



IX ENCONTRO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ISSN: 2594-5688

secretaria@sbap.org.br

Sociedade Brasileira de Administração Pública

ARTIGO

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE JUVENTUDE E IGUALDADE RACIAL:
RESGATANDO AGENDAS, CONCEPÇÕES E TRAJETÓRIAS À LUZ
DA INTERSECCIONALIDADE: POLÍTICAS PÚBLICAS DE
JUVENTUDE E IGUALDADE RACIAL: RESGATANDO AGENDAS,
CONCEPÇÕES E TRAJETÓRIAS À LUZ DA
INTERSECCIONALIDADE**

**MARIANA MAZZINI, HELOISE STEFANI NASCIMENTO DA SILVA, MARIA LUIZA SANTOS NUNES,
WASHINGTON JOSÉ DE SOUZA,**

**GRUPO TEMÁTICO: 13 Relações Raciais e
Interseccionalidade na Administração Pública**

Disponível em: <https://sbap.org.br/>

Políticas públicas de juventude e igualdade racial: resgatando agendas, concepções e trajetórias à luz da interseccionalidade

Resumo: No presente artigo apresentamos uma reflexão acerca das possibilidades e limites da intersecção entre as políticas públicas de igualdade racial e de juventude. A formação da sociedade brasileira é profundamente delineada pelo racismo e pela insegurança para a juventude, principalmente a juventude periférica e preta. Trata-se, portanto, de questões políticas que demandam uma abordagem interseccional de pensar e agir. Em nossa análise preliminar das agendas, concepções e trajetórias resgatadas neste trabalho, evidenciamos pontos de contato entre as duas políticas, tendo sido a iniciativa mais promissora de integração intersetorial o Plano Juventude Viva (PJV). No entanto, por não ter enfrentado de forma contundente o genocídio da juventude negra e o racismo envolvido na violência policial no Brasil, o PJV não assumiu uma abordagem interseccional crítica e transformativa em sua plenitude.

Palavras-chave. Interseccionalidade. Juventude. Igualdade Racial. Política Pública.

1. Introdução

As desigualdades raciais constituem-se em um dos problemas públicos mais profundos e persistentes do Brasil (CARNEIRO, 2003; NASCIMENTO, 2016). As desigualdades que afetam a juventude no Brasil projetam um desafio igualmente estratégico para o desenvolvimento econômico, social, cultural e político do país (ABRAMO, 1997). As questões racial e da juventude são problemas complexos e, portanto, multicausais e dimensionais (RITTEL; WEBER, 1973).

Formulados separadamente, esses dois problemas públicos podem parecer distintos. Ainda que as desigualdades raciais não se limitem às questões da juventude (e vice e versa), é fundamental reconhecer as profundas interconexões existentes entre ambas, especialmente no que diz respeito à violência, acesso à educação e mercado de trabalho no Brasil, dentre outros aspectos (Fórum Brasileiro de Segurança Pública [FBSP], 2021; NERI, 2021). Por isso, essas são questões políticas que demandam uma abordagem interseccional de pensar e agir (GONZALEZ, 1981; CRENSHAW, 2002; HILL COLLINS; BILGE, 2021), e, por conseguinte, de estruturar políticas públicas.

O conceito de interseccionalidade, sistematizado por Crenshaw (2022) no final da década de 1980, tornou-se uma ferramenta de articulação, principalmente, das relações de gênero e raça, para denunciar e transformar discriminações vividas pelas mulheres negras (TEIXEIRA, 2020). A contribuição de outras autoras permitiu dar centralidade a outras relações sociais, a exemplo de classe (DAVIS, 1981; KERGOAT, 2010).

Em síntese, a interseccionalidade permite compreender e combater opressões, desigualdades e discriminações que estruturam a realidade social, considerando relações de poder e de dominação que se configuram a partir do *cisheteropatriarcado*¹ branco e capitalista (HILL COLLINS; BILGE, 2021).

¹ O patriarcado não se limite à opressão das mulheres pelos homens, mas também é delineado pela cis heterossexualidade compulsória, que exclui corpos LGBTQIA+, tornando desviantes as formas de amar e desejar que envolvam a transexualidade, a lesbianidade, a bissexualidade e a homossexualidade, dentre outras expressões.

Em bases mais ampliadas, nacionalidade, capacitismo, idade e geração também se projetam como dimensões importantes para abordagens interseccionais, dentre outras.

A partir de uma análise interseccional, é possível observar que a sociedade brasileira se constitui a partir de diferentes sistemas de opressão imbricados. Por isso, relações patriarcais, racismo, xenofobia, classismo e ageísmo, dentre outras, são inseparáveis na forma que operam para excluir indivíduos e grupos sociais. Assim, a interseccionalidade possibilita a compreensão integrada de fatores que produzem desigualdades e injustiças, mas vai além, uma vez que se projeta como uma abordagem de crítica, mas, sobretudo, de transformação e emancipação social, valorizando o protagonismo dos movimentos sociais que politizam injustiças (HILL COLLINS; BILGE, 2021).

É neste contexto que se insere o presente artigo, cujo objetivo é resgatar agendas, concepções e trajetórias de políticas públicas de igualdade racial e juventude, identificando possibilidades e limites para a interseccionalidade. Para isso, realizamos uma análise qualitativa, descritiva e exploratória (SAMPIERI, COLLADO e LUCIO, 2006), com base em documentos e revisão bibliográfica, de políticas de igualdade racial e de juventude em nível nacional, apontando intersecções. Em nosso percurso, enfocamos a criação, expansão, inflexão e transformação de instâncias e mecanismos que estruturam as duas políticas para, então, mapear possibilidades e limites de intersecções.

O texto está organizado em cinco seções, além desta introdução. Na segunda, refletimos sobre desigualdades raciais e de juventude, apresentando a interseccionalidade como proposta de abordagem. Nas seguintes, apresentamos, respectivamente, percursos das políticas de igualdade racial e de juventude em nível nacional. Na quarta parte, descrevemos articulações entre as duas políticas enfocando, principalmente, o Plano Juventude Viva (PJV) (BRASIL, 2018). Na última seção, discutimos os resultados, além de refletir sobre limitações e contribuições do estudo.

2. Vias que se interseccionam: políticas de igualdade racial e juventude

2.1. As vias para intersecções entre raça e juventude

O termo raça, em seus usos preliminares, integrou o universo das ciências biológicas, com a finalidade de classificar animais ou plantas. Sua utilização para nominar as diferenças percebidas entre seres humanos é dotada, contudo, de um significado social, e não biológico, que se inscreve no centro de um projeto de poder e de dominação europeu, em relação a povos e territórios, como assinalam Munanga (2004) e Nascimento (2016)

A separação racial de grupos de pessoas, e sua posterior hierarquização, exploração e desumanização, foi processo central para o colonialismo branco e europeu de comunidades negras e indígenas de África e América, dentre outros territórios (CARNEIRO, 2003). Embora suas raízes remetam ao processo de escravidão, que ocorreu desde a colonização até o final do Século XIX, ao longo da história houve

sucessivos episódios de atualização dessa forma de opressão e exploração e seus efeitos se fazem presentes até os dias atuais (MUNANGA, 2004).

Ainda que, contemporaneamente, tenhamos evidências suficientes da inexistência de raça em sentido biológico, o uso do termo permanece, para denunciar efeitos persistentes do racismo (MUNANGA, 2004), em seus sentidos estruturais, institucionais e intersubjetivos (ALMEIDA, 2019). Esses sentidos definem contornos de um conjunto amplo de fenômenos sociais, abrangendo desde o modo como se dá a exploração da mão-de-obra negra no modo de produção capitalista, até o que se define socialmente como bonito, inteligente ou bem-sucedido (JACCOUD, 2008). A formação brasileira é, assim, profundamente delineada pelo racismo. O Brasil foi o país que mais recebeu escravizados africanos (MUNANGA, 2004), além de ter sido o último a abolir a escravidão (NASCIMENTO, 2016). Por essa razão, Gonzalez (1981) assinala que o racismo expressa neurose cultural brasileira. Ainda que as desigualdades raciais sejam problemas complexos e, portanto, multicausais e multidimensionais (RITTEL; WEBER, 1973), é possível evidenciar seus efeitos por meio da seleção de alguns indicadores de violência e do mercado de trabalho.

O Anuário Brasileiro de Segurança Pública (FBSP, 2021) aponta que, em 2020, no Brasil, mais de 76% das pessoas assassinadas eram negras. Além disso, em uma década (2009-2019), houve redução de 33% de pessoas não negras assassinadas, mas, no caso das pessoas negras, houve aumento de 1,6%. Comportamento similar ocorre em relação às mulheres: diminuição em 26,9% entre não negras mortas e aumento de 2% no caso das mulheres negras.

De acordo com Silva e Silva (2020), em 2020, no Brasil, as pessoas negras (pretas e pardas) correspondiam a 60% das pessoas desocupadas, ainda que representando 54,9% do total da força de trabalho. Trata-se de realidade estrutural do mercado de trabalho no Brasil, mas sensível a mudanças. Ainda de acordo com Silva e Silva (2020), nos primeiros meses da pandemia Covid19 a desocupação entre mulheres negras e homens negros foi maior do que para o total da população: ampliou-se de 10,7% para 12,7% para homens negros e de 13,8% para 17,7% para mulheres negras.

O tema da juventude está presente como dilema contemporâneo no debate público brasileiro, e, também, em pesquisas acadêmicas (ABRAMO, 1997). Tais dilemas emergem articulados a direitos básicos como participação social e política, acesso à educação e ao trabalho, mas, também, à problemática da violência, principalmente entre a juventude periférica e preta. De acordo com a autora, quando juventude ingressa na agenda política, muitas vezes o tema assume contornos de “contenção, intervenção ou salvação” (ABRAMO, 1997, p.30), em vez de representar participação e protagonismo da população jovem na esfera pública. Nesses termos, há necessidade de avanços no que se refere à compreensão da juventude brasileira como segmento pertencente e ativo na sociedade, e, não apenas como problema que precisa ser resolvido (ABRAMO, 1997).

A definição do que se entende por juventude é objeto de disputas e de constante mudanças. Segundo Silva e Silva (2011), juventude é categoria de caráter sociológico, a partir da qual se pronuncia o caráter de transição para que pessoas jovens possam assumir suas responsabilidades, quando adultas. É importante considerar, entretanto, que ser jovem não é apenas transição; um devir. Juventude é, em si, um valor e jovens são sujeitos de direitos e de deveres. O recorte etário, que permite compreender em qual período do ciclo de vida está um sujeito, varia entre países e, também, em momentos diferentes da consolidação de políticas de juventude.

O Estatuto da Juventude (BRASIL, 2013), no Brasil, previu que são jovens as pessoas entre 15 e 29 anos. A Política Nacional de Juventude (PNJ) previu três grupos de faixas etárias: 15 a 17 anos (jovens-adolescentes); de 18 a 24 anos (jovens-jovens); e dos 25 a 29 anos (jovens-adultos (SILVA e SILVA, 2011)). Desse modo, o tema juventude aparece em vários setores e momentos de políticas públicas. Educação e mercado de trabalho da população jovem, por exemplo, são problemas persistentes no Brasil, envolvendo níveis distintos de escolarização (ensinos fundamental, médio e superior) e de inserção no mundo do trabalho e renda. Se considerarmos o diagnóstico de Neri (2021) sobre o fenômeno conhecido como “nem nem” (nem trabalha e nem estuda), com recorte na juventude, constatamos um avanço de 24% (em 2019) para 25,5% (em 2020), suficiente para afirmarmos que ¼ da juventude brasileira não está inserida nem no mercado de trabalho e nem no sistema educacional. Essas são questões que demandam abordagens específicas de políticas públicas.

A experiência de ser jovem é fato singular e envolve condicionantes de classe, raça, etnia, gênero e sexualidade. Tais condicionantes acabam por definir quem pode ser jovem no Brasil, mesmo que a idade indique situação distinta (SILVA; SILVA, 2011). Desse modo, é oportuno reconhecer que nem todos os jovens têm o privilégio de usufruir da condição que a idade possibilita, pois, muitos passam da infância diretamente para a fase adulta por meio, principalmente, da necessidade de se inserir no mercado de trabalho, na busca por renda. Há, ainda, os casos em que jovens são cooptados pelo crime. Em síntese, políticas de juventude exigem a compreensão de múltiplos indicadores, condições e estágios da sociedade brasileira.

2.2. Interseccionalidade

Ainda que sejam muitos os fatores que se integram para produzir desigualdades e que, portanto, podem ser esclarecidos por uma abordagem interseccional, é possível iluminar alguns aspectos, considerando sua relevância para determinadas problemáticas. No nosso caso, selecionamos enfocar raça e juventude.

De acordo com Anunciação, Trad e Ferreira (2020), a intersecção entre raça, perfil etário e outras variáveis (como classe social e pertencimento territorial), são determinantes para, por exemplo, a prática policial brasileira. O mesmo podemos dizer sobre as mortes violentas no Brasil. Em outras

palavras, jovens negros, pobres e moradores de favelas são o público-alvo das abordagens policiais e, portanto, de ações violentas de modo geral. É por isso que no país ocorre o que o movimento negro chama de genocídio da juventude negra.

No Brasil, temas raciais e de juventude não podem ser abordadas de forma isolada, uma vez que possuem profunda conexão pela condição de classe e de violência a que estão submetidos jovens negros. Segundo o FBSP (2021), 81% dos adolescentes entre 15 e 19 anos, vítimas de violência letal no Brasil, são negras. A vítima de violência no Brasil é homem (91,3%), negro (76,2%) e jovem (54,3%). Quando retomamos os dados da juventude nem-nem, identificamos resultados mais elevados entre a juventude preta (29%) e parda (28,5%), do que para o total (25,5%) [NERI, 2021]. Esses dados apontam para uma interseccionalidade entre raça (renda, classe social) e juventude e, ainda, gênero. Estamos diante, portanto, de agenda de natureza política, que demanda abordagem interseccional de pensar e agir (GONZALEZ, 1981; CRENSHAW, 2002; TEIXEIRA, 2020; HILL COLLINS; BILGE, 2021). Trata-se de relação de poder que (re)produz desigualdades e que, desse modo, demanda ações que baseadas nas noções de integralidade e interdependência.

Não apenas problemas públicos de desigualdade e de juventude precisam ser compreendidos a partir de uma abordagem interseccional, mas, também, políticas públicas e arquitetura de direitos precisam ser (re)pensadas. A interseccionalidade é contribuição teórica e prática, principalmente, dos feminismos não brancos, especialmente dos feminismos negros. Ainda que sem utilizar tal nomenclatura, e com diferenças de concepções, é possível identificar uma abordagem interseccional entre diferentes pensadoras do feminismo, no Norte e no Sul Global (GONZALEZ, 1981; DAVIS, 1981; CRENSHAW, 2002; CARNEIRO, 2003; KERGOAT, 2010; HILL COLLINS; BILGE, 2021).

3. Políticas para a igualdade racial no Brasil

Tendo em vista a centralidade do tema racial para explicar desigualdades no Brasil, torna-se fundamental a criação, ampliação e consolidação de políticas que garantam à população negra acesso a direitos básicos, a exemplo de saúde e educação. A estruturação de políticas de igualdade racial enfrentou desafios notáveis no Brasil, a começar pela própria legitimação da dimensão racial como problema público legítimo, tendo em vista a herança cultural brasileira que mesclou branquitude, racismo científico e o mito da democracia racial (THEODORO et al, 2008).

Para que a dimensão raça/etnia fosse inserida na agenda de políticas públicas, foi fundamental o protagonismo do movimento negro. No contexto da luta contra a ditadura e pela redemocratização constituíram-se forças importantes do movimento, como Movimento Negro Unificado (MNU), tendo sido central, para tanto, a atuação das mulheres negras (CARNEIRO, 2003; NASCIMENTO, 2016; JACCOUD, 2009).

Como resultado, na década de 1980, lançaram-se as bases para uma arquitetura de políticas de enfrentamento ao racismo e a discriminações. Naquele período, a Constituição Federal de 1988 (CF-88) previu o racismo como crime inafiançável. Em 1989, houve a promulgação da Lei nº 7.716, conhecida como Lei Caó (homenagem ao autor, Deputado Federal Carlos Alberto Oliveira), que, dentre outros avanços, previu punição para atos de preconceito de cor ou raça (JACCOUD, 2009).

Nos anos posteriores, em nível federal, houve apenas ações pontuais, sendo que apenas em 2001 o tema voltou à agenda política com maior prioridade, em decorrência da realização, em Durban, da III Conferência Mundial contra Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata. Nela, o Estado brasileiro assumiu o compromisso de se responsabilizar pela construção de políticas públicas com enfoque numa perspectiva educacional antirracista, de combate ao racismo e de redução das desigualdades raciais (THEODORO ET AL, 2008).

Em 2003, houve a eleição de Luís Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores (PT), que havia assumido compromissos com a criação de políticas e direitos para a população negra. No primeiro ano de mandato, foi criada a Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), inicialmente com *status* de ministério, e, depois, transformada em ministério e órgão essencial da Presidência da República (JACCOUD, 2009). O objetivo da SEPPIR foi estruturar ações governamentais, implementando políticas públicas em conjunto com os outros ministérios e entidades federativas, para combater a discriminação e promover a igualdade racial, assumindo um caráter transversal. Isso significa que ela, não apenas implementava ações, mas, também, articulava setores governamentais para combater a desigualdade racial (GOMES; ALVES, 2017).

A partir da SEPPIR buscou-se criar e articular um conjunto de iniciativas de políticas públicas com participação social, a exemplo das Conferências Nacionais de Promoção de Igualdade Racial (CONAPIR), cujo intuito foi estabelecer diálogo entre o Estado e as comunidades que sofrem discriminação étnico-racial, como a população negra (incluindo quilombolas e povos de terreiro), indígenas e ciganas (RIBEIRO, 2005). Ao todo, foram realizadas quatro conferências nacionais, desde 2005, com intervalos quadrienais (apenas entre a III e a IV, que houve intervalo de cinco anos). A quinta conferência está em curso durante 2022 (BRASIL, 2021).

Além de estabelecer debate democrático, a CONAPIR possibilitou a construção de um Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial (PLANAPIR) (RIBEIRO, 2005), dotado de caráter transversal e intersetorial, envolvendo áreas como saúde, educação, diversidade cultural e trabalho. Para a gestão, foi criado um Comitê de Articulação e Monitoramento do PLANAPIR (BRASIL, 2009).

A participação e o controle social das políticas de igualdade racial foram também realizadas pelo Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CNPIR), órgão colegiado de caráter consultivo e integrante da estrutura base da SEPPIR. O CNPIR, criado em 2003, assumiu a finalidade de propor,

em âmbito nacional, políticas de promoção da igualdade racial com ênfase na população negra e outros segmentos étnicos da população brasileira. (BRASIL, 2003).

Desse esforço de estruturar um sistema de políticas de igualdade racial, adveio um amplo conjunto de iniciativas, a exemplo da Lei nº10.639/2003, que tornou obrigatório o ensino de História e Cultura Afro-Brasileira no sistema educacional (BRASIL, 2003)². Foram, ainda, concebidas ações para as comunidades tradicionais, a exemplo do Programa Brasil Quilombola (PQB), criado em 2004, para garantir acesso a terras e direitos às comunidades remanescentes de quilombos (BRASIL, 2007). Já em 2012 houve a promulgação da Lei nº 12.711, conhecida como Lei de Cotas. Nesta, estão previstas medidas para inclusão de pessoas negras, indígenas e deficientes nas Universidades (BRASIL, 2012). Também foram criadas cotas para pessoas negras em concursos federais para cargos e empregos públicos (Lei 12.990/2014). Ademais, em 2012 foi editada a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) n. 66, que ficou conhecida como a PEC das domésticas, garantindo a ampliação de direitos trabalhistas e previdenciários a essa categoria que é formada, majoritariamente, por mulheres negras e empobrecidas (LIMA; PRATES; 2019).

Foi, contudo, o Estatuto de Igualdade Racial que sintetizou o esforço de ações multidimensionais e integradas. Promulgado por meio da Lei nº 12.288/2010, ele tem como objetivo “garantir à população negra a efetivação da igualdade de oportunidades, a defesa dos direitos étnicos individuais, coletivos e difusos e o combate à discriminação e às demais formas de intolerância étnica.” (BRASIL, 2010). Além disso, foi por meio dele que foi criado o Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial (SINAPIR), cujo propósito é possibilitar que o Governo Federal consiga se unir a estados e municípios para a implementação de políticas e serviços destinados a superar as desigualdades étnicas (BRASIL, 2010).

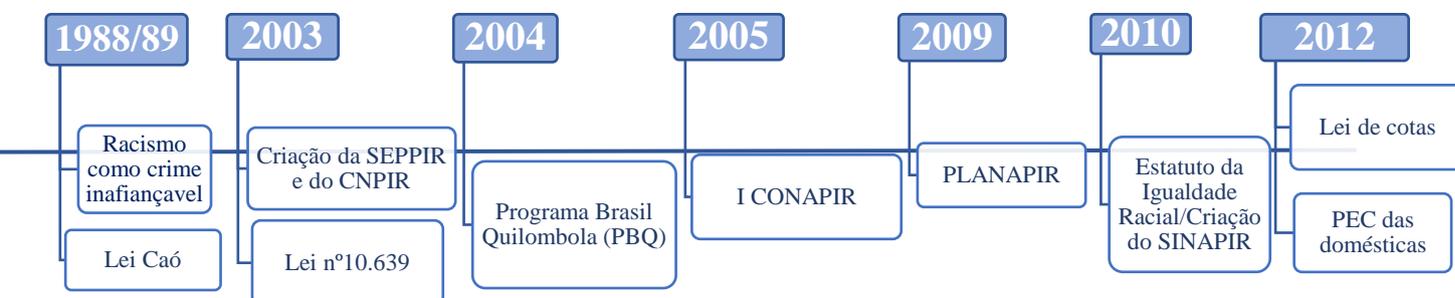
As mudanças políticas que ocorreram a partir de 2016, que culminaram com o golpe/impeachment da então presidenta Dilma Rousseff, tiveram forte impacto sobre o curso de tais iniciativas e ações. No Governo Bolsonaro, a então SEPIR tornou-se a Secretaria Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, integrando o Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MDH). Mais do que uma mudança de status hierárquico, o desmonte veio por meio de cortes orçamentários (GOMES; SILVA, 2022) e desestruturação e esvaziamento de sentido de instâncias e mecanismos governamentais, que não mais se projetam na interlocução e articulação com os movimentos sociais (GOMES; SILVA; BRITO, 2021).

² Em 2008, foi sancionada a Lei nº11.645, que modifica a Lei citada anteriormente para incluir a obrigatoriedade do ensino também sobre os povos indígenas.

Além disso, a política de igualdade racial tem sido atingida por aquilo que se denomina, mais recentemente, de assédio institucional (CARDOSO JR et al, 2022), que abrange a seleção de dirigentes contrários às pautas políticas para as quais foram criados determinados órgãos. É o que ocorre na Fundação Cultural Palmares, responsável pela promoção da cultura afro-brasileira, dirigida por Sérgio Camargo, que já denominou o movimento negro de escória maldita e questionou a figura de Zumbi dos Palmares (VARELLA; DORA; CETRA, 2022), entendido como um falso herói, razão pela qual o mesmo dirigente já defendeu a mudança do nome da Fundação para Princesa Isabel.

A figura a seguir sintetiza os principais marcos da política de igualdade racial no Brasil.

Figura 1. Trajetória das políticas de igualdade racial no Brasil: uma síntese dos principais avanços.



Fonte: elaborada por autores/as a partir dos dados da pesquisa.

4. Políticas para a juventude no Brasil

As políticas voltadas para as pessoas jovens, assim como as políticas para igualdade racial, operam mediante complexidade de problemas e necessidade de integração de soluções. Isso implica na criação de amplo conjunto de programas e ações que devem ir além de políticas isoladas para assumirem, conforme propõe Kerbauy (2005), significados reparatórios e compensatórios.

A estruturação de políticas para a juventude encontra referência importante na CF-88 e respectivos desdobramentos. Assim, em 1990 foi promulgado o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), por meio da Lei 8.069/90, que conferiu as bases jurídicas para materializar políticas públicas para a população juvenil (BRASIL, 1990), ainda que, no período subsequente (1995-2002), não tenha ocorrido estruturação de programas e projetos para a juventude (SPOSITO; CARRANO, 2003).

Em 2003, a política para juventude ganhou visibilidade com a criação, no Congresso Nacional, da Comissão Especial de Juventude, cujo trabalho resultou no Plano Nacional de Juventude e na redação do Estatuto da Juventude (PEREZ; LUZ, 2019). Com efeito, em 2005, ainda durante o primeiro Governo Lula, foram estruturadas as bases institucionais para uma política da juventude com participação social. Isso se deu, inicialmente, por meio da Lei 11.129/2005 (BRASIL, 2005), que

instituiu o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (Projovem) com a finalidade de oferecer formação integral na educação básica, com ênfase na conclusão do ensino fundamental (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2018).

O contexto favorável possibilitou à criação de mecanismos de participação social, como o Conselho Nacional da Juventude (CONJUVE) em 2005, que atuou na construção coletiva de políticas públicas entre governo, sociedade civil e a juventude brasileira (PEREZ; LUZ, 2019). A Secretaria Nacional da Juventude (SNJ), igualmente criada naquele ano, assumiu a missão de articular políticas públicas para a juventude (BRASIL, 2014). Para fortalecer a participação e o controle social da política de juventude, ocorreram as Conferências Nacionais da Juventude (2008, 2011 e 2015), que abordaram temas relevantes como educação, cultura, trabalho, diversidade e igualdade, direitos, entre outros (PEREZ; LUZ, 2019).

Com o Estatuto da Juventude (Lei nº12.852/2013), promulgado pela presidenta Dilma Rousseff, a política para a juventude ganhou maior institucionalidade e integralidade. O Estatuto previu medidas para a defesa dos direitos e de oportunidades dos jovens, sem discriminação por raça, etnia, gênero, orientação sexual, dentre outras (BRASIL, 2014). Além disso, também estabeleceu o Sistema Nacional da Juventude (Sinajuve). Ainda em 2013 foi lançado o Participatório, Observatório Participativo da Juventude. Ribeiro e Macedo (2018) ressaltam que o diálogo prioritário da juventude, nos últimos dez anos, traz um tom de diversidade que caracteriza espaço, dando visibilidade aos temas de gênero (mulheres e LGBTQIA+), raça, cor, meio ambiente, dentre outros (RIBEIRO; MACEDO, 2019).

A mudança na conjuntura política nacional, a partir de 2016, também teve impacto sobre políticas para a juventude, ainda que algumas iniciativas tenham sido criadas, a exemplo, no governo seguinte de Temer (MDB), da regulamentação da gestão do Sinajuve (PEREZ; LUZ, 2019). O Governo Bolsonaro, contudo, desarticulou mais profundamente os significados desta política, assim como vimos em relação à igualdade racial. Seu governo é calcado no conservadorismo -a exemplo da luta contra a “ideologia de gênero” e na defesa de iniciativas como Escola Sem Partido- (PEREZ; LUZ, 2019) e, ainda, na promoção de medidas que acirra o genocídio da juventude negra - aumento da circulação de armas de fogo, defesa de ações de extermínio da polícia em comunidades e tentativas de ampliação de excludentes de ilicitudes para evitar punição de crimes de policiais militares.

A figura abaixo sintetiza os principais marcos da política da juventude no Brasil.

Figura 2. Trajetória de juventude no Brasil: uma síntese dos principais avanços.



Fonte: elaborada por autores/as a partir dos dados da pesquisa.

5. Políticas para a igualdade racial e para a juventude no Brasil: intersecções?

As trajetórias das políticas de igualdade racial e da juventude possuem inúmeros pontos em comum:

1) relação com movimentos sociais; 2) ações de institucionalidade durante a redemocratização e os governos petistas, com subsequente ocaso, principalmente durante o governo Bolsonaro); 2) esforços de institucionalização por meio de estatutos, criados por lei, e planos, por decretos, e, ainda, pela criação de órgãos gestores específicos; 3) estruturação de sistema de participação social composto por conselhos e conferências. Podemos afirmar, todavia, que há convergências ou intersecções entre as duas trajetórias?

As políticas de igualdade racial incorporaram a questão da juventude. Com efeito, o Estatuto da Igualdade Racial (Lei nº 12.288/2010) (BRASIL, 2010), traz referências específicas à “implementação de políticas públicas para o fortalecimento da juventude negra brasileira”. Determina, ainda, que o Estado “adotará medidas especiais para coibir a violência policial incidente sobre a população negra” e que “implementará ações de ressocialização e proteção da juventude negra em conflito com a lei e exposta a experiências de exclusão social”. O tema da violência contra a juventude negra, portanto, assume destaque na referida lei.

Também no PLANAPIR observamos o compromisso com a juventude negra. Os objetivos do plano estão separados por eixos e a juventude negra possui referência específica (“Eixo 12: Juventude”). Nele, há ações para qualificação profissional, combate à violência, garantia de participação da juventude negra nos espaços institucionais e apoio a ações afirmativas, dentre outras.

A questão também se faz presente nas instâncias de participação social. O CNPIR, por exemplo, contou com comissão permanente de juventude negra para subsidiar na formulação e na implementação de metas para amenizar violências e violações sofridas, assim como, monitorar e avaliar as políticas públicas que impactam direta e indiretamente o segmento (SEPPPIR, 2011). Um dos segmentos que tem assento no conselho até hoje é o da juventude negra (CNPIR, 2022).

No que diz respeito às políticas para a Juventude, a questão racial ganhou importância desde as Conferências Nacionais. Com efeito, das 22 resoluções mais votadas na 1ª Conferência, a que ficou em primeiro lugar foi a que previu políticas e direitos para a juventude negra (SNJ, 2008). Além disso, o Estatuto da Juventude menciona a juventude negra ao se referir à educação, especialmente com relação às ações afirmativas para acesso ao ensino superior, além de estabelecer que jovens não serão discriminados por raça, etnia ou cor da pele (BRASIL, 2013). O PNJ também aborda a questão racial, embora não o faça por meio de um eixo específico. É com relação à violência que a matéria assume proeminência no plano, com destaque para o tema do homicídio da juventude negra (BRASIL 2018). A violência é o foco do Plano de Prevenção à Violência contra a Juventude Negra, conhecido como Plano Juventude Viva (PJV). Instituído em 2012, o PJV propõe a desconstrução da cultura da violência contra jovens com referência explícita à juventude negra, contando, para isso, com a integração entre diferentes políticas e articulação federativa, para prevenir a violência, reduzir vulnerabilidades, garantir direitos e combater o racismo (BRASIL, 2014; GAIOSO, 2017). Nele, são previstas ações intersetoriais para unificar diversos programas do governo federal, como ProJovem, Pronatec, Pontos de Cultura e Plano Brasil Mais Seguro. As ações centraram-se em oportunidades para inclusão social, oferta de serviços públicos, espaços de convivência em locais com elevados índices de homicídio juvenil negro; aprimoramento da atuação do Estado por meio do enfrentamento ao racismo institucional e da conscientização de agentes públicos para o problema, dentre outras iniciativas (VALENTIM; STOICOV; PRECIOSO, 2014).

O PJV é considerado a primeira política pública que trata de maneira objetiva a questão dos homicídios da juventude negra (FAUSTINO; HÜNING, 2015). Contudo, o Plano não vai à raiz do problema, uma vez que não aborda de forma contundente os homicídios causados pela violência policial (GOMES; MOURA; ALVES, 2019). As ações previstas no Plano para esse fim incidem apenas indiretamente, a exemplo de formação de agentes, fortalecimento de mecanismos de controle interno e externo, realização de pesquisas, dentre outras (BRASIL, 2014). Uma exceção foi o esforço para coibir os autos de resistência, por meio do apoio ao PL 4471, que previa rever os normativos que possibilitam o uso dos “autos de resistência” para justificar violência policial³. Ainda que o PJV tenha previsto como uma iniciativa o fim dos autos de resistência, não houve avanços nesse sentido.

Dessa forma, nem o instituído e nem o efetivado no âmbito do PJV reconheceram o extermínio da juventude negra brasileira (GOMES; MOURA; ALVES, 2019) como um problema prioritário, tampouco previram ações contundentes para enfrentar o racismo que estrutura e naturaliza políticas de

³ O Código de Processo Penal prevê que, se houver resistência à prisão, quem tentar realiza-la pode usar dos meios necessários para vencer a resistência e se defender (PEIXOTO, 2020). É o que ficou conhecido como “autos de resistência”.

policiamento e de segurança pública (GONÇALVES, 2020). Assim, sem enfrentar esse aspecto o PJV acabou por despolitizar parcialmente a reivindicação dos movimentos.

Em síntese, o PJV foi a iniciativa que mais se aproximou de uma abordagem interseccional das problemáticas raciais e da juventude. Contudo, ao não prever ações substantivas para enfrentar o problema do genocídio da juventude negra, que tem no racismo institucional das forças policiais um importante fator explicativo, os elementos críticos e transformativos da interseccionalidade foram parcialmente desmobilizados, deixando-se de dar consequências mais concretas ao clamor dos movimentos negros e de juventude em relação à problemática. Esse quadro foi agravado no contexto pós-2016, como consequência dos retrocessos e esvaziamentos já mencionados, ainda mais se considerarmos que o governo Bolsonaro tem, nas forças policiais, uma importante base política, o que dificulta pautar as reformas necessárias nas organizações de segurança pública.

6. Discussão dos resultados e considerações finais

Neste artigo investigamos, em caráter preliminar, potencialidades e limites da interseccionalidade entre políticas de igualdade racial e juventude, resgatando agendas, concepções e trajetórias.

No contexto da redemocratização, foram lançadas as bases de estruturação dessas políticas (ex. CF-88, Lei Caó e ECA), fruto da luta dos movimentos negros e jovens. Durante os governos petistas, em nível nacional, essas políticas experimentaram maior institucionalização, ao se estruturarem em sistemas de políticas públicas, combinando instrumentos de garantia de direitos, de forma integrada e por meio de lei (Estatutos de Igualdade Racial e da Juventude), com mecanismos de gestão governamental, a exemplo dos planos, programas e projetos e órgãos gestores específicos (ex. SEPIIR e SNJ). Tal sistema foi integrado por conselhos e conferências de políticas, para garantir a participação e o controle social (JACCOUD, 2009).

As agendas, concepções e trajetórias resgatadas neste trabalho evidenciam pontos de contato entre as duas políticas. Houve esforços de incorporar na política de igualdade racial demandas da juventude negra (e vice e versa), a exemplo do que identificamos no Estatuto da Igualdade Racial, PNJ e PLANAPIR, além da atuação dos movimentos de pessoas negras e jovens em instâncias de participação social vinculadas às duas políticas (a exemplo do CNPIR e CNJ e, ainda, da Conferência da Juventude, que priorizou o PJV em suas resoluções). Mas, teria havido uma abordagem interseccional das duas políticas?

A principal iniciativa de integração das duas políticas ocorreu por meio do PJV, que deu prioridade às ações voltadas para a juventude negra. Sob uma perspectiva interseccional, há avanços quando se supera o desenho convencional (abordagem setorial e “departamentalizada”) para forjar estratégias

articuladas para enfrentar as desigualdades vivenciadas pela juventude negra, a exemplo do que ocorreu com o Plano Juventude Viva.

No entanto, ao incorporar reivindicações desses movimentos sem enfrentar a problemática da violência policial e do genocídio da juventude negra, o PJV afastou-se de uma abordagem interseccional. Isso porque ela é profundamente enraizada em uma perspectiva crítica e transformativa das desigualdades, dando voz aos movimentos que protagonizam essas lutas políticas. Em síntese, reconhecemos articulações entre as duas políticas, e respectivas estratégias de gestão e de participação social, mas sugerimos que isso não foi o suficiente para estruturar uma abordagem interseccional aplicada a políticas públicas.

A pesquisa aqui sintetizada possui limitações. Primeiramente, recuperamos documentos e dados secundários sobre as duas políticas sem trazeremos as vozes de pessoas envolvidas nelas (lideranças, beneficiárias, gestoras), o que seria possível por meio de entrevistas e relatos. Ademais, enfatizamos o instituído, sem abranger o implementado. Outra limitação é que uma ênfase maior nas relações de gênero e classe poderiam iluminar outros aspectos para a análise. Novas incursões no campo e esforços de interpretação dos resultados podem contribuir tanto para aprofundar a pesquisa, quanto para impulsionar um salto do descritivo para o analítico.

Por meio deste artigo esperamos ter contribuído para a sistematização de informações a respeito das trajetórias das duas políticas investigadas e a, ainda, para adensar análises sobre a abordagem da interseccionalidade aos estudos e práticas de políticas públicas. A interseccionalidade tem tido avanço notável no Brasil nos últimos anos, mas ainda são muitos os desafios teóricos, metodológicos e práticos para que haja uma incorporação sistêmica deste conceito e estratégia ao campo de políticas públicas. O presente artigo busca contribuir com esta caminhada.

REFERÊNCIAS

- ABRAMO, H. W. Considerações sobre a tematização social da juventude no Brasil. Departamento de Sociologia, Universidade de São Paulo. **Revista Brasileira de Educação**. 1997.
- ALMEIDA, S L. **Racismo estrutural: Feminismos Plurais**. São Paulo: Sueli Carneiro; Pólen, 2019. 264 p.
- ANUNCIAÇÃO, D.; TRAD, L. A. B.; FERREIRA, T. “Mão na cabeça!”: abordagem policial, racismo e violência estrutural entre jovens negros de três capitais do nordeste. **Saúde e Sociedade**, Bahia, v. 29, n. 1, p. 1-13, 2020. Fap UNIFESP (SciELO).
- ARAÚJO, A. V. **Política Pública para juventude: analisando o processo de construção no Brasil**. BRASIL. Decreto nº9.759, de 11 de Abril de 2019. **Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11 de abril de 2019.
- BRASIL. **Decreto nº 6.261, de 20 de fevereiro de 2007**. Dispõe sobre a gestão integrada para o desenvolvimento da Agenda Social Quilombola no âmbito do Programa Brasil Quilombola.
- BRASIL. **Decreto nº 6.872, de 04 de junho de 2009**. Aprova o Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial - PLANAPIR, e institui o seu Comitê de Articulação e Monitoramento.

BRASIL. **Decreto nº4.885, de 20 de novembro de 2003.** Dispõe sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial - CNPIR, e dá outras providências.

BRASIL. **Lei nº 11.129, de 30 de junho de 2005.** Institui o programa nacional de inclusão de jovens – Projovem; cria o Conselho Nacional da Juventude – CNJ e a Secretaria Nacional de Juventude. Brasília, 30 de jun. 2005.

BRASIL. **Lei nº12.852, de 5 de agosto de 2013.** Institui o Estatuto da Juventude e dispõe sobre os direitos dos jovens, os princípios e diretrizes das políticas públicas de juventude e o Sistema Nacional de Juventude –SINAJUVE. Brasília, 5 ago. 2013.

BRASIL. **Lei nº12.852, de 5 de agosto de 2013.** Institui o Estatuto da Juventude e dispõe sobre os direitos dos jovens, os princípios e diretrizes das políticas públicas de juventude e o Sistema nacional de juventude- SINAJUVE. Brasília, 5 de agosto de 2013.

BRASIL. **Lei nº8.069, de 13 de julho de 1990.** Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e da outras providências. Brasília, 13 de jul. de 1999

BRASIL. **Lei nº 10.639, de 09 de janeiro de 2003.** Altera a Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para incluir no currículo oficial da Rede de Ensino a obrigatoriedade da temática "História e Cultura Afro-Brasileira".

BRASIL. **Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010.** Institui o Estatuto da Igualdade Racial. Brasília, 21 jul. 2010.

BRASIL. Secretaria de Governo. Secretaria Nacional de Juventude. **Plano Nacional de Juventude:** proposta de atualização da minuta do Projeto de Lei nº 4.530/2004. Brasília: SNJ, 2018.

BRASIL. Secretaria Nacional de Juventude. **Plano Juventude Viva:** um levantamento histórico. Brasília: SNJ, 2018

CARDOSO JR. C. ET AL (org). **Assédio institucional no Brasil:** avanço do autoritarismo e desconstrução do Estado. Brasília, DF: Associação dos Funcionários do Ipea/ EDUEPB, 2022.

CARNEIRO, S. Mulheres em movimento. **Estudos Avançados.** São Paulo, v. 17, p. 117–133, 2003.

CRENSHAW, K. **Documento para o encontro de especialistas em aspectos da discriminação racial relativos ao gênero.** Revista Estudos Feministas. Florianópolis, v. 10, n. 1, p. 171-188, 2002.

DAVIS, A. **Women, race and class.** Nova York: Vintage Books, 1981.

FAUSTINO, G. O.; HÜNING, S. M. O Plano Juventude Viva e a rede de políticas de juventude para enfrentamento à violência em Alagoas. **Estudos e Pesquisas em Psicologia,** Rio de Janeiro, v. 15, n. 4, p. 1413-.1432, 2015.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA (FBSP). **A Violência contra Pessoas Negras no Brasil.** São Paulo: FBP. 2021.

GAIOSO, L. G. **A juventude negra como pauta das políticas públicas no Brasil:** as diretrizes do plano juventude viva no combate ao racismo e à violência juvenil. *In:* VIII Jornada Internacional Políticas Públicas, 2017.

GOMES, M. V. P.; ALVES, M. A. Como se cria um Ministério? O processo de cooptação como mecanismo de distensão na relação entre movimentos sociais e Estado. **Revista de Administração Pública,** Rio de Janeiro, v. 51, n. 3, p. 388-406, jun. 2017. Fap UNIFESP (SciELO).

GOMES, N. L.; SILVA, G. **Estratégias de destruição das políticas de igualdade racial.** Focus Brasil. Fundação Pseudo Abramo, 2022.

GOMES, N. L.; SILVA, P. V. B.; BRITO, J. E. Ações afirmativas de promoção da igualdade racial na educação: lutas, conquistas e desafios. **Educação & Sociedade.** v. 42, p. 1-14, 2021.

GOMES, S.; MOURA, J.; ALVES, J. O MOVIMENTO SOCIAL NEGRO NA FORMAÇÃO DA AGENDA GOVERNAMENTAL: um estudo de caso do plano juventude viva. **Caderno CRH.** v. 32, n. 87, p. 623, 31 dez. 2019.

GONÇALVES, J. **A COR DA VIOLÊNCIA POLICIAL:** a bala não erra o alvo. São Paulo: Centro de Estudos de Segurança e Cidadania (Cesec), 2020.

GONZALEZ, L. **Racismo e sexismo na cultura brasileira**. Movimentos sociais urbanos, minorias étnicas e outros estudos (pp. --). Brasília: ANPOCS. 1981.

HILL COLLINS, P.; BILGE, S. Interseccionalidade. São Paulo: Boitempo, 2021.

JACCOUD, L. **A Construção de uma Política de Promoção da Igualdade Racial: uma análise dos últimos 20 anos**. Brasília: Ipea, 2009.

KERBAUY, M. T. M. **Políticas De Juventude: Políticas Públicas ou Políticas Governamentais**. Araraquara, 2005.

KERGOAT, D. Dinâmica e consubstancialidade das relações sociais. **Novos estudos – CEBRAP**. São Paulo, n. 86, p. 93-103, mar. 2010.

MUNANGA, K. (2004). Uma Abordagem Conceitual das Noções de Raça, Racismo, Identidade e Etnia. In Brandão, A. A. P. (Org.), **Programa de Educação Sobre o Negro na Sociedade Brasileira**. Rio de Janeiro: EDUFF.

NASCIMENTO, A. (2016). O genocídio do negro brasileiro: **processo de um racismo mascarado**. Editora Perspectiva SA.

NERI, M. **Juventudes, Educação e Trabalho: Impactos da Pandemia nos Nem-Nem**. Rio de Janeiro: GV Social, 2021

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

RIBEIRO, E.; MACEDO, S. **Notas sobre políticas públicas de juventude no Brasil: conquistas e desafios**. Rev. Cien. Soc, Montevideo, v.31, n. 42, p. 107-126, Jun. 2018.

RIBEIRO, M. **1ª Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial: um momento especial para o país. Um momento especial para o País**. 2005.

RITTEL, H; WEBER, M. **Dilemmas in a General Theory of Planning**. Policy Sciences 4. p. 155-169, 1973.

SAMPIERI, R. H., COLLADO, C. H., & LUCIO, P. B. (2006). **Metodologia de pesquisa** (3rd ed.). São Paulo: McGraw-Hill.

SILVA, B. C. M.; XAVIER, W. S.; COSTA, T. de M. T. da. Sistema de cotas e desempenho: uma comparação entre estudantes cotistas e não cotistas na Universidade Federal de Viçosa. **Administração Pública e Gestão Social**, Minas Gerais, v. 12, n.3, p. 1-23, set. 2020.

SILVA, R. S.; SILVA, V. R. **Política Nacional de Juventude: trajetória e desafios**. Caderno CRH, v. 24, n. 63, pp. 663-678, 2011.

SILVA, T. D.; SILVA, S. P. Trabalho, População Negra E Pandemia: Notas Sobre Os Primeiros Resultados Da Pnad Covid-19. Nota Técnica do IPEA, 146. 2020.

SPOSITO, M. P.; CARRANO, P. C. R. **Juventude e políticas públicas no Brasil**. Poços de Caldas, MG, 2003.

TEIXEIRA, J. C. **Interseccionalidade**. Glossário das Desigualdades. Observatório das Desigualdades. 2020. Disponível em: <<https://ccsa.ufrn.br/portal/?p=12453>>

THEODORO, M.; JACCOUD, L.; OSÓRIO, R.; SOARES, S. **As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil: 120 anos após a abolição**. Brasília: Ipea, 2008.

VALENTIM, A.; STOICOV, C.; PRECIOSO, V. **Juventude Viva: Proposta de indicadores de avaliação de resultados para medir a efetividade da política pública**. Dissertação (Mestrado em Gestão Políticas Públicas). Fundação Getúlio Vargas: São Paulo, 2014.

VARELLA, G. R.; DORA, D.; CETRA, R. Uma agenda de censura e autoritarismo na cultura: os casos analisados pelo mobile. In: CARDOSO JR., C. ET AL (org). **Assédio institucional no Brasil: avanço do autoritarismo e desconstrução do Estado**. Brasília, DF: Associação dos Funcionários do Ipea/ EDUEPB, 2022, p. 263-296.