº 12.593, de 18 de janeiro de 2012, que Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2012 a 2015. No art.44, destacamos três diretrizes: I - a garantia dos direitos humanos com redução das desigualdades sociais, regionais, étnico-raciais e de gênero; II - a ampliação da participação social; IV - a valorização da diversidade cultural e da identidade nacional; V - a excelência na gestão para garantir o provimento de bens e serviços à sociedade;

A Lei de Diretrizes Orçamentária – LDO- foi instituída pela Constituição Federal -CF como instrumento norteador da elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA), na medida em que dispõe, para cada exercício financeiro sobre as prioridades das ações que serão executadas em um ano. Com base no PPA, a LDO estabelece quais são as prioridades em termos de programas, projetos e ações governamentais para serem executadas no próximo ano. Contribui também para outras regulamentações como: autorização de um novo tributo, gasto com pessoal. No entanto, seu objetivo principal é indicar diretrizes para elaboração da LOA – fazer a ponte entre o Planejamento de 4 anos (PPA) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Assim, as políticas públicas para a juventude negra devem ser contempladas por meio dos programas, projetos, ações e descrição das receitas orçamentárias, vinculados ao cumprimento das metas estabelecidas no PPA.

Receitas Orçamentárias são disponibilidades de recursos financeiros que ingressam durante o exercício e constituem elemento novo para o patrimônio público. Instrumento por meio do qual se viabiliza a execução das políticas públicas, a receita orçamentária é fonte de recursos utilizada pelo Estado em *programas e ações* cuja finalidade precípua é atender às necessidades públicas e demandas da sociedade. Essas receitas pertencem ao Estado, integram o patrimônio do Poder Público, aumentam-lhe o saldo financeiro e, via de regra, por força do princípio da *universalidade*, estão previstas na LOA. (BRASIL, MINISTÉRIO DA FAZENDA, SECRETARIA DO TESOUREO NACIONAL, 2014.p.11).

A Lei Orçamentária Anual - LOA -, é a Lei que vai detalhar as ações que vão ser executadas dos programas, projeto e ações contidas no PPA, em um ano. Por exemplo, estar em tramitação no Congresso a LOA, e estabelecer um consenso, para verificar o que vai ser, executado de forma detalhada, em termos de receita e gasto para o próximo ano.

O orçamento é a lei na qual os governos (municipal, estadual ou federal) deixam claro o que pretendem fazer com o dinheiro público. Nos municípios, essa lei é votada uma vez por ano na câmara municipal. Esse é um bom momento para participar. Em muitas cidades do Brasil, a população participa ativamente do processo do orçamento. Nessas cidades, os moradores decidem como será utilizado o dinheiro da prefeitura e acompanham de perto os gastos. (BRASIL, CARTILHA CGU, 2009. p. 6)

Tendo em vista o exposto, é importante destacarmos as fases que envolvem a efetivação do PPA:

a) Elaboração dos projetos de Leis Orçamentárias do Poder Executivo

É o primeiro movimento de elaboração das Leis que envolvem as propostas do PPA, LDO e LOA, e que se inicia no Poder Executivo conforme a CF 88. O Poder Executivo que tem a iniciativa para elaborar essas leis onde envolve toda articulação entre Ministérios, e diversas entidades governamentais entre os 3 Poderes – Legislativo, Executivo e o Judiciário, o Ministério Público, no âmbito das diversas Secretarias. O Poder Executivo ao articular todos estes poderes e entes governamentais, elabora uma proposta final das Leis Orçamentárias – PPA, LDO e LOA.

b) Tramitação dos Projetos de Leis Orçamentárias no Poder Legislativo

O Executivo encaminha essas Leis para o Poder Legislativo e então se inicia a 2ª fase de apreciação e tramitação dessas leis no Poder Legislativo. O Legislativo tem o poder, não somente de alterar, mas pode corrigir erros, omissões na proposta do executivo, como ele também pode emendar proposta do Executivo. Significa que pode incluir gastos nas propostas

orçamentárias que não estavam previstos pelo Poder Executivo. Também registramos a criação da instituição Comissão Mista de Plano de Orçamento Público e Fiscalização, prevista na CF, composta por membros da Câmara dos Deputados e do Senado. Ela tem a proporcionalidade dos Partidos Políticos dentro dessas Casas Legislativas. É a principal responsável pelos trabalhos de apreciação das Leis Orçamentárias – PPA, LDO e LOA, dentro do Poder Legislativo. A Comissão tem a responsabilidade de conduzir a apreciação das Leis orçamentárias, pode incluir gastos nas propostas orçamentárias que não estavam previstas pelo Poder Executivo como também posteriormente fiscalizar sua execução. Tem o poder de apreciar a prestação de contas do(da) Presidente da República, opinar se o Congresso deve aprovar ou não a Prestação de Contas da/do Presidente e se ele/ela executou o orçamento de acordo com o planejamento conforme o previsto e aprovado no Legislativo.

c) Execução Orçamentária, destacando execução dos gastos

Ao executar as Leis Orçamentárias – PPA, LDO e LOA, o poder público e governo estão executando suas diretrizes e a programação de 4 anos feita no PPA, e realizada de forma fragmentada cada ano pela LOA, que corresponde a uma parcela do PPA que obedece as diretrizes da LDO. A execução da LOA é anual e começa em 1º de janeiro e termina em 31 de dezembro, isto quer dizer, que no ano anterior as leis estão todas aprovadas. O governo então precisa tomar providência já no início do ano, dos procedimentos e detalhes dos gastos definidos na LOA. O que foi classificado como gasto passa ser denominado de crédito orçamentário e o valor de cada gasto definido na LOA, passa se chamar Dotação Orçamentária.

Para a execução e gestão, os créditos de dotação orçamentária eles são registrados no Sistema Integrado da Administração Financeira – SIAFI por meio de uma programação, onde o governo irá distribuir todas as receitas previstas para arrecadação do bimestre – o que espera arrecadar no 1º. 2º bimestre e assim por diante, além de programar mensalmente os gastos – uma estimativa bimestral e mensal.

A formalização de planejamento do orçamento do governo para prevenir e verificar se pode ou não realizar o que previu ou terá que gastar menos. Isto é, contingenciar gastos quando no final do bimestre o comportamento da receita não foi o planejado. Portanto na execução orçamentária o Poder Executivo pode alterar a LOA, mudar o que foi planejado e às vezes solicitar gastos que não foram previstos no orçamento em caso de situação emergencial que tem que responder de imediato necessidade daquele momento. Tanto por meio de Créditos Adicionais, Crédito Suplementação da dotação orçamentária de uma dispensa,

Crédito Especiais inclusão no orçamento que não foram previstos como Créditos Extraordinários no caso de uma calamidade pública. Há também algumas normas e exigência na contratação de bens e serviços públicos. O Poder Público não pode contratar bens e serviços públicos diretamente sem passar por licitações. Ele tem que estabelecer um processo de concorrência, onde todos/as terão oportunidade de fornecer bens e serviços, ofertar melhor preços com qualidade pelo governo. A Lei de Licitação nº 8.666/1993 define todos os procedimentos para aquisição de bens e serviços pelo poder público. Dentro dessas especificidades a Lei 8.666/93 define 5 modalidades de especificação: Concorrência, Tomada de Preço, Convite, Concurso Público, leilão. Em 2002 a Lei 10520/02 institui a modalidade Pregão e recentemente em 2005 o Pregão Eletrônico mais um aperfeiçoamento do processo de licitação pública para aquisição de bens e serviços pelo Estado, em concorrência estabelecia eletronicamente entre fornecedores/as.

d) Controle da execução orçamentária

O controle da execução orçamentária do Poder Executivo passa pelo Parlamento, pelos órgãos interno da Administração Pública do Poder Judiciário, sobre diversos poderes constituídos na sociedade. Na versão moderna, o controle tem como objetivo além de evitar a corrupção na realização dos gastos públicos e que os mesmos sejam traduzidos em bons resultados para a sociedade, Portanto, não basta gastar com honestidade tem que gastar bem, com eficiência, eficácia e com efetividade. Isto quer dizer, fazer mais com menor custo, cumprir com que foi programado, dentro das metas que o governo propôs atingir. E o mais importante, gastar com efetividade, produzir impacto positivo sobre a vida das pessoas; melhorar a vida e ofertar bens e serviços que vão de encontro das necessidades e anseios dessa população.

Nesse sentido podemos diferenciar tipos de controle da execução orçamentária: controles institucionais e controles sociais. De um lado temos o Controle Institucional que é exercido sobre o Poder Executivo, fiscalizando-o na realização dos seus gastos, nesse caso citamos o controle externo do Poder Legislativo sob Executivo. E, do controle interno como, Controladoria Geral da União-(CGU); o Ministério Público Federal (MPF)- fiscaliza e controla a União; O Ministério Público Estadual (fiscaliza e controla o Estado e Município); a Polícia Federal que aplica denúncias e fiscalização. De outro lado temos os Controles Sociais desde participação do/cidadão e da cidadã, associações, sindicatos, partidos políticos etc., utilizando diretamente as instituições, conforme art.74 CF 88, para denunciais, ilegalidades e irregularidades, como Conselhos de Políticas Públicas que tem o papel de conhecer o Orçamento Público, fiscalizarem, denunciar irregularidades que são observadas na execução orçamentária

do Poder Executivo. O controle social pode garantir que os gastos públicos possam de fatos realizados de acordo com as necessidades da população produzindo benefícios positivos para sociedade.

Além do exposto, é importante destacarmos a importância das dimensões de raça, de etnia e de gênero como indicadores para processos de planejamento, monitoramento e avaliação, numa perspectiva metodológica, nos favorece para o entendimento da política e dos caminhos desenhados pelo PPA 2012-2015 por meio dos programas, ações e metas para o enfrentamento ao racismo e as desigualdades raciais entre a população jovem e negra no Brasil. Na medida que há o cruzamento destes indicadores identificando o que se tem programado de políticas, neste caso, pela juventude negra, certamente estes estudos favorecerão elementos para análise das aproximações e afastamentos em relação PPA 2012-2015 e o papel das Conferências Nacional de Juventude (2011) e a de Promoção da Igualdade Racial (2013). Ferramentas eficazes que identifica as políticas do governo que efetivamente age sobre o cotidiano da juventude negra. São os programas, as metas e as ações estruturadas a partir da dimensão estratégica e dos desafios do governo para transformar o futuro imediato da Juventude Negra no próximo anos – 2015 e para o próximo PPA 2016 – 2019, quando teremos a partir do próximo ano, governos (Estadual e Federal), senadores (as) e parlamentares eleitos neste ano.

2.3. As Conferências Nacionais

Conforme Avritzer (2012), o Brasil é um dos países de referência de participação, a exemplo das Conferências Públicas que favorece a construção de instancias representativa e participativa, de proposição de política pública, de controle público, sobre transferências de recursos públicos, respaldado pela Constituição de 1988.

Já quando pensamos as conferências nacionais e as propostas que delas emergem, a dimensão de mudança normativa é muito mais significativa. Neste sentido, vale a pena pensar, tal como fizeram Pogrebinski *et al.* (2010), a efetividade enquanto incluindo a apresentação de projetos de lei no congresso. São estes últimos que são capazes de dar uma nova dimensão normativa a determinadas políticas e mostrar que o executivo reage às conferências nacionais em duas dimensões, na dimensão da gestão e na dimensão da modificação normativa que seja capaz de alterar o escopo de uma determinada política (AVRITZER, 2012.p. 20)

Reconhecemos que, ainda, que há necessidade de se adotarem medidas especiais afirmativas e positivas em enfrentamento a desigualdade de raça no âmbito da juventude e, por isso, o entendimento sobre a necessidade de mapear as políticas de juventude negra no

campo político sobre a igualdade de direitos, tratamento e condições. “As conferências nacionais impulsionam a atividade legislativa do Congresso Nacional, fortalecendo, assim, através de uma prática participativa e deliberativa, a democracia representativa no Brasil” (POGREBINSCHI et al., 2010, p. 84). Das 115 conferências realizadas, 74 ocorreram no período do governo Lula com a participação de 6,5% da população brasileira, influenciando na forma de fazer política no Brasil. A realização das conferências nacionais em diversas áreas temáticas como saúde, meio ambiente, educação, cultura, assistência social e esporte, direitos humanos, mulheres, promoção à igualdade racial, da juventude, conferências sobre Estado, economia e desenvolvimento e outras, tornaram-se importante instrumento de mudança nas formas de participação inclusiva da sociedade civil.

Conforme texto elaborado por Pogrebinschi e outros (2010):

As conferências de políticas públicas são definidas oficialmente como espaços institucionais de participação e deliberação acerca das diretrizes gerais de uma determinada política pública podendo assumir caráter consultivo ou deliberativo [...] convocadas por lei, decreto, portaria ministerial ou interministerial ou ainda por resolução do respectivo Conselho. Ao regulamentá-las, os órgãos responsáveis pela convocação e realização das Conferências detalham os temas e os objetivos e estabelecem as comissões organizadoras, os cronogramas e os regulamentos para implantação das reuniões municipais, estaduais e/ou regionais e nacionais, bem como para as eleições de delegados. Neste sentido, as conferências constituem espaços de participação e de deliberação que requerem esforços diferenciados, tanto de mobilização social, quanto de construção da representação social e do diálogo em torno da definição de uma determinada política pública. (POGREBINSCHI, 2010, p. 250)

O governo, ao garantir a realização de conferências nacionais, com a participação de diversos atores, sendo a maioria representante da sociedade civil organizada, designados/as delegados/das, impulsiona uma nova forma de representação política participativa nos diversos níveis de governo (municipal, regional/estadual e nacional). Na conferência municipal, local, regional pode até ocorrer a participação do cidadão ou da cidadã comum. No entanto, a partir da primeira instância de participação o processo passa por deliberação da maioria e/ou representação de setores interessados naquela política - “Accountability societal, acontece quando o controle social sobre o poder público e suas burocracias é exercido por atores coletivos organizados e não por cidadãos em sua condição inerentemente individualizada” (“cidadãos avulsos”) (LAVALLE; CATELLO, 2008, p. 67).

A maioria dos(as) delegados/as quando chegam à Conferência Nacional estão conscientes da reivindicação do grupo de pertencimento. Há uma identidade política da proposta que tanto pode ser oriunda dos movimentos sociais, associações, ONGs, Igrejas, Partidos Políticos, Sindicato, empresários/as etc., ou de representantes governamentais. Por

isso, o debate político é muito rico, democrático e participativo podendo influenciar nas decisões pela conferência e quando aprovadas e deliberadas pelas/os delegados/das, passam a ser referência de diretrizes para as políticas de governo, por meio da elaboração, promoção e articulação das políticas públicas.

Ainda não se sabe o quanto as Conferências Nacionais têm contribuído para a efetivação das políticas governamentais. No entanto, é possível verificar o significativo avanço na organização política e social da representação e participação da sociedade, nas conferências nacionais, contribuindo com a construção de agenda comum de política de inclusão cidadã, para setores que vivem em situação de vulnerabilidade e desigualdade social, de gênero, raça/etnia, política da juventude e econômica no Brasil. É o principal exemplo de avanço da democracia, participação e representação na gestão de políticas públicas e dos recursos públicos (AVRITZER, 2012; DAGNINO, 2009).

Diante e com base no exposto, no próximo capítulo examinaremos os documentos relativos ao PPA -2012-2015, Resoluções da 2ª Conferência Nacional da Juventude (2011) e Resoluções da III Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial (2013), com vistas a refletir sobre aproximações e afastamentos do conteúdo dos referidos documentos sobre juventude negra.

CAPITULO III – APRESENTAÇÃO DOS DADOS E RESULTADOS

Neste capítulo, apresentamos os resultados da análise do PPA-2012—2015, relativo aos programas temáticos: (i) trabalho, emprego e renda, (ii) autonomia e emancipação da juventude; (iii) enfrentamento do racismo e da igualdade racial, às resoluções conferências: 2ª da Juventude (2011) e III da Promoção da Igualdade Racial (2013), orientada pelo recorte racial e juventude, no que se refere ao trabalho, emprego e renda, à autonomia e emancipação da juventude negra e ao enfrentamento ao racismo e à promoção da igualdade racial. Dessa forma, buscamos identificar as aproximações e afastamentos entre os referidos documentos e a execução das metas e objetivos previstos no referido PPA. Para a apresentação e a análise dos dados, optamos por organizar este capítulo em três eixos, cada um referente a um dos programas temáticos do PPA.

3.1. TRABALHO, EMPREGO E RENDA

O programa temático, seus objetivos e metas que citam os termos juventude, raça e etnia vinculados à promoção do emprego e trabalho decente, em consonância com os compromissos assumidos pelo Brasil na Agenda e no Plano Nacional do Trabalho decente. Esses compromissos estão relacionados ao enfrentamento da pobreza e da desigualdade social, do desemprego e da informalidade, dos baixos níveis de rendimentos e produtividade, das desigualdades de gênero e raça/etnia e do combate a todo tipo de discriminação no mundo do trabalho. Uma das metas e prioridade de público do **Programa “2071 - Trabalho, Emprego e Renda”** é o de

Ampliar em 50% o atendimento em intermediação de mão de obra no âmbito do Sine e ampliar a oferta de cursos de qualificação social e profissional priorizando, em particular, o seguinte público e/ou áreas de atividades:

[...]

b) **afrodescendentes**, mulheres, **jovens** e pessoas com deficiência física e intelectual;

c) **trabalhadoras domésticas**;

d) **moradores de rua**;

e) **público do Programa do Seguro-Desemprego**;

f) **público dos Programas Bolsa Família e Brasil Sem Miséria**;

g) **trabalhadores resgatados da condição análoga à de escravo**;

[...]

i) **trabalhadores da construção civil** (PPA- 2012-2015, p.148)

É importante destacarmos que o exame do PPA- 2012-2015, nas dimensões mencionadas acima, mostra, ainda, que ao tratar sobre juventude não traz um programa específico para a juventude negra e pobre. No entanto, constam no PPA os termos ou expressões juventude, afrodescendentes, geração, combate à discriminação de raça/etnia e o combate à toda forma de discriminação no trabalho. Articulando os dados sobre a realidade socioeconômica da maioria da juventude negra brasileira com o público prioritário do programa 2071 - Trabalho, Emprego e Renda-, observa-se uma convergência. Por exemplo: moradores de rua; público do Programa do Seguro-Desemprego e público dos Programas Bolsa Família e Brasil Sem Miséria, em sua maioria são negros e pobres. O fato de tratar de forma genérica a juventude, não incorporando marcadores da condição da juventude negra brasileira (mencionados no cap. II), o PPA pode criar dificuldades para efetivar políticas públicas no sentido de transformar a condição da juventude negra e pobre, por exemplo a maioria dos pobres é constituída de pessoas da raça negra.

Segundo Raimundo (2014, p.125) na atual conjuntura brasileira entre os mais pobres, a maioria é da raça negra.

[...] E esse excesso de pobreza concentrado entre a comunidade negra mantém-se estável ao longo do tempo, em particular na última década. Ocorre que, dos 53 milhões de brasileiros pobres, 19 milhões são brancos, 30,1 milhões pardos e 3,6 milhões, pretos. Entre os 22 milhões de indigentes temos 6,8 milhões brancos, 13,6 milhões pardos e 1,5 milhão, pretos. (HENRIQUES, 2011, p. 9).

Em relação à análise das resoluções da 2ª Conferência da Juventude (2011), no Eixo I Desenvolvimento Integral, foi possível identificar aproximações com o contido no PPA examinado, pois a meta é a de construir e implementar um Plano Nacional de Promoção do Trabalho Decente para a Juventude com indicadores e metas, tendo como base a agenda nacional do trabalho decente para a juventude. Os dois documentos abordam de forma genérica a Juventude. Não há menção à expressão juventude negra e pobre. Na resolução da III Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial (2013), consta: “garantir, no mínimo 40% da verba destinada ao Sistema “S”, para capacitação da juventude empreendedores(as) negros, negras e de povos e comunidades tradicionais”. (Resolução da III Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial, 2013, p. 4).

3.2. AUTONOMIA E EMANCIPAÇÃO DA JUVENTUDE NEGRA

No PPA- 2012-2015, identificamos um programa de nº 2044 – Autonomia e Emancipação da Juventude, com a maioria dos objetivos e metas sem especificar como público almejado a juventude negra. O referido Programa visa, por exemplo, oferecer políticas públicas específicas, que garantam melhores condições de inclusão social, profissional, produtiva da juventude. Ampliação de oportunidades de implementação de políticas de transferência de renda, trabalho decente e, participação cidadã. Além da elevação da escolaridade de jovens na faixa etária de 18 a 29 anos visando à conclusão do ensino fundamental e a qualificação profissional.

Apenas um objetivo e três metas do referido Programa estão relacionadas diretamente à juventude negra, conforme constam no anexo do PPA-2012-2015, Agendas Transversais:

1) Articular a implementação do Plano Nacional de **Enfrentamento à Mortalidade da Juventude Negra.**

1) Implantar mecanismo de denúncia, notificação e monitoramento da mortalidade e violência contra a juventude negra. 2) Promover a adesão de todos os estados brasileiros ao Plano Nacional de Enfrentamento à **Mortalidade da Juventude Negra.** 3) **Realizar campanhas de comunicação e de sensibilização sobre racismo, com foco na reversão dos estereótipos que atingem a juventude negra, em todas as unidades da federação;** (PPA-2012-2015, Agendas Transversais, p. 135, grifo nosso).

Outra meta que também engloba a juventude negra é: ampliar os recortes de gênero, etnicorracial, LGBT e pessoas com deficiência nos projetos voltados para jovens.

Todavia, é importante também mencionar que o PPA argumenta que “as demandas juvenis devem ser contempladas por meio de políticas universais que levem em conta as singularidades juvenis; por meio de Programas e ações emergenciais com foco na juventude em situação de maior vulnerabilidade social e por meio de programas e ações específicas que visem ao desenvolvimento integral de jovens” (PPA-2012-2015, p. 185). No entanto, também, reconhece que “relacionar políticas universais não significa que as políticas para a juventude sejam uniformes ou homogêneas visto que existem profundas desigualdades e diferenças que permeiam os jovens” (PPA- 2012-2015, p. 185). Isso, a nosso ver, fortalece a idéia da necessidade de combinar políticas universais com políticas específicas para a juventude negra. O que demanda modificações no PPA, pois se o próprio PPA reconhece a importância das especificidades, há que exigir que elas apareçam com maior frequência através de todas as políticas do eixo relativo às políticas públicas para a juventude.

Em relação às resoluções da conferência da juventude, verificamos que as metas referem-se aos direitos da juventude em geral, no que diz respeito à autonomia e à

emancipação desse grupo. A referência à juventude negra aparece, quando trata da constituição do Conselho da Juventude, indicando a necessidade de garantir a participação de jovens negros, dentre outros participantes, e do direito ao território, incluindo jovens de comunidades tradicionais.

A análise das resoluções da Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial mostrou que no eixo Direito à experimentação e à qualidade de vida foram abordadas questões da juventude negra, no âmbito da saúde e caminhos para a construção da política nacional de saúde integral da população negra. O eixo Direito à diversidade e à vida segura trata da juventude em geral.

3.3. ENFRENTAMENTO AO RACISMO E À PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL

A análise do PPA-2012-2015 indicou que o Programa 2034 - Enfrentamento ao Racismo e Promoção da Igualdade Racial tem como metas, por exemplo:

Promover a incorporação da perspectiva da igualdade racial nas políticas governamentais, articulando ministérios e demais órgãos federais, estados e municípios. Realizar ações com órgãos da Administração Pública Federal e com estados e municípios visando à efetivação de políticas que têm como foco prioritário a população negra. Promover ações afirmativas no âmbito da ação governamental visando a corrigir as desigualdades raciais e assegurar a igualdade de oportunidades. Estabelecer acordos para a inclusão da população negra no mercado de trabalho. Assegurar a inclusão de conteúdos sobre a temática racial em programas e ações de sensibilidade e capacitação de servidores (as) para identificação, abordagem e enfrentamento ao racismo institucional. Reduzir as mortes por homicídio na juventude negra. (PPA-2012-2015, p. 128-139).

A única meta e objetivo do PPA-2012-2015, no Programa 2034 - Enfrentamento ao Racismo e Promoção da Igualdade Racial, que tratam diretamente da juventude negra são, respectivamente: estabelecer pactos Inter setoriais e interinstitucionais que revertam as altas taxas de mortalidade precoce na população negra, garantindo o seu direito à vida; reduzir as mortes por homicídio na juventude negra.

As resoluções da II Conferência Nacional da Juventude (2011) não têm como eixo o enfrentamento ao racismo e a promoção da igualdade racial. Trata da juventude em geral, exceto no eixo quatro, direito à diversidade e à vida segura. Nele está a proposta de

Implementar imediatamente, e fiscalizar à luz das resoluções do 1º ENJUNE- Encontro nacional de Juventude Negra- o Plano nacional de enfrentamento da mortalidade da juventude negra, efetivando a promoção da igualdade racial e o

combate ao racismo, por meio de projetos sociais e educativos, saúde pública e segurança, com a finalidade de combater a mortalidade, os homicídios e violência de qualquer natureza (física, simbólica, verbal e psicológica) contra a juventude negra e os povos e comunidades tradicionais (Resoluções 2ª Conferência da Juventude, 2011, p.7).

Em relação às resoluções sobre a Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial (2013) o termo juventude negra é citado no subtema II, Políticas de Igualdade Racial no Brasil: avanços e desafios. Não há a utilização da expressão juventude negra e pobre. Utiliza os termos juventude, geração, povos e comunidades afrodescendentes. Utiliza a expressão jovem e a indicação de garantia de direitos relativos à educação, à saúde, à segurança, à mobilidade urbana, dentre outros direitos. Propõe ações afirmativas e que o Ministério Público e das Comunicações efetivem mecanismos de monitoramento e punição de manifestações racistas, sexistas e homofóbicas. Combater o racismo institucional. Instituir programas e campanhas de combate ao racismo. Divulgar o Estatuto da Igualdade Racial.

Diante do exposto, é possível afirmar que as formulações contidas no PPA-2012-2015 e nas resoluções das conferências examinadas têm pontos comuns, em relação às metas e aos objetivos, e fundamentam-se em concepções semelhantes sobre questões e proposições acerca da promoção da igualdade racial. Essa situação nos permite elaborar as seguintes hipóteses, que poderão ser investigadas em outros estudos: Essas semelhanças não é um indício de que o referido PPA tomou como base as conferências passadas? Trata-se de um indício de que os movimentos também estão familiarizados com o PPA e as políticas do governo?

Nos documentos, PPA 2012-2015 e Resoluções da 2ª Conferência Nacional da Juventude (2011), está ausente a expressão juventude negra e pobre, o que demonstra que as questões da juventude negra e pobre não ocupam a centralidade do debate da referida conferência e tampouco resulta em proposições específicas para esse grupo. Isso nos permite afirmar a omissão em relação à realidade vivenciada por esse grupo de pessoas, e exposta no capítulo II deste texto. A juventude é tratada majoritariamente como categoria geral, sem reconhecer a pluralidade de condição dentro do referido grupo geracional.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A finalidade deste texto foi a de apresentar resultados de pesquisa acerca das aproximações e afastamentos entre o Plano Plurianual 2012-2015, no que se refere à dimensão tática: programas temáticos, especialmente as políticas sociais relativas ao trabalho, emprego e renda, autonomia e emancipação da juventude, enfrentamento do racismo e da igualdade racial, as resoluções das 2ª Conferência Nacional de Juventude – 2011 e, III Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial - 2013, buscando as aproximações e os afastamentos em relação às demandas por trabalho, emprego e renda, autonomia e emancipação e enfrentamento ao racismo e promoção da igualdade para a juventude negra.

No decorrer do texto argumentamos a favor da centralidade da participação e deliberação nos espaços das conferências, como mecanismos de legitimação e aperfeiçoamento da democracia, e apresentamos os resultados da pesquisa.

À guisa de considerações finais, optamos por destacar três observações:

1ª) Há evidências de que nos textos examinados a tendência é a de tratar a juventude, como categoria geral, sem incluir, de forma recorrente a expressão juventude negra e pobre, embora o PPA-2012-2015 destaque que a política universal não pode significar políticas para a juventude uniformes ou homogêneas, pois existem profundas desigualdades e diferenças que permeiam os jovens. Destaque, ainda, a necessidade de que as questões de promoção da igualdade racial perpassem todas as políticas.

2ª) Os Programas, metas e objetivos contidos no PPA-2012-2015 têm relações com as resoluções relativas às Conferências Nacionais da Juventude (2011) e da Promoção da Igualdade Racial (2013), examinadas neste texto, no que diz respeito à juventude em geral e ao combate ao racismo.

3ª) A existência de Resoluções da Conferência Nacional de Promoção da Igualdade racial, realizada em 2013, com objetivos e metas presentes no PPA-2012-2015, pode indicar: o não cumprimento de metas do referido PPA, embora atividades de Programas previstos no PPA tenham sido realizadas; o desconhecimento do movimento de que já existem tais políticas; que as ações realizadas não são adequadas para o cumprimento de tal meta; as ações foram previstas no PPA, mas não realizadas integralmente.

A nosso ver, essa situação pode ser associada a não transversalização da promoção da igualdade racial e combate ao racismo em todas as ações do PPA, por conseguinte, em todas as políticas públicas do Estado.

Os resultados da pesquisa também nos permitem indicar a necessidade de realizar as Conferências Nacionais antes da elaboração do novo PPA 2016-2019, conferindo centralidade à discussão das proposições do PPA, para os próximos quatro anos. Ou caso não ocorra a possibilidade de garantir essa temporalidade, incluir no debate, durante a Conferência Nacional, a revisão do PPA em vigor.

Por fim, os referidos resultados permitem, ainda, evidenciar a necessidade de continuar as pesquisas sobre o cumprimento das metas e os significados das ações e ou das políticas públicas, com vistas a alterar a situação da juventude negra e pobre do Brasil.

REFERÊNCIAS

AVRITZER, Leonardo. **Conferências Nacionais: ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil**. Texto para discussão. Brasília: Ipea, 2012. Disponível em: <http://www.consocial.cgu.gov.br/uploads/biblioteca_arquivos/274/arquivo_f4176c9563.pdf> Acesso em: 10.nov.2013.

_____. GOMES, Lilian C. B. **Política de reconhecimento, raça e democracia no Brasil**. Dados [online]. 2013, vol.56, n.1, pp. 39-68. Disponível em:<http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0011-52582013000100003&script=sci_arttext>. Acesso em: 01.jan. 2014.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Lisboa, Portugal; Edições 70, LDA, 2009.

BOLETIM DO MINISTERIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE Á FOME. **Vulnerabilidade Social e Juventude Negra** – Disponível em:<<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/RIV3/geral/index.php>> 02.12.2013. Acesso em 11.fev.2013

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, Senado, 1998.

_____. Lei 10180/06/2001. Organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2001/lei-10180-6-fevereiro-2001-368076-normaatualizada-pl.html>>. Acesso em: 01.02.2013.

_____. Controladoria Geral da União – CGU. Cartilha Olho vivo no dinheiro público: um guia para o cidadão garantir os seus direitos, 2^a ed., 2009. Disponível em: <[Http://www.cgu.gov.br/publicacoes/cartilhaolhovivo/Arquivos/CartilhaOlhoVivo_baixa_V2.pdf](http://www.cgu.gov.br/publicacoes/cartilhaolhovivo/Arquivos/CartilhaOlhoVivo_baixa_V2.pdf)> Acesso em: 11/05/2014.

_____. Ministério Público do Trabalho – MPT. Programa de Promoção da Igualdade de Oportunidade para Todos, visando o combate da discriminação de raça e gênero nas relações de trabalho, Brasília. MPT, 2005.

_____. Ministério do Planejamento. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPIS/MP). Departamento de Temas Sociais. **Plano Mais Brasil PPA 2012-2015: Agendas Transversais – Monitoramento Participativo: ano base 2012 – v.I e v. II, Sumário Executivo**, agosto de 2013. Disponível: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/PPA/2013/Agendas_Transversais-Rel_SIOP.pdf> Acesso em: 05.jan.2014

_____. Ministério do Planejamento. Secretaria de Orçamento Federal. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPIS/MP). Coordenação de Documento e Informação. **Guia de Monitoramento PPA 2012-2015: Módulo de Monitoramento Temático** – Brasília: MP, 2012.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Plano Mais Brasil: Mais Desenvolvimento, Mais Igualdade**,

Mais Participação - PPA 2012- 2015. Disponível em: < http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/PPA/2012/111206_agendas_transversais.pdf> <http://www.planejamento.gov.br>. Acesso em: 01. jan.2014.

_____. Secretária-geral da Presidência da República, Secretaria Nacional da Juventude. **Resoluções da 2ª Conferência Nacional da Juventude.** Disponível em: < <http://www.juventude.gov.br/conferencia-nacional>>. Acesso em: 12.agos. 2013.

_____. Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República. **Resoluções da III Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial.** Disponível em: < <http://iiiconapir.seppir.gov.br/>> Acesso em: 12. Jan.2014.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimento Estratégico: Secretaria-Geral da Presidência da República, Secretaria Nacional de Articulação Social. **Agendas transversais. Monitoramento Participativo. Plano Mais Brasil - PPA 2012-2015** - Brasília 2013 S. Vol. I e II Disponível em: < <http://www.justica.gov.br/Acesso/acoes-e-programas/arquivos-anexos/relatorio-agendas-transversais-v-i-1.pdf>>. Acesso em: 01.12.2013.

_____. Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República – SEPPIR/PR. **Estatuto da Igualdade Racial** (5ª Ed). Lei nº 12.288 de 20.jul.2010. Brasília-DF, mar.2013

_____. Secretária-geral da Presidência da República, Secretaria Nacional da Juventude. **Estatuto da Juventude.** Disponível em < <http://www.juventude.gov.br/estatuto>> Acesso em: 20.dez.2013.

_____. Política Nacional de Juventude. Brasília: Secretaria Nacional da Juventude, 2006.

_____. Ministério da fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de contabilidade aplicada ao setor público.** Disponível em< <http://www.tce.ro.gov.br/arquivos//Downloads/IEP-MCASP-19-08-12-21-50-43.pdf>>. Acesso em: 12.maio.2014.

_____. Lei 8666 de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal e institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 01.fev.2013.

_____. Decreto-lei nº 7.967 de 27 de agosto de 1945. Dispõe sobre a Imigração e Colonização, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del7967impressao.htm>. Acesso em: 01.maio.2013

CFESS MANIFESTA. **A Juventude brasileira precisa de política pública!** Janeiro de 2013. Disponível em: < http://cfess.org.br/publicacoes_manifesta.php>. Acesso em 01.fev.2014.

DAYRELL, Juarez. O jovem como sujeito social. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, n. 24, p.42. set/out/nov/dez 2003.

DAYRELL, Juarez e GOMES, Nilma Lino. **Juventude no Brasil: questões e desafios**. 2008. .4 mimeo.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando In: MATO, DANIEL (Org.), **Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización**. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2009, p. 95-100.

DOMÍNGUES, Petrônio. Movimento Negro Brasileiro: alguns apontamentos históricos. **Tempo**, Rio de Janeiro, n. 23, 2007.

FARIA, Cláudia Feres; PETINELLI, Viviane Silva; LINS, Isabela Lourenço. Conferências de políticas Públicas: um sistema de participação?. **Revista Brasileira de Ciência Política**, nº 7, Brasília, janeiro – abril de 2012, p. 249-284.

FERNANDES, Florestan. **A integração do Negro na Sociedade de Classes** (3ª Ed.). São Paulo: Ática, 1978.

FREYRE, Gilberto. **Casa Grande & Senzala**. Rio de Janeiro, Editora Globo, (2003) [1933].

HENRIQUES, R. Desigualdade racial no Brasil: evolução das condições de vida na década de 90. In: IPEA. **Texto para discussão n. 807**. Rio de Janeiro: IPEA, julho de 2011, p.9.

GOHN, M.G. **História dos movimentos e lutas sociais: a construção da cidadania dos brasileiros**. São Paulo: Loyola, 1995.

INESC. **Declaração de Durban e Plano de Ação**. III Conferência Mundial de Combate ao Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata. 2001, Disponível em: <http://www.inesc.org.br/biblioteca/legislacao/Declaracao_Durban.pdf/view>. Acesso em: 03.fev.2013

LAVALLE, Adrian Gurza e CASTELLO, Graziela. **“Sociedade Civil. Representação e a dupla face da accountability: Cidade do México e São Paulo.”** In: **Caderno CRH**, Salvador, vol. 21, n. 52, Abr. 2008. p.67 Disponível em: <<http://www.cadernocrh.ufba.br/viewarticle.php?id=542>. > Acesso em: 02.jan.2014.

LEITE, Gisele. **Sobre a escravidão: da filosofia até a história**. Disponível em: <http://www.academia.edu/4331728/Sobre_a_escravidao_da_filosofia_ate_a_historia>. <<http://www.giseleleite.prosaeverso.net/visualizar.php?id=4291280>> Acesso em: 12.jan.2014.

MARGULIS, Mario. Juventud: una aproximacion conceptual. In: BURAK, Solum Donas. **Adolescencia y juventud en America Latina**. Costa Rica: Conselho Editorial DLRU, 2001.

MATOS, Marlise. Cidadania porque, quando, para quê e para quem? Desafios contemporâneos ao Estado e à democracia inclusiva. In: AVRITZER, L. (Org.). **Cidadania e a luta por direitos humanos, sociais, econômicos, culturais**. Belo Horizonte: Editora do Departamento de Ciência Política da UFMG, v. 6, 2009. p. 9-58.

ONU. Declaração universal de Direitos Humanos. Disponível em: <http://www.mp.gov.br/porta/web/hp/7/docs/declaracao_universal_dos_direitos_do_home_m.pdf, > Acesso em: 11.jan.2014.

_____. Conferência de Durban sobre Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata, 31 de agosto a 8 de setembro de 2001. Disponível: <http://iiconapir.seppir.gov.br/>. Acesso em: 12. Jan.2014

POGREBINSCHI, T.et AL. **Entre representação e participação: as conferências nacionais e o experimentalismo democrático brasileiro**. Rio de Janeiro: Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro (IUPERJ), 2010. p. 84 – 250.

PIERSON, Donald. **Negroes in Brazil: A Study of Race Contact at Bahia**. Chicago, The University of Chicago Press, 1942.

PLATAFORMA DhESC Brasil. Direitos Humanos, Econômicos, Sociais e Culturais. O Cumprimento do PIDESC pelo Brasil. Contra Informe da Sociedade Civil – Resumo Executivo, Observações Conclusivas o Comitê. Comentários/Plataforma DhESC Brasil. Brasília, Plataforma DhESC Brasil, 2003, p. 68

PPA. PPA Atual - PPA Antigos. Editorial Disponível: <<http://www.planejamento.gov.br/ministerio.asp?index=10&ler=s1086>.> Acesso em: abr.2014

RAIMUNDO, José Valencie. A Violência no Cotidiano da Juventude Negra: Um olhar sobre a questão . **Temporales**. Brasília (DF), ano 14, n. 27, p. 125-136, jan./jun. 2014.

RAMOS, Alberto Guerreiro, **Introdução Crítica à Sociologia Brasileira**. Rio de Janeiro, Editora Andes Limitada. 1957.

REZENDE, Cláudia B. Identidade: o que é ser jovem?. **Tempo e Presença**, n. 240, p. 4-5, 1989.

SCHERER-WARREN, Ilse. **Movimentos sociais e/no Estado: Nexos para uma política emancipatória**. Ciclo de Seminários “Movimentos Sociais e Democratização do Estado”, Secretaria Geral da Presidência da República, 2012.

_____. **Das ações coletivas às redes de movimentos sociais**. Controle social e democracia. Belo Horizonte, UFMG, 2009 (texto do Programa de Formação de Conselheiros Nacionais, p.13).

SOARES do BEM, Arim. A centralidade dos movimentos sociais na articulação entre o Estado e a sociedade brasileira nos séculos XIX e XX. **Educação & Sociedade**, v.27, n.97, Campinas, set./dez. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/scielo>>. Acesso em: 01.12.2013.

VILLAÇA, Martins. **Redemocratização na América Latina**. Disponível em: <<http://anphlac.fflch.usp.br/redemocratizacao-apresentacao>>. Acesso em: 11.02.2013.

WASELFISZ, Júlio Cacobo. **Mapa da Violência 2013** – Homicídios e Juventude no Brasil. CEBELA – Centro Brasileiro de Estudos Latino-americanos, FIACSO-Brasil – Rio de Janeiro, 2013