



**10º ENCONTRO** CIÊNCIA POLÍTICA E A POLÍTICA:  
MEMÓRIA E FUTURO  
Associação Brasileira de Ciência Política  
Belo Horizonte  
30 de agosto a 2 de setembro - 2016

## **Juventude, participação e proposição: a agenda da juventude e o Congresso Nacional**

Luã Gabriel dos Santos

A redemocratização brasileira favoreceu o surgimento de diversas associações civis, bem como o florescimento de novas pautas reivindicatórias pela garantia de direitos e ampliação da cidadania, o que possibilitou a criação de novos arranjos institucionais participativos como os Conselhos e as Conferências temáticas, que vocalizam as preferências da sociedade civil e conduzem à formulação de políticas públicas. Atualmente o Brasil possui mais de 50 milhões de jovens, aproximadamente 30% da população nacional, que demandam dos representantes políticos pautas específicas às suas necessidades. O presente trabalho tem a intenção de discutir a representação informal da juventude no âmbito das Conferências Temáticas e sua conexão com a representação tradicional, expressa por meio de proposições legislativas, como forma de identificar as complementariedades entre a pauta da sociedade civil e a consolidação dessas preferências no Congresso Nacional. A condução do estudo é feita a partir da abordagem neoinstitucionalista com análise documental das decisões tomadas no âmbito participativo das Conferências de Juventude e das proposições legislativas que tramitaram na Câmara dos Deputados.

### **Introdução**

A restauração da democracia e teve como marco a promulgação da Constituição de 1988, representando assim o início de uma nova era, sem imposições, censuras, nem violações. A nova Constituição, para além de representar o renascimento da democracia, inaugurou um quadro institucional que alterou drasticamente as bases institucionais do sistema político brasileiro (Figueiredo; Limongi, 2001). Com a nova Carta, o Legislativo brasileiro reconquistou sua autonomia institucional, retomou muitos poderes que haviam sido subtraídos durante o regime de exceção e também garantiu novas atribuições, a exemplo da redefinição no papel dos parlamentares na formulação do processo orçamentário e no controle das finanças públicas. Esta Constituição garantiu, ainda, a ampliação das possibilidades de participação da população na definição das políticas públicas, através das arenas de participação, a exemplo das Conferências Nacionais.



**10º ENCONTRO** CIÊNCIA POLÍTICA E A POLÍTICA:  
MEMÓRIA E FUTURO  
Associação Brasileira de Ciência Política  
Belo Horizonte  
30 de agosto a 2 de setembro - 2016

O novo quadro institucional, originado da Constituição de 1988, estabelece assim duas formas de representação. Uma no sentido tradicional, portanto, através de eleições diretas e da ação parlamentar na definição de políticas públicas que atendam às necessidades da população. E outra que se consolida através da ação direta da sociedade na proposição de políticas públicas, através das arenas de participação social, como as Conferências de políticas públicas. Destarte, o país passou a adotar um conjunto de normas legais de tipo híbrido, que favorece a participação para além do sufrágio, seja por meio dos formatos diretos ou ainda através das arenas que contribuem na definição políticas públicas, a exemplo das Conferências.

Esses novos sentidos da representação favoreceram, em especial, na atuação dos novos movimentos sociais advindos da fase de redemocratização, como os segmentos sociais que passaram a demandar por mais reconhecimento e espaços na política, a exemplo dos jovens. Eis que, no que se refere à juventude, notadamente há um histórico de mobilizações pela institucionalização de espaços que favorecessem a vocalização de preferências dos próprios jovens. Fruto de todo esse processo histórico, tem-se a partir de 2005 a consolidação dessas mobilizações com a institucionalização de espaços de participação, como o Conselho Nacional e a Conferência Nacional de Juventude, objeto de estudo do presente trabalho.

O processo de redemocratização do Brasil foi determinante para o intenso florescimento de associações civis autônomas, que em grande parte foram motivadas pelas reivindicações por um país democrático, com garantias de plena cidadania e novos direitos à população. A transição política não contou somente com o protagonismo das elites políticas, contou também com o envolvimento e atuação de novos atores sociais, que imprimiram neste processo sua marca. As organizações que surgiram neste período estabeleceram um novo modelo associativo no país, com a formação de ONGs e movimentos sociais caracterizados por pautas específicas, seja o reconhecimento de determinada categoria social (ex.: jovens, mulheres, homossexuais, negros), ou o acesso a bens e serviços públicos (ex.: saneamento, habitação, saúde, educação).

Estas novas tessituras, em verdade, expressaram a formação de novas identidades coletivas relacionadas, por um lado, à tentativas no restabelecimento democrático do país e, ao mesmo



**10º ENCONTRO** CIÊNCIA POLÍTICA E A POLÍTICA:  
MEMÓRIA E FUTURO  
Associação Brasileira de Ciência Política  
Belo Horizonte  
30 de agosto a 2 de setembro - 2016

tempo, na construção de novos canais que fossem propícios à participação política (Faria, 2005), não apenas enquanto arena, mas acima de tudo enquanto espaço para o reconhecimento das novas categorias sociais emergentes no universo político.

Diante dessa contextualização, o presente trabalho tem a intenção de responder à seguinte questão: as diretrizes oriundas da Conferência Nacional de Juventude impactam na produção legislativa sobre a temática relativa à juventude no Congresso Nacional? Noutras palavras, o que se pretende responder, é se as proposições dos jovens brasileiros, originadas a partir das Conferências de Juventude, são recepcionadas e possuem algum grau de pertinência temática com as proposições referente à juventude que tramitam no Congresso Nacional, de modo a testar o *cheap talk* da arena participativa na arena legislativa.

Segundo o modelo desenvolvido por Crawford e Sobel (1982), o *cheap talk* refere-se a um tipo de comunicação de baixo custo informacional em que um especialista possui informações privilegiadas sobre determinado assunto, que remete para um receptor com poder de decisão. Neste caso, o que este trabalho se empenhou em observar se as Conferências de Juventude fornecem informações ao Congresso Nacional para a produção de iniciativas legislativas a juventude brasileira.

Portanto, o que este trabalho ambiciona é discutir, a partir do recorte das proposições referente à juventude, se a pluralização democrática expressa nas Conferências de Juventude, de fato, contribui para a representatividade nas arenas Legislativas no presidencialismo de coalizão brasileiro, ou se as arenas participativas não cumprem nenhum papel significativo ou determinante no processo legislativo nacional. Este trabalho possui como alvo duas instituições originadas em decorrência do novo quadro institucional brasileiro: o Congresso Nacional autônomo e com novas prerrogativas; e as novas arenas participativas, em especial as Conferências Nacionais, que imprimem um novo sentido à representação. Neste sentido, o Parlamento e as Conferências Nacionais, enquanto instituições inscritas na Constituição de 1988 estão na mira deste trabalho e, para efeito de melhor entendimento, cabe refletir sobre os antecedentes da redemocratização com vistas a possibilitar melhor compreensão sobre o resultado final deste processo no que se refere a esta nova ordem institucional.



**10º ENCONTRO** CIÊNCIA POLÍTICA E A POLÍTICA:  
MEMÓRIA E FUTURO  
Associação Brasileira de Ciência Política  
Belo Horizonte  
30 de agosto a 2 de setembro - 2016

## **Juventude e as dinâmicas sociais pós-autoritarismo**

A percepção da juventude enquanto sujeito social singular, ou seja, a especificidade da matéria e pauta juventude é púbere, tal qual a etária dos atores sociais que a compõem. Mas, apesar da agenda nacional sobre juventude ser recente, os moldes para concretização deste processo vem sendo desenhado ao longo de gerações, em função das dinâmicas societárias que a juventude tem imprimido ao longo do tempo, motivo pelo qual serão contextualizadas a seguir, em formato de linha do tempo, as diferentes tônicas que os movimentos dos jovens têm construindo, no sentido da mobilização para garantir visibilidade ao segmento juvenil.

Enquanto o Brasil foi governado pelos militares, os jovens brasileiros se apresentaram como protagonistas no combate à ditadura, especialmente através de movimentos estudantis, secundaristas e universitários, através da organização de mobilizações de resistência ao regime, como passeatas e debates públicos a favor da democracia, das liberdades individuais e do direito de participação e organização. O *locus* de maior expressão e atuação dos jovens brasileiros no decorrer deste período se deu a partir de entidades nacionais, como a UNE e a UBES, assim como entidades estaduais e regionais, a exemplo das Uniões Estaduais dos Estudantes (UEE's), e mesmo àquelas de caráter estritamente localizado, a exemplo dos DCE's, DA's, CA's e grêmios estudantis. Cabe lembrar que o regime militar impedia rigorosamente essas organizações de plena atuação, o que as tornava clandestinas.

Como identificado por Abramo (1997), no período correspondente à ditadura militar, os jovens estiveram diretamente relacionados à atuação dos estudantes da classe média politizados. Esta geração ficou marcada como uma categoria portadora da possibilidade de transformação profunda. O engajamento deste período rendeu visibilidade aos jovens enquanto segmento social mobilizador e organizado. Contudo, esta visibilidade teve como expressão a força para mobilização e organização dos jovens, não garantindo nenhum tratamento específico ao segmento. A marca desta geração de jovens entre os anos 60 até 80 é o engajamento por uma questão maior, universal e altruísta, não de caráter específico ao segmento juvenil. O viés de atuação possuía um sentido



**10º ENCONTRO** CIÊNCIA POLÍTICA E A POLÍTICA:  
MEMÓRIA E FUTURO  
Associação Brasileira de Ciência Política  
Belo Horizonte  
30 de agosto a 2 de setembro - 2016

genérico, de oposição ao regime político autoritário e, portanto, a luta estava ancorada na defesa da democracia, das instituições, da liberdade e da garantia de direitos a todos os cidadãos brasileiros.

Com o processo de redemocratização e o aparecimento de novas associações civis autônomas, os jovens passaram a ocupar uma nova dinâmica societária, de modo mais específico. Esta dinâmica revelou-se em conformidade com um novo fenômeno registrado, quando em função do protagonismo de organismos internacionais, teve início a partir da década de 80 na América Latina, o reconhecimento dos jovens por parte das agências estatais e de organizações da sociedade civil (Abramo, 1997). Estes organismos internacionais implementaram ações no sentido de sensibilizar os agentes governamentais e não-governamentais sobre a atual situação dos jovens e a consequente importância de investir na capacidade desse segmento social.

O Brasil da década de 80 é um país que busca sua reestruturação após o impacto da ditadura e, nesta fase transitória sofre as consequências de uma crise econômica com altas taxas inflacionárias, desemprego, informalidade e precarização do trabalho, pobreza, novas dinâmicas geográficas que impulsionaram a migração aos grandes centros urbanos e a intensificação do processo de favelização. A partir desta década, os jovens passaram a se organizar e sociabilizar através de outras dinâmicas sociais, fazendo com que a presença nas entidades estudantis deixasse de ser o principal locus de atuação, como outrora.

Uma mudança crítica é que as universidades — e o movimento estudantil — já não se constituem como os centros da vida cultural e política juvenil. Com a crise da esquerda, o fim da ditadura como fator unificador e a abertura de espaços alternativos para participação política, o movimento estudantil perde seu monopólio na mobilização juvenil. (Mische, 1997, p. 143)

Castro e Abramovay (2009) pontuam que desde a década de 80 a juventude vem definindo novos parâmetros à sua participação política na sociedade. Esta década é marcada por um distanciamento dos jovens com relação à militância tradicional, pois "as temáticas suscitadas por esses movimentos não mais se orientam seja para mudanças sociais macroformatadas, seja para questionamento do sistema capitalista como a luta pelo socialismo" (Castro; Abramovay, 2009, p. 29).

Portanto, este enredo de transformações implicou em mudanças no enfoque identitário referente à juventude, posto que o "ser jovem não é mais equivalente a ser estudante" (Mische,



**10º ENCONTRO** CIÊNCIA POLÍTICA E A POLÍTICA:  
MEMÓRIA E FUTURO  
Associação Brasileira de Ciência Política  
Belo Horizonte  
30 de agosto a 2 de setembro - 2016

1997), pois a identidade juvenil se deslocou para fora das universidades e escolas. Esta década reflete uma nova estrutura e organização juvenil, com diferenças no que se refere aos aspectos de mobilização, organização e sociabilidade.

Neste período passaram a proliferar novos coletivos juvenis utilizando especialmente formatos artísticos como instrumento de expressão identitária. Esses anos podem ser caracterizados, em especial, pelo surgimento das tribos urbanas, a exemplo dos *Punks* e *Darks*, assim como a nova dimensão que os jovens passam a dar em relação à participação social e política, muito mais voltada ao movimento social do que aos espaços tradicionais da política, comprovado em função da notoriedade que entidades como a Pastoral da Juventude passaram a ocupar deste período em diante.

Em meio à crise econômica e, ao mesmo tempo, ao processo de transição política e institucional, o desfecho da década de 1980 é marcado com a promulgação da Constituição de 1988, que apesar de não ter reservado, em seu texto constitucional, direitos específicos aos jovens, ainda assim, incluiu o temário de modo tímido sob a égide da proteção aos direitos da infância e da adolescência, com a instituição do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). Algo que contribuiu fortemente para este arranjo normativo protetivo às crianças e adolescentes, tem relação também com o protagonismo de uma entidade nacional, o Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua, que surgiu nesta época em que questões sociais geradas à problemática da idade estavam no centro do debate (Gohn, 2011).

Neste período, apesar das institucionalidades para a juventude estarem em ritmo avançado em países da Europa e dos EUA (Abramo, 1997), este tipo de informação ainda não havia sido muito bem processado no Brasil. Existia, certamente, uma noção da necessidade em implementar políticas voltadas aos jovens, todavia, o caminho para isso ainda era desconhecido, razão pela qual não foram assegurados direitos específicos aos jovens enquanto categoria social, sendo de modo genérico e inclusivo a partir de instrumentos como o ECA. Cabe destacar, também, o voto aos 16 anos como consequência do protagonismo das organizações juvenis e, de certa forma, como um primeiro exercício à caminho do pleno reconhecimento.



**10º ENCONTRO** CIÊNCIA POLÍTICA E A POLÍTICA:  
MEMÓRIA E FUTURO  
Associação Brasileira de Ciência Política  
Belo Horizonte  
30 de agosto a 2 de setembro - 2016

A partir de meados dos anos 1990 tem início, efetivamente, o reconhecimento da juventude enquanto categoria que necessita de políticas específicas. Portanto é deste período em diante que as reflexões a cerca da necessidade de encarar os jovens como sujeito de direitos passa a figurar na arena pública, ampliando o campo de visão dos agentes públicos e da sociedade civil para além do ECA. Com isso, na segunda metade dos anos 90 surgiram projetos de intervenção, tendo em vista atingir jovens com idade superior a 18 anos (Tommasi, 2005).

Outra questão que merece destaque e que contribuiu para influenciar noutros rumos, diz respeito aos novos referenciais e dinâmicas societárias evidenciados entre o segmento juvenil, como apontadas por Abramo (1997, p. 33):

(...) as figuras juvenis mais em evidência são os jovens pobres que aparecem nas ruas, divididos entre o hedonismo e a violência: meninos de rua, jovens infratores, gangues, galeras, tribos; e, principalmente, jovens em “situação de risco” (risco para si próprios e para a ordem social), dos quais aqueles envolvidos no tráfico, matando e morrendo muito cedo, são uma das imagens mais dramáticas e ameaçadoras dos nossos tempos. (Abramo, 1997, p. 33)

Em função deste cenário, de modo espetacular e criativo, certos setores – como foi o caso do Movimento Hip-Hop – passaram a expor os problemas vivenciados pelos jovens brasileiros através de suas expressões artísticas e culturais, contribuindo de maneira decisiva para tirar a temática da invisibilidade e, assim, incluir na ordem do dia do debate público nacional (Abramo, 2003). Também, deste período em diante, os jovens assumem preferências noutros campos, bem distantes do tradicionalismo dos partidos e sindicatos, com identidades plurais a exemplo de abordagens como gênero, raça, ecologia, direitos sexuais e digitais, assumindo uma nova configuração da prática política juvenil (Castro; Abramovay, 2009).

Ainda assim, o movimento estudantil que havia estacionado em período anterior voltou a entrar na cena política no início desta década, por meio da retomada de mobilizações nacionais em razão de denúncias de corrupção que assolaram o Brasil envolvendo o primeiro presidente eleito diretamente. Conforme o relato de Mische (1997), a noção de apatia e individualismo juvenil fora surpreendida em razão do entusiasmo dos jovens brasileiros ao protagonizarem a grande mobilização pelo impedimento do Presidente da República, em 1992.



**10º ENCONTRO** CIÊNCIA POLÍTICA E A POLÍTICA:  
MEMÓRIA E FUTURO  
Associação Brasileira de Ciência Política  
Belo Horizonte  
30 de agosto a 2 de setembro - 2016

As dificuldades sociais, econômicas e políticas da época, proporcionaram o despertar da sociedade civil e da opinião pública para os problemas que assolavam a maioria dos jovens, relacionados especialmente à fatores socioeconômicos e educativos, como desemprego e a ausência de oportunidades de formação educacional. Por conta disso que os anos 1990 podem ser caracterizados como o despertar das políticas públicas para juventude, e a presente investigação apresenta dados que comprovam exatamente isso, como será possível observar mais adiante.

Com maior visibilidade e, conseqüentemente, o despertar para as políticas públicas específicas, têm-se o estabelecimento de um novo paradigma, para além da proteção prevista no ECA. Os jovens, seja a partir de seus movimentos ou através de entidades de apoio, discutiam e reivindicavam por maior atenção às suas necessidades, que não residiam apenas à proteção, mas estavam muito mais atrelados à problemas estruturais.

Fruto do amadurecimento dos movimentos de juventude em busca de novos espaços e pela construção de políticas públicas específicas, o fim da década de 1990 e início dos anos 2000 é marcado por um novo formato de organização juvenil, caracterizado pela pluralização de entidades e a descentralização organizacional. Como bem destacaram Castro e Abramovay (2009),

(...) a postura ideológica da juventude da atual geração aposta na capacidade de mobilização da sociedade civil para encarar os desafios ambientais, econômicos e sociais, colocados pela globalização neoliberal e pela revolução digital, tanto pela via das micro quanto das macro-narrativas (Castro; Abramovay, 2009, p. 37).

Por conta disso, espaços como as redes, fóruns e grupos de trabalhos a nível nacional ou regional, surgiram com a intenção de proporcionar interação, intercâmbio de experiências e a mobilização de ações dos jovens, a exemplo do MH2O<sup>1</sup>, que apesar ter nascido no final dos anos 80 fora apenas a partir dos anos 2000 que passou a ter maior notoriedade. Cabe destacar ainda o surgimento da Rede de Jovens do Nordeste<sup>2</sup>, assim como o projeto Redes e Juventudes<sup>3</sup>, com

---

<sup>1</sup> O Movimento Hip-Hop Organizado do Brasil (MH2O) foi fundado em 1989, em Fortaleza, e está presente em mais de 14 estados, com mais de 5 mil membros. Informações extraídas de <[https://pt.wikipedia.org/wiki/Hip\\_Hop\\_Brasil](https://pt.wikipedia.org/wiki/Hip_Hop_Brasil)>

<sup>2</sup> Criada em 1998, a Rede de Jovens do Nordeste é uma articulação que trabalha no fortalecimento de grupos, organizações, entidades e movimentos juvenis, presente em todos os nove estados do nordeste brasileiro, contam com a participação direta de mais de trezentas organizações que militam pelos direitos da juventude. Informações extraídas de <<http://rededejovensne.blogspot.com.br/p/quem-somos.html>>





**10º ENCONTRO** CIÊNCIA POLÍTICA E A POLÍTICA:  
MEMÓRIA E FUTURO  
Associação Brasileira de Ciência Política  
Belo Horizonte  
30 de agosto a 2 de setembro - 2016

origem também nesta época e que contribuíram para o fortalecimento de entidades juvenis, exercendo intenso protagonismo e influência na formulação de políticas públicas para juventude.

Essas redes e espaços de interação proporcionaram um nível de mobilização permanente das organizações e movimentos de juventude no sentido da implementação de suas pautas, pois os jovens passaram a ter um canal constante de diálogo. Ainda nesta linha, vale lembrar que por ocasião da realização da primeira edição do Fórum Social Mundial, em 2001, fora criado o Acampamento Intercontinental da Juventude<sup>4</sup>. O AIJ foi criado com objetivo de agregar jovens de várias partes do mundo para discutirem possíveis soluções para um mundo melhor, onde pessoas de diferentes classes sociais, sexualidades, etnias e crenças pudessem conviver em harmonia. A partir desse espaço surgiram diversas articulações nacionais da juventude, a exemplo do MHHOB, que foi instaurado em 2002 após realização do 1º Fórum Nacional de Hip-Hop, e também o Levante Popular da Juventude<sup>5</sup>, que surgiu a partir do FSM de 2005.

Organismos multilaterais como BID, Banco Mundial e OIT, assim como agências governamentais e internacionais, passaram a provocar e convocar entidades e movimentos juvenis para seminários que possuíam objetivo de estabelecer diálogos, tendo em vista a formação de uma agenda pública para a juventude. Isto contribuiu para o fortalecimento e também para a criação de novas redes nacionais de juventude, a exemplo da REJUMA<sup>6</sup>, que surgiu em setembro de 2003 em decorrência do I Encontro da Juventude pelo Meio Ambiente, promovido pelo Ministério do Meio

---

<sup>3</sup> Foi uma articulação em rede que reuniu diversas entidades governamentais e não-governamentais que desenvolvem trabalhos com jovens sediados, em sua maioria, no Nordeste do Brasil. Criado em abril de 2002, através de uma iniciativa da Fundação Kellogg para dar suporte aos projetos financiados, o Redes tinha o objetivo de fomentar a participação juvenil na garantia de seus direitos, atuando principalmente nas áreas de Políticas Públicas, Trabalho e Renda (Economia Solidária) e Comunicação. Informações extraídas de <<http://www.acaoeducativa.org.br/index.php/todas-noticias/449-mapeamento-da-juventude>>

<sup>4</sup> O surgimento do AIJ se deu em razão da : "impossibilitada de incluir-se nas atividades do FSM, que permitiam somente a participação de representantes de entidades, a juventude ocupou o Parque da Harmonia, uma área pública de Porto Alegre e no Acampamento Intercontinental da Juventude, criou sua própria forma de inserção e debateu suas pautas específicas". Extraído do site do AIJ: <[http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/acampamentofsm/default.php?p\\_secao=4](http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/acampamentofsm/default.php?p_secao=4)>

<sup>5</sup> O Levante Popular da Juventude nasceu de uma articulação de movimentos e organizações intergeracionais, como MST, Via Campesina e Consulta Popular.

<sup>6</sup> Rede da Juventude pelo Meio Ambiente e Sustentabilidade.



**10º ENCONTRO** CIÊNCIA POLÍTICA E A POLÍTICA:  
MEMÓRIA E FUTURO  
Associação Brasileira de Ciência Política  
Belo Horizonte  
30 de agosto a 2 de setembro - 2016

Ambiente, assim como a RENAJU<sup>7</sup> que nasceu após o Encontro Vozes Jovens, organizado pelo Banco Mundial, em maio de 2004.

Outras experiências de participação da juventude foram impulsionadas através de redes e fóruns nacionais consolidados, a exemplo dos Grupos de Trabalho de Juventude que foram criados no GTA, FBOMS e FAOR. Assim como os coletivos e as comissões de juventude que foram criados em entidades de outras categorias sociais a nível nacional, como a CUT, CONTAG e UBM.

Isto ainda contribuiu imensamente para que a temática juventude fosse expandida para outros atores sociais coletivos que não possuíssem como prioridade ou que não fossem habitadas por jovens. Tommasi (2011) enfatiza que este movimento ocorreu em função da abertura de espaços de participação aos jovens que impulsiona em uma demanda interna ao movimento, que enxerga nesses espaços a oportunidade para ampliação da interferência na tomada de decisão com a assinatura do referido movimento.

O espaço, a coordenação, o núcleo, o grupo de trabalho, enfim, o braço jovem dentro da organização, movimento e rede, surge como uma resposta à demanda por participação autônoma ou ainda em função de pressões por mais espaços internos, justificados pela necessidade de espaços específicos aos jovens (Souza, 2011). Diante disso que surgem os jovens sindicalizados, as jovens feministas, os jovens negros, jovens trabalhadores rurais e tantos outros.

Este processo de amadurecimento das organizações e movimentos de juventude, aliado à maior visibilidade que o segmento conseguiu conquistar em razão do novo formato associativo e mobilizatório, contribuiu para sensibilizar outras entidades temáticas ou segmentares na adesão à luta dos jovens brasileiros, abrindo espaços e privilegiando o diálogo com os jovens ativistas, militantes ou membros dessas organizações. E ainda garantiu um olhar especial do poder público e de organizações multilaterais, que passaram a promover debates, seminários, cursos e audiências com a finalidade de discutir sobre a temática, tendo em vista a formulação de políticas públicas.

Em função de todo este protagonismo os atores sociais juvenis conseguiram chamar a atenção do Estado sobre a necessidade da formulação de políticas públicas específicas ao segmento.

---

<sup>7</sup> Rede Nacional de Grupos, Movimentos e Organizações de Juventude.



**10º ENCONTRO** CIÊNCIA POLÍTICA E A POLÍTICA:  
MEMÓRIA E FUTURO  
Associação Brasileira de Ciência Política  
Belo Horizonte  
30 de agosto a 2 de setembro - 2016

Num primeiro momento a Câmara dos Deputados criou, em 2003, uma Comissão Especial para a Juventude (CEJUVENT), com o propósito de estudar políticas públicas para a juventude, culminando com a realização de uma série de audiências públicas, seminários e uma conferência nacional. Esta ação da Câmara gerou uma considerável quantidade de iniciativas legislativas sobre juventude, a exemplo do Estatuto e do Plano Nacional da Juventude.

O Poder Executivo, da mesma forma, acompanhou esta tendência e criou, em 2004, um Grupo de Trabalho Interministerial responsável por elaborar um diagnóstico sobre a juventude brasileira, avaliando as ações governamentais para o referido segmento. Como fruto deste trabalho fora produzida uma MP criando a Secretaria e o Conselho Nacional de Juventude, além do PROJOVEM. O Conselho Nacional de Juventude foi criado como um órgão consultivo do Poder Executivo, cuja composição é de 1/3 de representantes do poder público e 2/3 de representantes da sociedade civil. A representação da sociedade é majoritária muito em função das intensas mobilizações que foram desencadeadas, tendo como objetivo o reconhecimento e a especificidade de políticas públicas para a categoria, conforme relatado. Este Conselho foi o responsável pela realização das duas edições das Conferências Nacionais, arena investigada por este trabalho.

Os movimentos e organizações de juventude conseguiram garantir neste período tanta visibilidade à importância do tema e à necessidade de políticas públicas específica aos jovens, que a produção acadêmica sobre o tema foi ampliada, assim como as pesquisas demográficas passaram a produzir informações sobre o segmento social em questão.

Se o início da visibilidade e a emergência de políticas públicas para a juventude tem origem em meados dos anos 1990, pode-se dizer que os anos 2000 são os anos de aprofundamento, tanto das entidades, organizações e movimentos em termos de mobilização, discurso e *lobby*, quanto da apropriação temática por parte do Estado, pois como será possível observar mais adiante, a partir de 2003 um conjunto surpreendente de iniciativas, tanto no Poder Legislativo, quanto no Poder Executivo foram realizadas tendo os jovens como foco.

Como foi possível observar ao longo de todo este capítulo, a redemocratização impulsionou no país o surgimento exponencial de novas associações civis autônomas, com pautas, formatos e mobilizações inteiramente diferentes das existentes. Ainda que os jovens tenham efetiva



**10º ENCONTRO** CIÊNCIA POLÍTICA E A POLÍTICA:  
MEMÓRIA E FUTURO  
Associação Brasileira de Ciência Política  
Belo Horizonte  
30 de agosto a 2 de setembro - 2016

participação política em diferentes momentos da história nacional, fora a partir da redemocratização que os jovens passaram a se organizar efetivamente enquanto segmento social. Antes disso, durante a ditadura militar, os jovens estavam associados a entidades que reivindicavam causas mais generalistas.

Logo, o despertar da organização do segmento juvenil ocorreu em decorrência da liberalização política, isto é, com a redemocratização do país, quando os jovens passaram a se organizar enquanto atores sociais coletivos. Como destacado nesta seção, os anos 1990 são caracterizados de modo evidente em função do processo de mobilização dos jovens, contudo o amadurecimento ocorre a partir dos anos 2000, quando os movimentos e organizações juvenis garantem mais visibilidade, organicidade e disso garantem mais espaços de interlocução e participação.

Todo este processo de mobilização e amadurecimento dos atores sociais juvenis ocorre em paralelo a inauguração de novas institucionalidades, que estão inscritas na Constituição de 1988 e que conferem novos sentidos representativos no parlamento e, também, estabelecem novos arranjos participativos, como as conferências nacionais. É, portanto, em função dessas novas arenas institucionais, onde de um lado existe um Parlamento restaurado e do outro arenas participativas à sociedade, que a presente pesquisa busca respostas ao protagonismo dos atores sociais juvenis.

Isto porque, com o fim dos anos 1990 e início dos anos 2000, ou seja, em plena consolidação democrática, os atores sociais juvenis passaram a se organizar, reivindicando mais visibilidade e a especificidade de políticas públicas ao Estado. Portanto, o que se observa, é que neste período tem-se a construção de uma agenda nacional dos atores sociais juvenis.

Vale observar, neste sentido, como a agenda desses atores sociais juvenis se reflete na formulação de políticas públicas. Por este motivo que a presente investigação buscou estudar duas importantes arenas estabelecidas com a nova ordem institucional do pós-88, neste caso a Legislativa com mais autonomia, e as Conferências Nacionais de Juventude. O propósito foi observar a conexão da agenda da juventude formada a partir das Conferências Nacionais dentro do Legislativo, tendo em vista observar a pertinência temática das proposições legislativas sobre juventude em tramitação no Congresso Nacional.



**10º ENCONTRO** CIÊNCIA POLÍTICA E A POLÍTICA:  
MEMÓRIA E FUTURO  
Associação Brasileira de Ciência Política  
Belo Horizonte  
30 de agosto a 2 de setembro - 2016

## **Nova ordem institucional e a função legislativa no presidencialismo de coalizão.**

A Constituição de 1988 alterou drasticamente o relacionamento e o equilíbrio entre os poderes Executivo e Legislativo. As novas prerrogativas presidenciais sob o Parlamento, como o monopólio na iniciativa de determinadas proposições legislativas, o recurso do requerimento de urgência e a edição de medidas provisórias, produziu impactos no relacionamento entre os poderes, que pode ser qualificado pela imposição da agenda do Executivo em relação ao Legislativo (Santos, 2007). Soma-se, ainda, ao leque de predomínios do Executivo, o poder de vetar total ou parcialmente as iniciativas que são aprovadas pelos parlamentares<sup>8</sup>.

Cabe, no entanto, refletir sobre um aspecto interessante, conforme o apontamento de Limongi (2007):

Os poderes de agenda que a Constituição de 1988 confere ao presidente não são, em si mesmos, suficientes para garantir sua predominância e sucesso legislativo, mesmo na sua versão mais extrema, o poder de alterar o status quo legal via Medida Provisória. O chefe do Executivo não pode legislar sem o apoio da maioria. (Limongi, 2007, p. 245)

O que Limongi (2007) adverte é que, apesar das prerrogativas legislativas do Presidente da República, o mesmo necessita do apoio do Congresso Nacional para governar. Sem a aprovação de sua agenda no parlamento, dificilmente conseguirá administrar o país. O presidencialismo de coalizão não funciona somente em função da capacidade presidencial em legislar, mas acima de tudo, em função de uma dinâmica estabelecida entre os poderes, mediada através de regras endógenas estabelecidas no Parlamento, que possibilitam a cooperação dos legisladores às iniciativas do Presidente da República.

O Executivo domina o processo legislativo porque tem poder de agenda e esta agenda é processada e votada por um Poder Legislativo organizado de forma altamente centralizada em torno de regras que distribuem direitos parlamentares de acordo com princípios partidários. (Figueiredo; Limongi, 2001, p. 22)

---

<sup>8</sup> Os Parlamentares podem derrubar os vetos do Presidente desde que consigam maioria absoluta, o que dificilmente acontece em razão dos custos que são envolvidos para garantir esta derrubada.



**10º ENCONTRO** CIÊNCIA POLÍTICA E A POLÍTICA:  
MEMÓRIA E FUTURO  
Associação Brasileira de Ciência Política  
Belo Horizonte  
30 de agosto a 2 de setembro - 2016

Normas relativas ao processo legislativo, instituídas nos regimentos internos, especialmente na Câmara dos Deputados, aprofundam o nível de concentração no processo de formulação das políticas públicas. O regimento interno da Câmara dos Deputados estabelece uma distribuição de direitos parlamentares a partir de critérios partidários. Isto é, a proporcionalidade partidária é que determina tanto a composição da Mesa Diretora, quanto a distribuição dos parlamentares pelas comissões permanentes (Santos, 2007).

A crítica central não reside na distribuição desses direitos a partir de critérios partidários, afinal, como bem salientaram Gilligan e Krehbiel (1987), todos os órgãos colegiados necessitam de procedimentos que garantam ordem. Entretanto, é necessário ponderar que este padrão de organização condiciona em maior centralização nas decisões, o que implica em imensas dificuldades e custos à atuação dos parlamentares individualmente na definição de políticas públicas.

No regimento interno da Câmara, por exemplo, consta um órgão que atua de modo centralizado: o Colégio de Líderes. Este colegiado, cuja composição é feita por representantes dos partidos com assentos na Casa, é responsável pelo fluxo do trabalho legislativo e, portanto, decide sobre as pautas que serão apresentadas e votadas em Plenário. As decisões neste colegiado devem ser consensuais e, caso isto não ocorra, o voto das lideranças passa a ser proporcional ao tamanho de suas bancadas, com vistas a garantir maioria absoluta.

A ação do Colégio de Líderes interfere diretamente no processo legislativo, especialmente na atuação das comissões permanentes. Quando os líderes decidem sobre a pauta, conduzindo determinada proposição diretamente ao Plenário, àquela deixa de ser discutida nas comissões competentes para apreciação da matéria em questão. Logo, o Colégio de Líderes neutraliza o principal elemento descentralizador do Poder Legislativo que são as comissões (Santos, 2007).

Com a instituição do Colégio de Líderes, o que se observa é o predomínio de um pequeno e privilegiado grupo de parlamentares, que exerce significativa influência sobre as matérias que serão discutidas em Plenário, desvalorizando ainda mais a atividade parlamentar. Com isso, os deputados e senadores deixam de atuar mais ativamente do processo legislativo, posto que "o grosso do



**10º ENCONTRO** CIÊNCIA POLÍTICA E A POLÍTICA:  
MEMÓRIA E FUTURO  
Associação Brasileira de Ciência Política  
Belo Horizonte  
30 de agosto a 2 de setembro - 2016

trabalho legislativo independe da participação efetiva dos parlamentares, o que reduz os incentivos para sua participação" (Figueiredo; Limongi, 2001, p. 68).

Os líderes partidários dispõem de um arsenal significativo de recursos por meio dos quais controlam e circunscrevem a atuação dos parlamentares. O papel central dos líderes, no presidencialismo de coalizão, é representar os interesses do partido junto ao Executivo e, em sentido inverso, os do Executivo junto ao partido, agindo como uma espécie de ponte entre o Chefe do Executivo e a agremiação partidária. O fato do Legislativo dispor de um grupo restrito de parlamentares dotados de poderes específicos que determinam a agenda do Plenário, faz com que o Executivo se reporte diretamente à este Colegiado de Líderes. Com isso, o Executivo reduz suas incertezas com relação aos conflitos políticos e negocia de maneira antecipada diretamente com quem efetivamente decide, neste caso os líderes partidários.

Em função da centralidade exercida pelo Colégio de Líderes, as chances de participação na produção de políticas públicas são reduzidas, fazendo com que as possibilidades dos legisladores contribuir individualmente sejam mínimas, considerando que as regras para emendar tornam-se demasiadamente custosas e, conforme salientado por Santos (2007, p. 232), “a organização legislativa não foi otimizada para tratar as demandas dos parlamentares individualmente”.

Para completar este enredo centralizado, do momento em que o Chefe do Executivo encaminha uma proposição em regime de urgência, a Mesa Diretora recebe e encaminha para o Colégio de Líderes que aprecia em tempo recorde e na maioria das vezes conduz a referida proposição logo ao Plenário. Diante disso que Limongi (2007) foi categórico ao afirmar que o processo decisório do país foi desenvolvido de modo a favorecer as iniciativas do Governo, posto que o Presidente da República é, *de jure* e *de fato*, o principal legislador do país. Portanto, no presidencialismo de coalizão brasileiro, os presidentes são dotados de poderes legislativos mesmo sem possuir assento no Parlamento (Limongi, 2007).

Em contraste a toda esta eficiência e rapidez na tramitação de matérias do Executivo, quando observado o fluxo das proposições que tem origem dentro do próprio Poder Legislativo, o resultado é um processo que delonga em média três vezes mais até sua aprovação (Figueiredo;



**10º ENCONTRO** CIÊNCIA POLÍTICA E A POLÍTICA:  
MEMÓRIA E FUTURO  
Associação Brasileira de Ciência Política  
Belo Horizonte  
30 de agosto a 2 de setembro - 2016

Limongi, 2001). Em resumo, “o Congresso mostra-se incapaz de levar adiante sua própria agenda” (Idem, p. 67).

Como se viu, é inequívoca a preponderância do Executivo no Congresso Nacional, especialmente quando observado dois aspectos: o poder de legislar garantido ao presidente pela Constituição e a centralização do poder decisório nas mãos dos líderes no Congresso (Pereira; Mueller, 2000). Com isso, o Legislativo deixa, em boa parte, de dar sua contribuição diretamente no que se refere às políticas públicas, especialmente quando esta avaliação recai sobre atuação do legislador mediano.

Mas, para além da preponderância do Executivo e da centralização do Colégio de Líderes, o Congresso Nacional padece fundamentalmente da ausência de informações para a formulação de políticas públicas, tendo na maioria das vezes a Presidência da República como seu principal agente emissário de informações. Santos e Almeida (2011) identificaram, por exemplo, que o Legislativo brasileiro carece de um profundo problema informacional, motivado pela ausência de estruturas e procedimentos que favoreçam de modo efetivo e sistemático a aquisição de informações especializadas.

Todavia, apesar dos percalços, nem tudo está perdido em se tratando das chances do parlamento formular políticas públicas. As arenas participativas, inovações presentes na nova ordem institucional, oferecem interessante alternativa ao Poder Legislativo, especialmente no que compete à informação para produção de políticas públicas. Conforme será abordado a seguir, os espaços de participação, como as conferências, funcionam como verdadeiros processadores de demandas da sociedade em políticas públicas. Assim, conforme elucidado por Benevides (1991),

Os mecanismos de participação popular revigoram as instituições representativas, já anquilosadas, empedernidas; fazem passar o sopro das aspirações populares, paralelamente – ou mesmo contra – à vontade e a “consciência dos representantes” (Benevides, 1991, p. 66)

Neste sentido, os arranjos participativos exercem uma espécie de papel complementar àquilo que o Legislativo encontra de barreiras no presidencialismo de coalizão, como a produção de políticas públicas, pois os espaços de participação fornecem incentivos, demandas, proposições e





**10º ENCONTRO** CIÊNCIA POLÍTICA E A POLÍTICA:  
MEMÓRIA E FUTURO  
Associação Brasileira de Ciência Política  
Belo Horizonte  
30 de agosto a 2 de setembro - 2016

legitimidade para a formulação de novas políticas, especialmente em temas de natureza política e sociais, conforme será descrito a seguir.

### **O papel Conferências Nacionais na nova ordem institucional**

Notadamente há um consenso na literatura que versa sobre a temática das conferências nacionais com relação ao seu conceito contemporâneo, da qual são concebidas de maneira objetiva, como processos participativos em que o Estado e a sociedade são envolvidos no mesmo ambiente de diálogo para deliberar sobre determinada temática. Moroni (2009) reforça esta ideia e, ainda, acrescenta que as conferências são espaços que permitem a negociação, a construção de consensos e dissensos, a partilha de poder e a co-responsabilidade entre o Estado e a sociedade civil.

Ao responder a indagação do que representam as conferências nacionais, Avritzer e Souza (2013) delimitam-nas como um formato participativo que tem por objetivo estabelecer uma agenda comum entre Estado e sociedade, com a realização de etapas preparatórias, gerando ao final um documento que é publicado e encaminhado pelo governo e que, tem impacto nas políticas públicas coordenadas pelo executivo e nos projetos de lei apresentados no Congresso Nacional.

Em resumo, Pogrebinski e Santos (2011) apontam que as conferências nacionais consistem em instâncias de deliberação e participação destinadas a prover diretrizes para a formulação de políticas públicas em âmbito federal, sendo normalmente convocadas pelo poder executivo, organizadas por tema, contando com a participação paritária entre governo e sociedade civil, e sendo precedidas por etapas estaduais e municipais que servem para colher subsídios à etapa nacional.

Assim, pensar em Conferências Nacionais significa pensar em ambiente, espaço, ou instância em que os representantes da sociedade civil e os representantes dos governos se reúnem para discutir, debater e deliberar sobre matéria específica, cuja proposição transformar-se-á em diretriz para a formulação de determinada política pública voltada ao tema ou segmento em questão, e que poderá impactar nos três níveis de governo.



**10º ENCONTRO** CIÊNCIA POLÍTICA E A POLÍTICA:  
MEMÓRIA E FUTURO  
Associação Brasileira de Ciência Política  
Belo Horizonte  
30 de agosto a 2 de setembro - 2016

Enquanto finalidade, Souza (2013) elucida que esses processos interativos entre a sociedade civil e o Estado tendem a ocorrer com certa periodicidade, e que podem conduzir a alguns resultados práticos: seja para o agendamento de determinadas questões, seja para a avaliação de realidades, seja para o fortalecimento da participação ou ainda para a formulação de propostas a determinadas políticas públicas. Ou seja, de acordo com a finalidade, cada conferência renderá um resultado prático, que poderá residir tanto na conjectura de determinado problema, quanto na formulação de soluções que atendam aos anseios de determinado segmento social.

Em seu formato contemporâneo<sup>9</sup>, as conferências nacionais possuem um rito, cujo início decorre pelo ato convocatório – sendo, em geral, exercido pelo Poder Executivo<sup>10</sup> – do qual na maioria das vezes ocorre através de decreto presidencial ou portaria ministerial e, ainda podendo ser através de resolução de conselho responsável pela temática em questão. Na sequência a convocação, advém à constituição de uma comissão nacional, que funciona como um núcleo executivo responsável pela organização e orientação de todo processo da conferência, sempre com a composição paritária entre representantes de órgãos governamentais e de organizações da sociedade civil. À esta comissão organizadora cabe a responsabilidade, por exemplo, de elaboração do regimento interno, de determinar a metodologia de todo o processo, além de contribuir para a organização das etapas locais (estaduais, distrital e municipais), assim como a definição dos critérios à participação.

A literatura que versa sobre as conferências nacionais ainda assinala o formato escalonado do processo (Souza et al, 2013), ou seja, uma escala que tem seu limiar na base, em âmbito municipal, passa por uma etapa intermediária, de nível estadual, distrital ou regional, até atingir sua culminância com a etapa nacional, sendo necessário para efetividade dessas escalas a eleição de delegados no decorrer do processo. Isto é, para que uma pessoa participe da etapa nacional é necessário, portanto, ser eleita na etapa intermediária, e para chegar à etapa intermediária deverá ser eleita na primeira etapa, no âmbito municipal. Vale, daí observar, o fenômeno analisado por

---

<sup>9</sup> Diferentemente do que ocorria com os primeiros experimentos de conferências nacionais, portanto antes de 1986.

<sup>10</sup> De acordo com os dados da pesquisa de Souza et al (2013), que catalogou 82 conferências realizadas no período de 2003 à 2011, apenas duas foram convocadas pelo Poder Legislativo: a 8ª e a 10ª Conferência Nacional de Direitos Humanos.



**10º ENCONTRO** CIÊNCIA POLÍTICA E A POLÍTICA:  
MEMÓRIA E FUTURO  
Associação Brasileira de Ciência Política  
Belo Horizonte  
30 de agosto a 2 de setembro - 2016

Pogrebinschi e Santos (2011) de que as conferências constituem espaços de representação, por proporcionarem durante o processo participativo, a formação de uma dinâmica representativa na medida em que os delegados são eleitos no decorrer das etapas.

Em cada uma dessas etapas ocorre a formulação de proposições gerais que servirão de diretriz às políticas públicas para a temática ou segmento em questão. Vale ressaltar que o documento que se extrai de todo este processo, que é o Relatório Final, não implica necessariamente em regulamentação ou normatização. Contudo, o mais interessante de se notar em todo este processo, é que ao final as diferentes vozes políticas tem a oportunidade em deixar suas marcas nas proposições que constarão deste documento final (Kruger, 2007).

Por serem espaços políticos com significativa diversidade de pensamentos e posturas, é notória a proeminência de conflitos de interesse, contradições e antagonismos no decurso do processo, sendo possível observar, tal qual destacou Kruger (2007), situações de manipulação, reivindicações isoladas, mas também proposições consistentes e a apresentação de experiências bem sucedidas. É de se observar que este é um fenômeno perfeitamente normal e aceitável diante do complexo cenário exposto, em que tem como desígnio congregar a diversidade de pensamentos e atuações, tanto dos representantes da sociedade civil quanto dos governos na definição de proposições que poderão ser transformadas em algo prático. Um dado revelador e que merece o devido registro, diz respeito ao fato dos agentes governamentais não possuírem nenhuma vantagem frente ao debate, posto que a concepção dos representantes do governo nem sempre prevalece (Avritzer, 2013), o que demonstra uma presença forte da sociedade civil. Mas isto não significa, necessariamente, uma hegemonização do debate em contrariedade ao governo, ou ainda uma sobreposição da sociedade civil com relação ao governo<sup>11</sup>.

Em se tratando do objeto de estudo em análise, é possível afirmar que a Conferência Nacional de Juventude está em plena harmonia com o formato contemporâneo descrito acima, isto é, devidamente enquadrada enquanto espaço participativo, no qual Estado e sociedade se reúnem

---

<sup>11</sup> Avritzer e Souza (2013) recordam, sobre este assunto, exemplificando que o Ministério da Saúde ensaiou introduzir as "fundações estatais de direito privado" como prestadores de serviços de saúde, entretanto encontrou imensa dificuldade, tendo como resultado o veto desta proposta tanto na 13ª, quanto na 14ª Conferência Nacional de Saúde.



**10º ENCONTRO** CIÊNCIA POLÍTICA E A POLÍTICA:  
MEMÓRIA E FUTURO  
Associação Brasileira de Ciência Política  
Belo Horizonte  
30 de agosto a 2 de setembro - 2016

para discutir, debater e deliberar sobre matéria específica, tendo em vista a formulação de políticas públicas destinada ao público juvenil. A Conferência Nacional de Juventude é organizada pelo governo federal, através do Conselho Nacional de Juventude (CONJUVE), e consiste num processo de consulta para formulação e implementação de políticas públicas para juventude.

A I Conferência Nacional de Juventude ocorreu em Brasília, no período de 27 a 30 de abril de 2008, e contou com a presença de 2,5 mil participantes. Esta etapa nacional foi precedida de 841 conferências municipais realizadas em todos os 26 estados e no Distrito Federal. Também foi contabilizada a ocorrência de 690 conferências livres, espalhadas por todo território nacional, com diferentes temas e formatos em discussão, ampliando ainda mais o conjunto de proposições que foram levadas à etapa nacional. Ao final foram envolvidos mais de 400 mil pessoas de todo país (BRASIL, 2008a).

Nesta primeira conferência foram elaboradas mais de 4 mil<sup>12</sup> propostas oriundas das conferências livres, conferências estaduais e da consulta nacional aos povos e comunidades tradicionais. Dessas, mais de mil<sup>13</sup> tratavam somente de educação, sendo sequenciada por trabalho e cultura, respectivamente (BRASIL, 2008b). Conforme elucidado por Rocha (2015), as demandas envolvendo os jovens são difusas, fazendo com que as políticas de juventude possuam diversas dimensões. Desta primeira conferência resultou um documento com 22 propostas prioritárias, divididas em 16 eixos temáticos<sup>14</sup>.

A II Conferência Nacional de Juventude ocorreu em dezembro de 2011 e reuniu aproximadamente 3 mil participantes, dos quais 90% eram representantes da sociedade civil. Esta segunda edição de Conferência mobilizou 550 mil jovens em todo país, em 27 etapas estaduais, 1.555 etapas municipais, 124 etapas regionais, 199 territoriais, 122 livres, além da realização da 1ª Conferência Virtual da Juventude e da 2ª Consulta Nacional aos povos e comunidades tradicionais

---

<sup>12</sup> 4.500 propostas oriundas das etapas anteriores.

<sup>13</sup> 1.087 propostas versavam sobre educação, 506 proposições eram sobre trabalho e 449 sobre cultura.

<sup>14</sup> Jovens negros e negas; educação básica: elevação da escolaridade; fortalecimento institucional; meio ambiente; esporte; juventude do campo; trabalho; educação superior; cultura; política e participação; jovens mulheres; segurança; povos e comunidades tradicionais; cidadania LGBT; jovens com deficiência; e outros temas.



**10º ENCONTRO** CIÊNCIA POLÍTICA E A POLÍTICA:  
MEMÓRIA E FUTURO  
Associação Brasileira de Ciência Política  
Belo Horizonte  
30 de agosto a 2 de setembro - 2016

(Rocha, 2015). Desta conferência nacional fora confeccionado um documento contendo 26 proposições divididas em 5 grandes eixos temáticos<sup>15</sup>.

A primeira edição da Conferência Nacional de Juventude representou o marco da agenda pública nacional aos jovens e a segunda edição veio a consolidar todo este processo que teve início ainda no final dos anos 1990, conforme apontado anteriormente. De uma edição para outra, nota-se praticamente a reprodução das mesmas proposições, apenas com a inclusão de especificações. Assim, as duas etapas reuniram um conjunto de 48 proposições sobre os mais variados temas em que os jovens formularam propostas para o atendimento de suas demandas por políticas públicas.

Portanto, como se viu, as Conferências geram novas dinâmicas de mediação democrática, contribuindo na redefinição das relações entre sociedade e Estado. A aproximação não ocorre apenas na inclusão da sociedade civil dentro do Estado, muito além que isso, quando o Estado se mostra receptivo às demandas da sociedade, convertendo-as, por exemplo, em proposições legislativas, o que configura esta relação num componente deliberativo da representação (Pogrebinschi; Santos, 2011).

É conveniente observar, ainda, que as práticas participativas inauguradas no país, ao expandirem as possibilidades de participação não anulam, nem reduzem as instituições representativas, como o Parlamento. Pogrebinschi e Santos (2011), a propósito, confirmam que as práticas participativas fortalecem a democracia quando ampliam o papel dos cidadãos, contudo é necessário compreender que este fortalecimento não ocorre em função do enfraquecimento do governo representativo. Na visão desses autores, as conferências fortalecem a representação tradicional, por gerar impactos nas proposições como uma espécie de ambiente informacional à agenda legislativa.

Neste sentido que as Conferências possuem papel informativo relevante no presidencialismo de coalizção, pois quando o processo legislativo ordinário é acionado por essas arenas participativas, permite ao plenário tomar uma decisão mais qualificada e melhor informada sobre

---

<sup>15</sup> Desenvolvimento integral; direito ao território; direito à experimentação e qualidade de vida; direito à diversidade e à vida segura; e direito a participação.



**10º ENCONTRO** CIÊNCIA POLÍTICA E A POLÍTICA:  
MEMÓRIA E FUTURO  
Associação Brasileira de Ciência Política  
Belo Horizonte  
30 de agosto a 2 de setembro - 2016

determinada demanda e, assim, reduzir as perdas decorrentes da desinformação (Pogrebinski; Santos, 2011). Esta questão será aprofundada na próxima seção, a partir da discussão sobre o papel informacional das conferências dentro do Poder Legislativo brasileiro.

### **O *Cheap Talk* das Conferências no Legislativo brasileiro**

A promulgação da Constituição de 1988 estabeleceu uma nova ordem institucional, de tipo híbrido, possibilitando assim a restauração das atribuições do Poder Legislativo, bem como garantiu a ampliação da participação, através de novos arranjos institucionais, a exemplo das Conferências de Juventude. Portanto, o Brasil possui dois sentidos à representação, o modelo tradicional expresso através da atividade parlamentar e outro mais contemporâneo, expresso através da vocalização das preferências da sociedade através de espaços de participação popular. São duas arenas diferentes, mas que podem se complementar, motivo pelo qual o presente estudo busca encontrar respostas sobre a interação entre ambos espaços, a partir da análise das proposições de ambas arenas considerando o grau de pertinência temática.

Há um modelo teórico sobre a tomada de decisão em jogos de informação ou condições de incerteza, proposto por Crawford e Sobel (1982), em que um especialista possui informações privilegiadas sobre determinado assunto, que remete para um receptor com poder de decisão. Em outras palavras, este esquema pode ser traduzido levando em consideração que no decorrer de um processo decisório ocorre à consulta por parte de um tomador de decisões a um especialista, de modo que o ator decisório passa a obter nível de informação para tomar uma decisão qualificada sobre determinada matéria.

Embora os benefícios gerados nesse jogo de informação sejam mútuos, pois tanto o especialista quanto o tomador de decisão possuem interesse na questão, a comunicação gerada entre ambos nem sempre é refletida no resultado final. Isto ocorre, em função dos interesses e das preferências de ambos os atores nem sempre estarem coadunadas na mesma ordem e, portanto, serem divergentes (Crawford; Sobel, 1982). Como o *cheap talk* implica em comunicação de baixo custo, logo a qualidade da informação ocorrerá em função dos interesses convergentes entre o



**10º ENCONTRO** CIÊNCIA POLÍTICA E A POLÍTICA:  
MEMÓRIA E FUTURO  
Associação Brasileira de Ciência Política  
Belo Horizonte  
30 de agosto a 2 de setembro - 2016

especialista e o ator decisório. Assim, quando os interesses entre os jogadores são análogos, a informação é melhor transmitida, recepcionada e processada em decisão. Por outro lado, em contrariedade a isso, quanto maior o viés entre as preferências do especialista e do tomador de decisão, maior tenderá a ser o desvio da informação.

Os autores Gilligan e Krehbiel (1987) também desenvolveram trabalho sobre informação em condições de incerteza, por sinal muito conhecido nos estudos legislativos. Trata-se de modelo similar ao elaborado por Crawford e Sobel (1982), porém com exame específico aos jogos de informação dentro do parlamento. No referido trabalho, os autores revelam que as comissões parlamentares funcionam como espaços privilegiados para a gênese da informação no legislativo, isto porque tais comissões refletem a distribuição de preferências da casa legislativa e geram especialização da informação a partir de temas específicos. Noutras palavras, as comissões parlamentares assumem papel determinante na coleta e na distribuição de informações, a partir da especialização dos legisladores em temas específicos, gerando desta forma o processamento da informação e a distribuição da mesma para o Plenário, diminuindo assim o grau de assimetria informacional para os parlamentares, de modo que todos tenham acesso à informação qualificada e possam, ao final, tomar uma decisão com o mínimo de riscos possíveis.

Segundo Krehbiel (1992), os legisladores são inseguros quanto à relação entre as políticas que discutem e aprovam e os seus resultados efetivos. Por este motivo que as comissões assumem papel tão relevante na organização legislativa, dentro da perspectiva informacional, pois a partir desse *locus* informacional os parlamentares tem a oportunidade de discutir, se aprofundar em temas específicos e gerar conteúdo informacional suficiente para que a decisão coletiva seja a melhor possível.

A concepção informacional na organização legislativa possui algumas premissas que estabelecem regras e procedimentos, tendo em vista a alocação de recursos e a atribuição de poderes para alcançar o maior nível de eficiência informacional aos propósitos decisórios (Krehbiel, 1992). Este modelo se espelhou no parlamento dos EUA, que possui regras (*closed rules*) que incentivam o processo informacional e a especialização parlamentar a partir das comissões, como o fato da



**10º ENCONTRO** CIÊNCIA POLÍTICA E A POLÍTICA:  
MEMÓRIA E FUTURO  
Associação Brasileira de Ciência Política  
Belo Horizonte  
30 de agosto a 2 de setembro - 2016

composição ser de caráter permanente durante toda a legislatura, o que possibilita aos legisladores maior oportunidade de especialização nas temáticas em questão.

Em contraste ao legislativo norte-americano, o sistema de comissões do legislativo brasileiro não oferece incentivos suficientes para a produção informacional e a especialização de seus parlamentares. Conforme afirmam Santos e Almeida (2011), o parlamento brasileiro não possui uma estrutura que permita efetivamente a aquisição endógena e sistemática de informação especializada.

De acordo com Pereira e Mueller (2000), as comissões parlamentares brasileiras cumprem papel secundário, especialmente quando observada a preponderância do Executivo com relação à agenda legislativa, seja na proposição de leis, na possibilidade de pedir regime de urgência para tramitação de suas proposições, assim como o poder de veto exercido pelo Presidente. Em complemento a este enredo, tem-se a centralização das regras no Legislativo pelos líderes partidários, como a determinação no fluxo das proposições, o poder de interferência na composição das comissões, dentre outros.

Apenas para exemplificar melhor esta questão, quando o Presidente da República solicita urgência em matéria do seu interesse o fluxo do processo legislativo é acelerado, reduzindo os prazos para que a proposição seja direcionada o quanto antes para discussão e apreciação em Plenário, o que atrapalha o exame mais detalhado por parte das comissões competentes<sup>16</sup>. Sobre a centralização no parlamento, deve-se observar que cabe aos líderes partidários a indicação dos membros às comissões, não havendo nenhuma regra que estabilize esta composição, o que permite alta rotatividade dos seus membros, dependendo dos interesses em jogo. Ademais, “as comissões não possuem poder de agenda, poder de veto ou qualquer outra fonte significativa de poder para afetar a legislação em exame” (Pereira; Mueller, 2000, p.51), o que aborta ainda mais as possibilidades daquelas servirem de fonte informacional.

---

<sup>16</sup> Segundo Pereira e Mueller (2000), com o pedido de urgência as comissões dispõem de apenas duas sessões para emitir parecer e encaminhar a decisão ao Plenário.





**10º ENCONTRO** CIÊNCIA POLÍTICA E A POLÍTICA:  
MEMÓRIA E FUTURO  
Associação Brasileira de Ciência Política  
Belo Horizonte  
30 de agosto a 2 de setembro - 2016

Ao refletir sobre este assunto, Santos e Almeida (2011) reforçam que o dilema do sistema representativo brasileiro consiste exatamente no processo informacional do legislador, que quase sempre convive com a má ou insuficiente informação para tomada de decisão, resultando, assim, na baixa capacidade de formulação de políticas que influenciem na agenda política nacional. A função legislativa no presidencialismo de coalizão padece de informação e, ao mesmo tempo, o parlamento não investe em procedimentos e estruturas que ampliem o grau de especialização dos parlamentares, corroborando desta forma para que o Legislativo permaneça à mercê de informações do Presidente da República (Idem, 2011).

Em conformidade com isso que estudiosos do legislativo brasileiro passaram a admitir o modelo *cheap talk* aplicado à realidade das instituições brasileiras, estabelecendo como analogia o Presidente da República como especialista e os parlamentares como os atores decisórios (Santos; Almeida, 2011; Pogrebinschi; Santos, 2011), isto porque, conforme já foi tratado em seção anterior, o Executivo brasileiro possui forte iniciativa legislativa, que se reflete em informação que é apresentada ao Poder Legislativo, a quem cabe à decisão final sobre o assunto. Ou seja, o Chefe do Executivo cumpre o papel de especialista quando lança uma informação qualificada sobre determinado assunto àqueles que deverão tomar a decisão final, neste caso os parlamentares.

Como mencionado logo no início desta seção, ainda que especialista e atores decisórios tenham interesse, tanto na emissão, quanto na recepção de determinada informação, nem sempre este processo informacional ocorre de maneira satisfatória e, portanto, não é capaz de gerar os resultados esperados por ambos os jogadores. Esta frustração no *cheap talk* ocorre em decorrência das crenças e valores entre os jogadores não convergirem, ocasionando assim em desconfiança e, conseqüentemente, no repasse insuficiente da informação e na tomada de decisão até certo limite em que o ator decisório julgue pertinente<sup>17</sup>. Ainda que, em virtude do presidencialismo de coalizão, o relacionamento entre os poderes Executivo e Legislativo não tenha, a rigor, uma natureza conflitante, vale ponderar que nem sempre os interesses entre esses jogadores encontram-se em plena harmonia, o que pode ocasionar na frustração do *cheap talk* do Executivo (especialista) para o Legislativo (atores decisórios), especialmente quando analisado o jogo informacional do ponto de

---

<sup>17</sup> No modelo *cheap talk*, na medida em que a divergência entre os jogadores cresce, a quantidade de informação emitida diminui até o ponto de zerar.



**10º ENCONTRO** CIÊNCIA POLÍTICA E A POLÍTICA:  
MEMÓRIA E FUTURO  
Associação Brasileira de Ciência Política  
Belo Horizonte  
30 de agosto a 2 de setembro - 2016

vista do legislador individual. Retomar este raciocínio auxilia no entendimento acerca do esquema proposto por este trabalho, de que para além do Poder Executivo existem outros meios para que o Poder Legislativo, especialmente o legislador individual<sup>18</sup>, busque informação especializada, ou então informação de interesse sobre determinado assunto.

Tendo em vista esta questão que Pogrebinski e Santos (2011) confirmaram que processos participativos, a exemplo das conferências nacionais, podem auxiliar na resolução de dilemas informacionais no presidencialismo de coalizão. Na argumentação dos referidos autores, entre as atribuições centrais das conferências, consta o fato dessas coletarem informações significativas a respeito das consequências de suas proposições, o que significa dizer que a típica insegurança dos legisladores, com relação ao resultado das políticas que aprovam, tende a ser superada diante das informações que são emitidas pelas conferências.

A assimilação a respeito das consequências sobre as políticas que são produzidas a partir das conferências ocorre, muito provavelmente, tendo em vista a concretização daquelas. Portanto, os atores sociais ao elaborarem determinada proposição numa conferência, esperam que a demanda seja efetivamente atendida pelo Estado. Logo, a agenda de determinado segmento ou temática quando apresentada em arenas participativas, possivelmente traz a avaliação dos riscos e alcance de sua implementação.

Há de se considerar que as organizações e movimentos sociais brasileiros tem, ao longo dos anos, buscado a especialização dos temas que defendem, de modo a garantir que as suas demandas por políticas públicas sejam, da melhor maneira possível, atendidas pelo Estado. Neste caso, é possível afirmar que as conferências suprem as necessidades informacionais do legislativo brasileiro na medida em que emitem informação qualificada de baixo custo a partir de suas proposições.

---

<sup>18</sup> Os parlamentares, em geral, propõem individualmente. Em observação às proposições legislativas sobre juventude que constam no Banco de Dados desta pesquisa, constatou-se que no período de 1989 a 2014 apenas 15 proposições foram iniciadas coletivamente, sendo 13 originadas em comissões parlamentares e 2 que foram assinadas por mais de um parlamentar.



**10º ENCONTRO** CIÊNCIA POLÍTICA E A POLÍTICA:  
MEMÓRIA E FUTURO  
Associação Brasileira de Ciência Política  
Belo Horizonte  
30 de agosto a 2 de setembro - 2016

Assim, as proposições originadas nas conferências nacionais podem servir a dois propósitos informacionais ao Legislativo: (a) seja na transformação em iniciativa legislativa; ou (b) como instrumento avaliador às informações emitidas pelo Executivo. Ou seja, o processo informacional das conferências funcionam como fonte alternativa de informação, orientação e avaliação sobre políticas públicas aos legisladores.

Diante disso que as conferências representam um privilegiado *cheap talk* ao Poder Legislativo, pois prestam significativo papel informacional quando apresentam as demandas de grupos sociais ou de temáticas específicas. O que se discutirá a seguir, tendo em vista esta questão, visa responder exatamente se as proposições das conferências de juventude são de alguma forma recepcionadas pelo Legislativo brasileiro, partindo da análise da pertinência temática entre as proposições tanto da arena participativa (Conferência), quanto da arena legislativa (Congresso Nacional).

### **Desenho da pesquisa e base de dados**

Esta investigação teve o propósito de identificar a pertinência temática entre as proposições originadas a partir das conferências nacionais de juventude com aquelas proposições sobre juventude que tramitaram no Congresso Nacional no período de 2008 à 2014, tendo em vista detectar se as demandas dos jovens, que foram produzidas coletivamente na maior arena participativa à juventude foram de alguma forma recepcionada na pauta do Legislativo brasileiro, tendo em vista o modelo informacional de *cheap talk*.

Um banco de dados foi formatado a partir da catalogação de proposições legislativas sobre juventude no Congresso Nacional, de 2008 à 2014, tendo em vista coincidir com as duas edições da Conferência Nacional de Juventude, sendo a primeira em 2008 e a segunda em 2011. O alvo desta investigação foi a identificação da pertinência temática entre as proposições originadas nas conferências nacionais de juventude, comparadas às proposições do Legislativo sobre juventude, o referencial temporal da pesquisa são os anos de 2008 até 2014. Logo, as proposições sobre juventude no Congresso Nacional relativas a este período foram filtradas, tendo em vista responder



**10º ENCONTRO** CIÊNCIA POLÍTICA E A POLÍTICA:  
MEMÓRIA E FUTURO  
Associação Brasileira de Ciência Política  
Belo Horizonte  
30 de agosto a 2 de setembro - 2016

ao problema desta pesquisa, isto é, o Congresso Nacional recebe as proposições dos jovens, originadas a partir das conferências nacionais de juventude?

A recepção refere-se ao processamento de informação da demanda da sociedade expressa através de proposições no Legislativo, tendo em vista o modelo de *cheap talk*. Neste caso, quando alguma proposição originada a partir das conferências ressoam em iniciativa legislativa no Parlamento. Dito de maneira ainda mais clara, utilizar-se-á como exemplo a proposição 14 da I Conferência Nacional de Juventude, que pede o fim da obrigatoriedade do serviço militar e criação de programas alternativos de serviços sociais não obrigatórios. Em atenta observação à base de dados da pesquisa, considerando o período de 2008 à 2014, não fora encontrada nenhuma matéria legislativa com a mesma pertinência temática a da proposta da Conferência.

A base de dados foi construída a partir da catalogação de um conjunto de proposições legislativas, entre Projetos de Lei (PL), Projetos de Emenda Constitucional (PEC) e Projeto de Indicação (INC), que tramitam no Congresso Nacional desde 2008, cujo beneficiário direto foram os jovens. Para esta catalogação fora necessária proceder busca no sistema de atividade legislativa, através do site da Câmara dos Deputados<sup>19</sup>, utilizando como termos de referência a esta busca, uma das seguintes palavras-chaves: “juventude”, “jovem” ou “jovens”.

Com as proposições sobre juventude (Congresso Nacional) reunidas na base de dados, filtradas e devidamente sistematizadas, inclusive observando se, de fato, são direcionadas aos jovens ou não, o procedimento sequencial teve como propósito reunir e catalogar todas as proposições oriundas da juventude, ou seja, àquelas que tiveram origem a partir das duas edições da Conferência Nacional de Juventude.

A primeira edição de Conferência Nacional de Juventude ocorreu em 2008 e resultou em 22 propostas, enquanto a II Conferência Nacional de Juventude ocorreu em 2011 e resultou em 26 proposições. Neste sentido, os relatórios finais de ambas as conferências, que contém às proposições, foram reunidos e sistematizados, de modo que pudessem facilmente ser tematizadas, o

---

<sup>19</sup> Este sistema possui todas as proposições do Congresso Nacional desde 1946. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/sileg/default.asp>>



**10º ENCONTRO** CIÊNCIA POLÍTICA E A POLÍTICA:  
MEMÓRIA E FUTURO  
Associação Brasileira de Ciência Política  
Belo Horizonte  
30 de agosto a 2 de setembro - 2016

que foi possível chegar a um conjunto de 23 temas<sup>20</sup>, como será esclarecido em maiores detalhes a seguir, quando forem expostos os esclarecimentos quanto ao processo participativo.

Com todas as proposições do Congresso Nacional reunidas em um banco de dados e as proposições das conferências devidamente tematizadas, foi possível proceder ao cruzamento de informações, também a partir de filtragem humana, em que cada proposição no Congresso Nacional sobre juventude, no período de 2008 à 2014, fosse identificada e tematizada, de modo a encontrar as pertinências temáticas entre as proposições legislativas com as proposições participativas.

### **Analisando a pertinência temática entre as proposições legislativas e participativas**

Como reiterado em páginas anteriores, este trabalho teve o propósito de investigar se as proposições originadas a partir das duas edições da Conferência Nacional de Juventude foram recepcionadas e convertidas em iniciativa legislativa pelos parlamentares no Congresso Nacional. A intenção foi avaliar se a informação emitida pela arena participativa encontra recepção no parlamento brasileiro, tendo em vista o modelo *cheap talk*.

A motivação partiu do histórico protagonismo que a juventude brasileira tem empreendido desde a redemocratização no sentido de garantir o reconhecimento de suas demandas por especificidade em políticas públicas garantidas pelo Estado. Ainda que as iniciativas empreendidas por esses atores sociais sejam antigas, cabe lembrar que o reconhecimento efetivamente fora tardio, tendo o seu início no final dos anos 90 e o grande ápice em meados dos anos 2000, quando os jovens passaram a gozar de maior reconhecimento pelo Estado, em comparação a períodos anteriores.

Vale reforçar que em decorrência disso, uma série de institucionalidades foram criadas, a exemplo do Conselho Nacional de Juventude que promoveu a partir do ano de 2008 a primeira edição da Conferência Nacional de Juventude, estabelecendo assim a gênese da maior arena participativa da juventude brasileira. Após a primeira edição, uma segunda fora organizada e

---

<sup>20</sup> Comunicação; Cultura; Diversidade religiosa; Educação básica; Educação contextualizada; Educação superior; Educação técnico-profissional; Esporte; Fortalecimento institucional; Habitação; Jovens com deficiência; Jovens do campo; Jovens LGBT; Jovens mulheres; Jovens negros e negras; Meio ambiente; Política e participação; Povos e comunidades tradicionais; Saúde; Segurança; Serviço militar; Trabalho; e Transporte e Mobilidade



**10º ENCONTRO** CIÊNCIA POLÍTICA E A POLÍTICA:  
MEMÓRIA E FUTURO  
Associação Brasileira de Ciência Política  
Belo Horizonte  
30 de agosto a 2 de setembro - 2016

promovida pelo mesmo Conselho em 2011, repetindo o sucesso da edição anterior, porém com resultados ainda mais surpreendentes em matéria de participação e proposição. À vista disso, as conferências de juventude podem ser consideradas como o mais genuíno *locus* informacional no que se refere à formulação de políticas públicas cujos beneficiários diretos são os jovens.

Tendo em vista isso, a presente investigação apontou seu foco para o Congresso Nacional, de modo a analisar a produção legislativa dos parlamentares brasileiros sobre juventude, identificando se os referidos legisladores recepcionam o *cheap talk* emitido pelas conferências, observando a pertinência temática entre as proposições da arena participativa com a arena legislativa. O ponto de partida para esta análise funda-se no fato do parlamento brasileiro não possuir procedimentos e estruturas que favoreçam a geração e o processamento de informação, resultando em baixa capacidade de formulação em políticas públicas.

Assim, este trabalho procedeu a catalogação de um conjunto de iniciativas legislativas que tramitaram no Congresso Nacional no intervalo de 2008 a 2014, período este que coincide com a realização das duas edições de Conferência de Juventude, arena participativa que serve de referência para o teste do *cheap talk* no parlamento brasileiro.

Durante o referido período tramitaram no Congresso Nacional mais de 20 mil proposições<sup>21</sup>, entre PECs, PLs e INCs, das quais menos de 1% corresponderam a proposições sobre juventude. A opção da investigação por esses três modalidades propositivas se justifica em função das possibilidades de PECs e PLs alterarem o *status quo*, portanto estabelecerem novas políticas aos jovens, assim como as INCs possibilitarem o envio de sugestão do Legislativo ao Executivo, de modo que um poder pressiona o outro sobre a manutenção, alteração e/ou expansão de determinada política em execução pelo governo federal. Considerando o período de referência da pesquisa, a tabela abaixo apresenta o quantitativo de proposições que tramitaram no parlamento.

---

**Tabela 1: Produção Legislativa sobre juventude e Produção Legislativa em geral (2008-2014)**

---

<sup>21</sup> Tramitaram 26.014 proposições, entre PL, INC e PEC. Como a esta pesquisa interessa as proposições feitas apenas pelos legisladores das duas Casas, então foram subtraídas as proposições cuja autoria seja de outro Poder ou do Ministério Público.



**10º ENCONTRO** CIÊNCIA POLÍTICA E A POLÍTICA:  
MEMÓRIA E FUTURO  
Associação Brasileira de Ciência Política  
Belo Horizonte  
30 de agosto a 2 de setembro - 2016

	<b>PL</b>	<b>INC</b>	<b>PEC</b>	<b>Total</b>
<b>Produção Legislativa sobre juventude</b>	87 (61,3%)	53 (37,3%)	2 (1,4%)	142 (0,6%)
<b>Produção Legislativa em geral</b>	13.230 (51,9%)	11.480 (45,1%)	763 (3,0%)	25.473 (99,4%)
<b>Total da Produção Legislativa</b>	<b>13.317</b> <b>(52,0%)</b>	<b>11.533</b> <b>(45,0%)</b>	<b>765</b> <b>(3,0%)</b>	<b>25.615</b> <b>(100%)</b>

Fonte: Banco de Dados da Pesquisa, 2015.

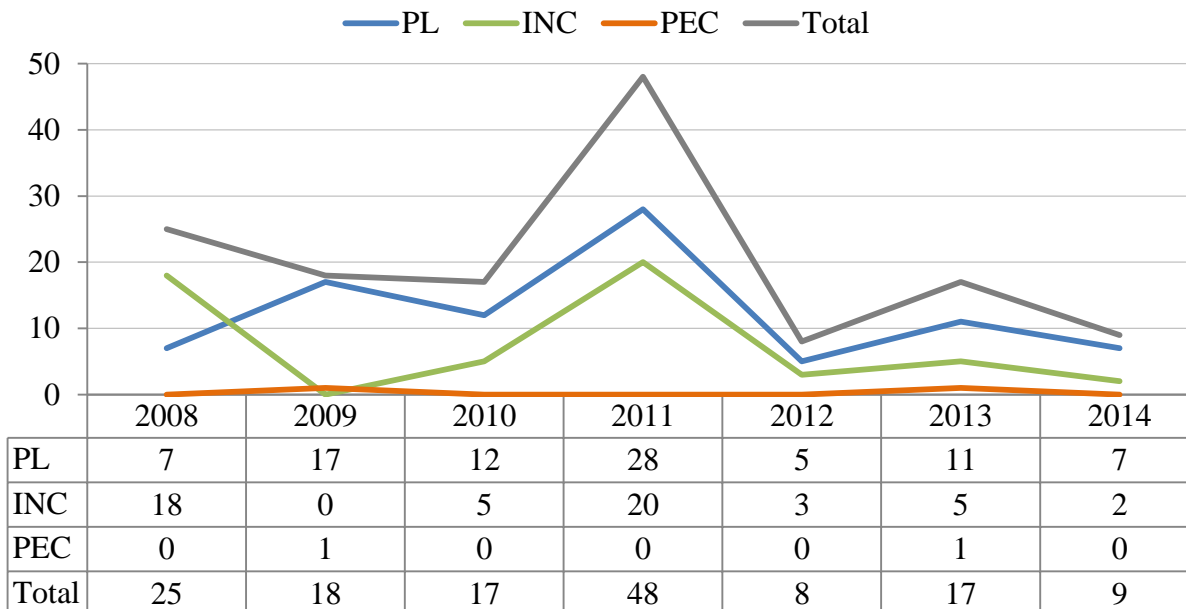
A primeira questão a ser observada, é que ao longo de seis sessões legislativas<sup>22</sup> tramitaram no Congresso Nacional mais de 25 mil iniciativas legislativas, das quais apenas 0,6% estão relacionadas à juventude. Ao analisar o banco de dados desta pesquisa, que catalogou todas as proposições sobre juventude que tramitaram no Congresso Nacional desde a promulgação da Constituição até 2014, verifica-se que a média de matérias sobre juventude em todo este período foi de 21,1. Para o período de 2008 a 2014, a média registrada foi de 20,2 proposições. Sem adentrar no mérito com relação ao escasso quantitativo de proposições legislativas sobre juventude, até porque este não constitui objeto de análise, cabe ponderar somente que a média de iniciativas propositivas sobre juventude mantém-se aproximada, quando em comparação com o histórico de proposições sobre juventude no Congresso Nacional desde a promulgação da nova Carta.

Ainda sobre a Tabela 4, é possível verificar que a maioria das proposições iniciadas sobre juventude foram apresentadas em formato de PL (61,3%), seguida por INC (37,3%) e por último as PEC (1,4%). Este resultado acompanha a mesma tendência do volume total de proposições que tramitaram no Congresso Nacional para o referido período. No gráfico a seguir têm-se a distribuição das 142 proposições sobre juventude que tramitaram no Congresso Nacional para o período de referência da pesquisa, indicando a modalidade da proposição, se PL, PEC ou INC.

<sup>22</sup> Sessão Legislativa corresponde ao período anual de trabalho do Congresso Nacional, tendo seu início em 02 de fevereiro, recesso a partir de 17 de julho e retorno em 01 de agosto, com encerramento da sessão legislativa em 22 de dezembro de cada ano (Art. 57 da Constituição Federal de 1988).



**Gráfico 1: Produção Legislativa sobre juventude no Congresso Nacional por tipo**



Fonte: Banco de Dados da Pesquisa, 2015.

Na ilustração do quantitativo de proposições apresentadas por tipo, como exibido no gráfico acima (Gráfico 2), é possível constatar a prevalência do PL enquanto formato que mais fora utilizado para iniciativas legislativas sobre juventude no Congresso Nacional. Ao longo de todo o período estudado, apenas no primeiro ano (2008) fora identificado uma sobreposição das INC (18) sobre os PL (7), e nos demais anos a tendência fora de supremacia dos PL sobre os demais formatos propositivos. Outra questão imprescindível de ser observada refere-se a não existência de uma tendência estável, seja de crescimento ou de queda, pelo contrário, o que se tem ao longo de um ano para o outro é um constante movimento de onda, em que o quantitativo de proposição em determinado ano está acima, no ano seguinte ocorre uma queda e assim segue a oscilação gráfica.

Em apreciação das ondas produzidas pelo gráfico 2 também é possível atentar para dois fenômenos distintos. O primeiro refere-se ao ano mais fecundo em termos de proposições à juventude, neste caso 2011, mesmo ano em que fora realizada a segunda edição da Conferência Nacional de Juventude. E o segundo fenômeno refere-se ao ano sequencial, 2012, que registrou curiosamente o menor número de iniciativas legislativas sobre juventude.





Antes de apresentar outros dados da pesquisa, convém reforçar que a análise das matérias que tramitaram no Congresso Nacional, no período de 2008 a 2014, em comparação às proposições originadas na arena participativa seguiu um padrão metodológico, de maneira a identificar a pertinência temática entre as proposições de ambas as arenas. Conforme já fora apresentado em capítulo anterior, todas as 142 proposições legislativas sobre juventude foram inventariadas num banco de dados contendo as mais diversas informações a respeito da iniciativa, como tipo, origem da proposição, autor da proposição, partido do autor, situação da proposição, ementa, assim como o enquadramento da proposição quanto à especificidade, escala da relevância<sup>23</sup> e, por fim, o grau de pertinência de 0 a 1, onde 0 corresponde a não ocorrência de pertinência temática e 1 corresponde a ocorrência de pertinência temática. Por pertinência temática, é bom que se diga, entende-se o grau de relação ou complementariedade entre proposições originadas em arenas diferentes, no caso em análise as proposições legislativas e as proposições originadas nas Conferências de Juventude. Portanto, para a devida classificação do grau de pertinência temática entre as proposições foram analisadas cada uma das resoluções e diretrizes originadas nas duas edições das conferências nacionais, de modo a estabelecer eixos-temáticos que abarcassem àqueles assuntos deliberados nas conferências e servissem como classificador das proposições legislativas, facilitando assim a análise do grau de pertinência. Ao final, este trabalho sistematizou 23 eixos-temáticos<sup>24</sup> considerando os temas que foram levantados nas duas edições da Conferência Nacional de Juventude. Cabe enfatizar que o processamento das informações se deu de maneira individualizada, observando o conteúdo integral de cada uma das proposições legislativas e participativas, para obter o máximo de informação com relação às mesmas e assim determinar a complementariedade entre as proposições.

O referido desenho metodológico possibilitou melhor aferição analítica do cruzamento das informações oriundas tanto da arena legislativa, quanto da arena participativa. A classificação e a

---

<sup>23</sup> Se Nacional, Regional ou Local. Ainda que as iniciativas legislativas, em sua maioria, destinem-se a prover o país inteiro, observou-se a partir do banco de dados da pesquisa iniciativas de caráter localista, especialmente proposições na modalidade Indicação. Sendo assim, fora criada esta codificação de modo a facilitar análise do Autor.

<sup>24</sup> Eixos-temáticos: Comunicação; Cultura; Diversidade Religiosa; Educação Básica; Educação Contextualizada; Educação Superior; Educação Técnico-Profissional; Esporte; Fortalecimento Institucional; Habitação; Jovens com Deficiência; Jovens do Campo; Jovens LGBT; Jovens Mulheres; Jovens Negros e Negras; Meio Ambiente; Política e Participação; Povos e Comunidades Tradicionais; Saúde; Segurança; Serviço Militar; Trabalho; e Transporte. Mais detalhes acerca dessa questão observar o Capítulo que versa sobre os procedimentos metodológicos e analíticos, assim como o Quadro 1.



filtragem de todo conteúdo não ocorreu de modo automatizado, por se tratar de material que exige dedicação humana em sua apreciação. Neste sentido, após a filtragem e cruzamento de todas as 142 proposições da arena legislativa com as 48 proposições originadas na arena participativa, fora possível determinar o quantitativo de iniciativas legislativas com pertinência temática, conforme exposto na Tabela 5, abaixo.

	<b>PL</b>	<b>INC</b>	<b>PEC</b>	<b>Total</b>
<b>Produção Legislativa com pertinência temática</b>	26 (86,7%)	4 (13,3%)	0 (0,0%)	30 (21,1%)
<b>Produção Legislativa sem pertinência temática</b>	61 (54,5%)	49 (43,8%)	2 (1,8%)	112 (78,9%)
<b>Total da Produção Legislativa</b>	<b>87</b> <b>(61,3%)</b>	<b>53</b> <b>(37,3%)</b>	<b>2</b> <b>(1,4%)</b>	<b>142</b> <b>(100%)</b>

Fonte: Banco de Dados da Pesquisa, 2015.

Como é possível visualizar acima (Tabela 5), da totalidade das proposições legislativas sobre juventude, 21,1% foram identificadas com grau de pertinência temática às proposições oriundas das Conferências de Juventude. Ainda que não seja maioria, cabe salientar que este é um dado revelador por sinalizar positivamente para uma das crenças apontadas por este trabalho no que se refere ao potencial informacional das conferências ao legislativo brasileiro. Em análise qualitativa das proposições legislativas classificadas com grau de pertinência temática, fora possível notar conteúdos propositivos muito semelhantes.

A supremacia dos PLs, enquanto formato mais utilizado em iniciativas legislativas apenas reforça a tendência geral deste tipo de proposição como mais usual, conforme fora observado no comparativo das proposições em geral na Tabela 4. No que concerne ao objetivo do presente estudo, vale observar que quase 90% das proposições com pertinência temática foram iniciadas



como Projeto de Lei, o que é positivo para a agenda da juventude por representar a tentativa de concretização, via Parlamento, daquelas demandas da sociedade civil através de marco legal.

Quando os resultados da produção legislativa com pertinência temática são dispostos por origem da proposição, neste caso se a iniciativa legislativa teve a origem de sua tramitação a partir de uma das duas casas legislativas, o que se verifica é a quase hegemonia da Câmara dos Deputados, com 96,7% de proposições com pertinência temática.

**Tabela 3: Produção Legislativa com e sem pertinência temática por origem da proposição**

	<b>Câmara</b>	<b>Senado</b>	<b>Total</b>
<b>Produção Legislativa com pertinência temática</b>	29 (96,7%)	1 (3,3%)	30 (21,1%)
<b>Produção Legislativa sem pertinência temática</b>	105 (93,8%)	7 (6,3%)	112 (78,9%)
<b>Total da Produção Legislativa</b>	<b>134</b> <b>(94,4%)</b>	<b>8</b> <b>(5,6%)</b>	<b>142</b> <b>(100%)</b>

Fonte: Banco de Dados da Pesquisa, 2015.

Seja nas proposições com pertinência temática ou naquelas sem pertinência temática, em todos os casos a Câmara alcança índices superiores a 90% no que se refere às iniciativas legislativas voltadas para a juventude. Frequentemente o Senado Federal é traduzido como uma casa legislativa que representa os interesses das unidades federativas<sup>25</sup>, enquanto a Câmara dos Deputados, por sua vez, cumpre o papel da representação popular, de modo que as demandas sociais encontram maior abertura para iniciativas legislativas nesta casa. Portanto, é compreensivo o diminuto quantitativo de proposições sobre juventude originadas no Senado. Por outro lado, ainda que a Câmara possua maior escala quantitativa de proposições sobre juventude, não é desprezível comentar que este

<sup>25</sup> Confirmado pelo Art. 46 da Constituição Federal, cuja transcrição diz: “O Senado Federal compõe-se de representantes dos Estados e do Distrito Federal, eleitos segundo o princípio majoritário”.



quantitativo ainda está muito abaixo das expectativas, especialmente quando observado o protagonismo dos atores sociais no enfrentamento cotidiano dos seus problemas, ou seja, os jovens carecem de maior representação no Congresso Nacional.

Outra questão que merece realce diz respeito à autoria das proposições sobre juventude no Congresso Nacional. Interessou a esta investigação descobrir se a formulação das proposições ocorria de modo individualizado ou coletivo e o resultado está elucidado nos dados apresentados pela tabela abaixo (Tabela 7).

**Tabela 4: Produção Legislativa com e sem pertinência temática por Autoria**

	<b>Autoria Individual</b>	<b>Autoria Coletiva</b>	<b>Total</b>
<b>Produção Legislativa com pertinência temática</b>	29 (96,7%)	1 (3,3%)	30 (21,1%)
<b>Produção Legislativa sem pertinência temática</b>	107 (95,5%)	5 (4,5%)	112 (78,9%)
<b>Total da Produção Legislativa</b>	<b>136 (95,8%)</b>	<b>6 (4,2%)</b>	<b>142 (100%)</b>

Fonte: Banco de Dados da Pesquisa, 2015.

Maioritariamente as iniciativas legislativas foram apresentadas de maneira individualizada, reforçando a tese de Pereira e Mueller (2000) no que se refere ao papel secundário das comissões em se tratando de lócus informacional do parlamento brasileiro. Do total da produção legislativa apresentada para o período pesquisado cuja autoria foi coletiva, todas partiram de comissões parlamentares da Câmara, sendo 4 de comissões permanentes e 2 provenientes de CPI<sup>26</sup>. Logo, a representação dos interesses dos jovens no parlamento brasileiro ocorre a partir de iniciativas

<sup>26</sup> Comissões permanentes que apresentaram proposições sobre juventude: Educação (2010 e 2013); Finanças e Tributação (2010); e Legislação Participativa (2010). Em comissões temporárias: CPI Sistema Carcerário (2008) e CPI Desaparecimento de Crianças e Adolescentes (2010).



**10º ENCONTRO** CIÊNCIA POLÍTICA E A POLÍTICA:  
MEMÓRIA E FUTURO  
Associação Brasileira de Ciência Política  
Belo Horizonte  
30 de agosto a 2 de setembro - 2016

individuais. Feito este diagnóstico, constatou-se também que essas iniciativas individualizadas foram apresentadas por 85 parlamentares, dos quais a maioria (81,2%) produziu uma única proposição sobre juventude. Com relação às proposições com pertinência temática, essas foram produzidas por 23 parlamentares, sendo que 78,3% dos legisladores apresentaram uma única proposição com pertinência, enquanto que outros 21,7% apresentaram mais de uma proposição com pertinência temática<sup>27</sup>.

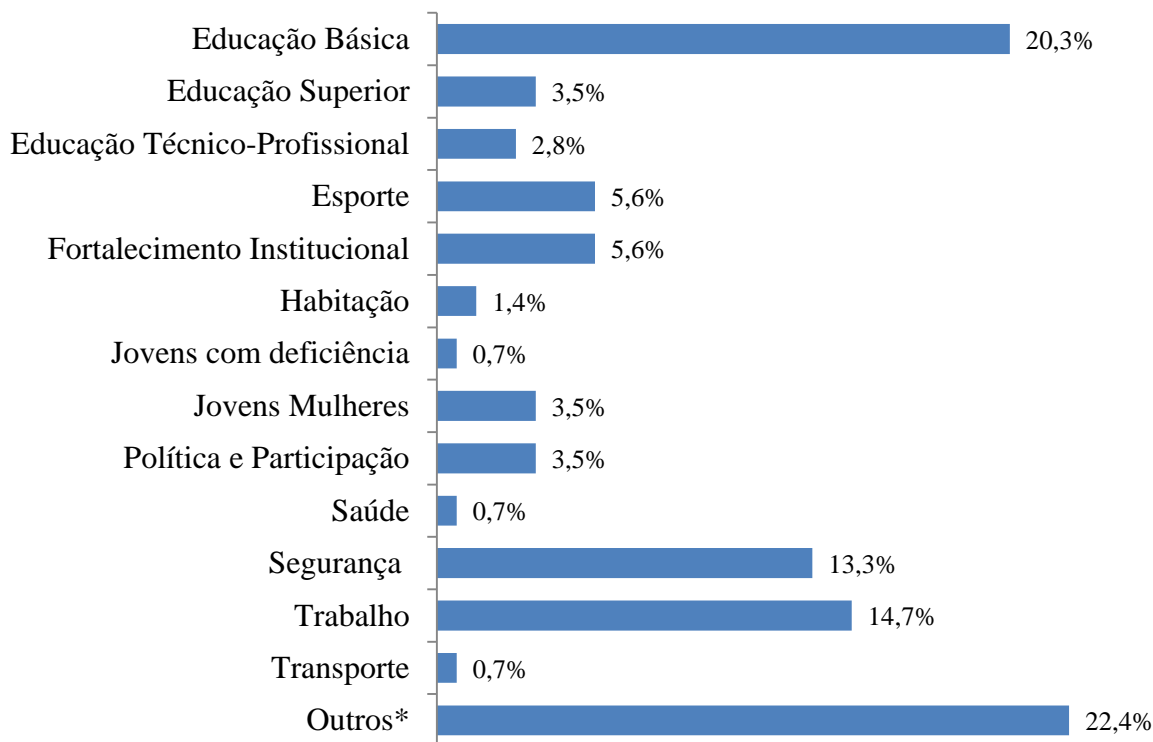
Juventude é segmento social e, portanto, as demandas são plurais e transversais, envolvendo assim diversas perspectivas e anseios. Por esta razão que as Conferências de Juventude apresentam diversificado temário, sempre na perspectiva dos jovens. Conforme mencionado nos procedimentos metodológicos e analíticos, as proposições das Conferências foram categorizadas em 23 eixos-temáticos e, com base nisso, foi possível identificar os principais temas propostos para a juventude em iniciativas legislativas, como é possível observar a seguir.

---

<sup>27</sup> O Deputado Federal Valadares Filho (PSB) foi o que mais apresentou proposições legislativas com pertinência temática, sendo 3 Projetos de Lei.



**Gráfico 2: Produção legislativa sobre juventude distribuída por tema**



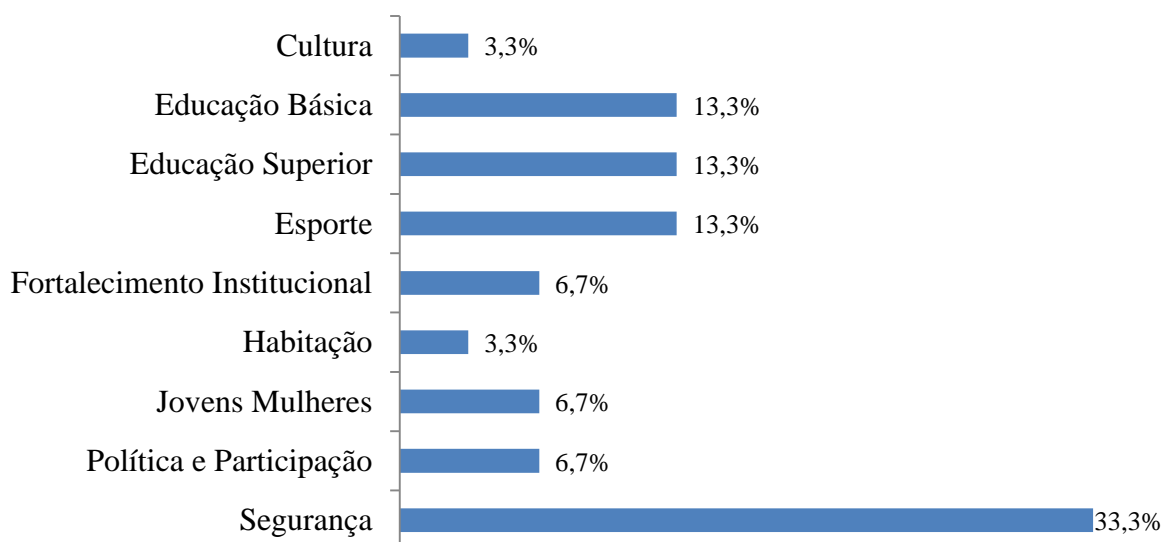
Fonte: Banco de Dados da Pesquisa, 2015.

De pronto vale registrar que dos 23 eixos-temáticos apenas 13 temas manifestaram-se entre as 142 proposições do Legislativo. Apesar disso, é bom que se esclareça o que representa o item “Outros”, no gráfico acima. Em observação ao banco de dados foi possível notar que algumas proposições não possuíam tanta relevância ao estudo em questão, por se tratar de proposições cujo impacto aos jovens não é significativo, como é o caso das indicações para construções de equipamentos governamentais em determinadas cidades, ou então para a inclusão de alguns municípios da base eleitoral do legislador em programas federais que atendem a juventude. Para ter uma ideia, das 22,4% de proposições que foram enquadradas como “Outros”, 75% são indicações dessa natureza, enquanto que os outros 25% representam projetos de lei que envolve outros temas que não foram listados, em função da baixa densidade e também por não terem sido levantados em nenhuma Conferência, como é o caso do Turismo, que contou com proposição legislativa relacionada.



Do conjunto das proposições sobre juventude que tramitaram no Congresso Nacional, nota-se entre os principais temas abordados: Educação básica (20,3%), Trabalho (14,7%) e Segurança (13,3%). Em linhas gerais, os principais temas abordados nas proposições do Congresso Nacional representam a conexão com algumas das principais vulnerabilidades enfrentadas pelos jovens brasileiros. Quando o recorte das proposições é feito a partir do grau de pertinência temática, tem-se uma mudança entre os principais temas propostos pelos legisladores, tendo Segurança (33,3%) na dianteira, sequenciado por Educação Básica (13,3%), Educação Superior (13,3%) e Esporte (13,3%), conforme é possível visualizar no Gráfico 4, a seguir.

**Gráfico 3: Produção legislativa sobre juventude com pertinência temática distribuídas por tema**



Fonte: Banco de Dados da Pesquisa, 2015.

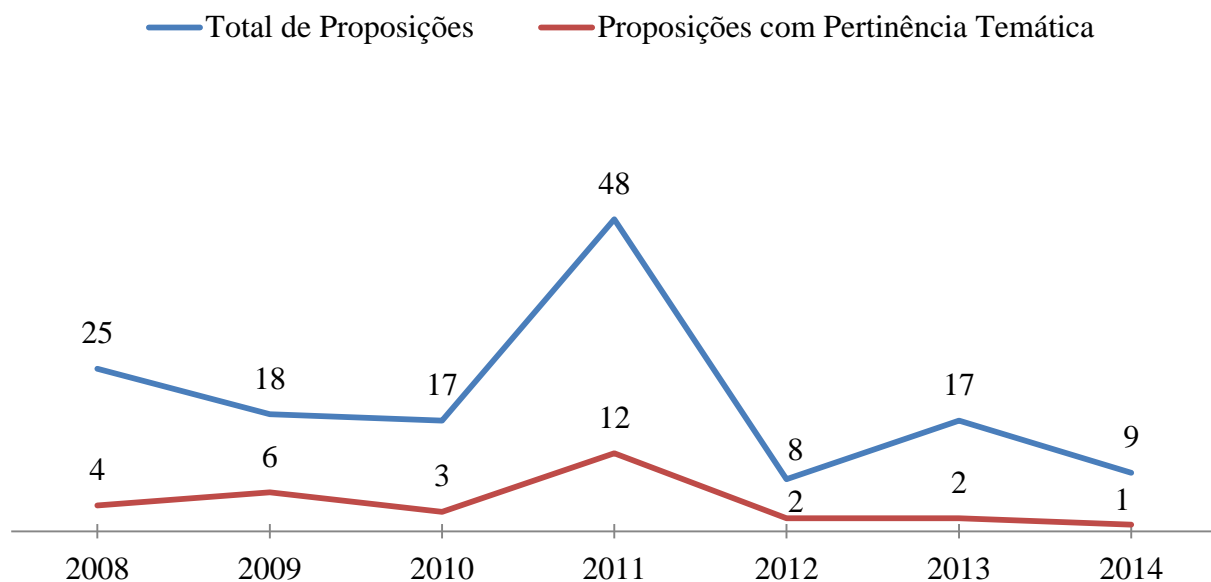
O tema Trabalho foi muito recorrente no quadro geral de proposições, obtendo índice de 14,7%, entretanto no que se refere às proposições com pertinência temática não houve nenhuma ocorrência. As proposições com pertinência temática sobre Segurança versam em sua maioria sobre aplicação efetiva do Estatuto da Criança e do Adolescente, relacionadas à proteção e garantia de direitos, assim como tratam de assuntos relacionados prevenção e promoção da cidadania, policiamento comunitário, atendendo as diretrizes do PRONASCI à juventude. Na questão Educação Básica, a maioria refere-se à ampliação e qualificação da oferta de alfabetização e educação de jovens e adultos, inclusive em instituições de privação de liberdade. Em Educação



Superior, a maioria trata do Programa Universidade para Todos, do Governo Federal, tendo em vista a ampliação do seu leque, interiorização, acesso aos alunos provenientes de escolas públicas e do EJA, assim como garantia de assistência estudantil aos jovens universitários. No quesito Esporte, as proposições trataram sobre ampliação de programas e projetos voltados ao esporte, através de fundos específicos, assim como democratização do acesso a áreas de lazer.

Em resposta ao problema de pesquisa, é possível apontar que existe recepção das demandas dos jovens no parlamento brasileiro, mas de maneira bastante incipiente. Portanto, as Conferências de Juventude representam um potencial *locus* informacional ao Legislativo brasileiro na produção de iniciativas legislativas sobre juventude, mas este *cheap talk* ainda é pouco acessado pelos legisladores, como é possível observar a partir das informações contidas no gráfico a seguir, quando são apresentadas a distribuição total das proposições por juventude em comparação com a distribuição das proposições com pertinência temática por ano.

**Gráfico 4: Total de proposições sobre juventude e proposições com pertinência temática de 2008 a 2014**



Fonte: Banco de Dados da Pesquisa, 2015.

O Gráfico 5 apresenta o quantitativo de proposições sobre juventude ao longo dos anos, assim como apresenta também as proposições com pertinência temática. Proporcionalmente, por





**10º ENCONTRO** CIÊNCIA POLÍTICA E A POLÍTICA:  
MEMÓRIA E FUTURO  
Associação Brasileira de Ciência Política  
Belo Horizonte  
30 de agosto a 2 de setembro - 2016

mais incrível que possa parecer, os anos com maior quantitativo de proposições com pertinência temática foram os subsequentes a realização das edições das conferências, isto porque no ano de 2009, por exemplo, das 18 proposições que tramitaram no Congresso Nacional, 33,3% tiveram pertinência temática, diga-se de passagem, a maior porcentagem proporcionalmente comparada aos outros anos. Da mesma forma, em 2012, mesmo sendo o ano que menos foram apresentadas proposições legislativas à juventude, 1/4 daquelas que tramitaram tiveram pertinência temática com as proposições oriundas das Conferências de Juventude.

O objeto desta pesquisa foi o de identificar a pertinência temática entre as proposições originadas a partir das duas edições da Conferência Nacional de Juventude com as proposições sobre juventude que tramitam no Congresso Nacional no período de 2008 até 2014. Este trabalho procurou identificar se as demandas dos jovens, originadas a partir das Conferências são de alguma forma pautadas no Legislativo brasileiro. Sobre isso, foi possível verificar que as Conferências cumprem relevante papel informacional ao Legislativo, portanto *cheap talk* entre arena participativa e arena legislativa, entretanto esta recepção ainda ocorre de modo tímido.

A partir dessa ilustração (Gráfico 5) foi possível identificar a tendência de declínio no quantitativo das proposições sobre juventude no Congresso Nacional. As proposições com pertinência temática também apresentaram o mesmo fluxo de queda. Assim, com o advento das Conferências de Juventude a produção legislativa no Congresso Nacional sobre juventude não fora ampliada. As Conferências mesmo com todo potencial informacional não garantem, por si só, a ampliação natural no quantitativo das proposições sobre juventude no Congresso Nacional.

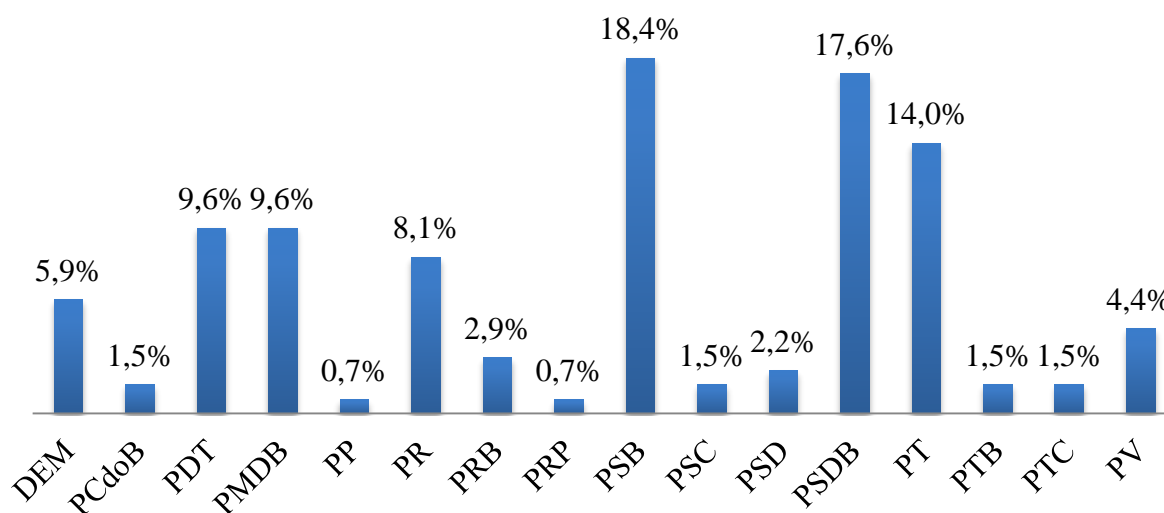
Outro exame realizado por este trabalho teve como objeto a produção legislativa tendo como foco os partidos políticos. Este exame ocorre em consequência de um fenômeno observado com advento da ordem institucional instaurada após a Constituição de 1988 em que os partidos políticos passaram a ser centrais no processo decisório do Congresso Nacional, conforme ponderado no Capítulo 2.

Para além da distribuição da produção legislativa sobre juventude a partir das agremiações partidárias, conforme apresentado na ilustração a seguir (Gráfico 6), o que se buscou identificar a



partir desta questão, foi à relação entre a base governista no Congresso Nacional com as proposições que possuem pertinência temática com as conferências.

**Gráfico 5: Produção Legislativa sobre Juventude distribuída por Partidos Políticos dos legisladores (2008-2014)**



Fonte: Banco de Dados da Pesquisa, 2015.

Como é possível observar, durante o transcorrer de seis sessões legislativas, 16 partidos políticos notabilizaram-se por iniciarem algum tipo de proposição legislativa sobre juventude no Congresso Nacional. Desse quantitativo, evidenciaram-se três agremiações, PSB, PSDB e PT, pois a soma do quantitativo de proposições apresentadas por esses três partidos correspondeu a 50% das proposições referente à juventude que tramitaram no Congresso Nacional para o período estudado.

A primeira edição da Conferência de Juventude foi realizada ainda no segundo mandato de Luiz Inácio Lula da Silva (PT), em 2008, enquanto que a segunda edição da Conferência ocorreu no primeiro mandato de Dilma Rousseff (PT), em 2011. Ambas as edições foram realizadas sob a égide de governos do Partido dos Trabalhadores, que possuem forte tradição participacionista em seus programas governamentais. Diante disso, a presente investigação indagou se os parlamentares da coalizão governista foram mais suscetíveis no *cheap talk* das Conferências, de modo que estes

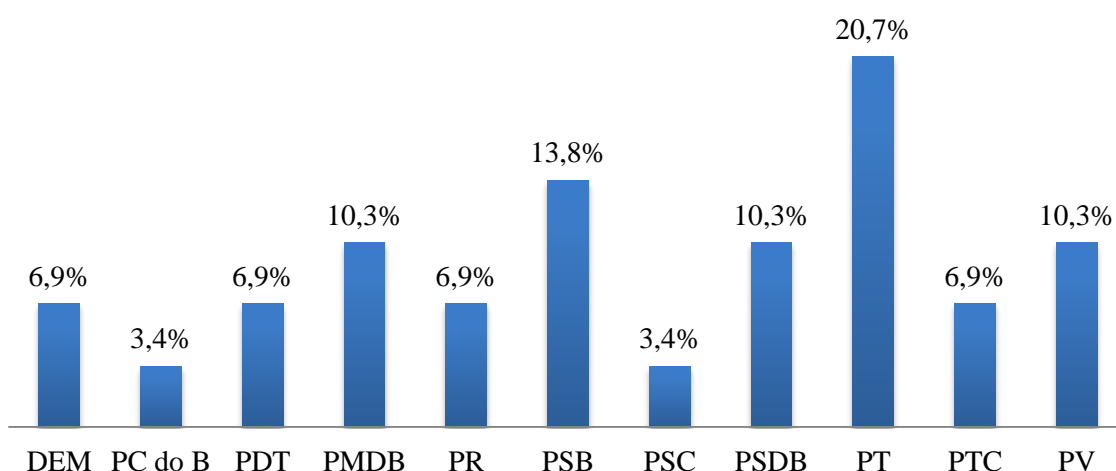


parlamentares propuseram mais iniciativas legislativas com pertinência temática em relação aos demais legisladores.

A justificativa dessa questão se baseia na consideração sobre o relacionamento entre os poderes Executivo e Legislativo com advento da nova ordem institucional inaugurada com a Constituição de 1988. Como se sabe, no presidencialismo de coalizão o Chefe do Executivo assume papel de grande relevância informacional ao Congresso Nacional, portanto, imagina-se que os partidários da base aliada do governo no parlamento são mais aptos a fazer uso de espaços participativos quando estes são estratégicos, do ponto de vista político, às ações do governo. Noutras palavras, como as duas edições de conferência ocorrem em governos diferentes, porém do mesmo partido político, entende-se que tais governos estão mais receptivos à participação da juventude e que, portanto, a base aliada no Congresso Nacional por condescender do mesmo ideário programático está mais sensível a observar essas demandas participativas.

Em que pese a presente pesquisa, o que se buscou foi compreender a dinâmica dos partidos da base aliada do Governo e o *cheap talk* das Conferências. Diante disso foram reunidas as proposições sobre juventude com pertinência temática, tendo em vista a distribuição dos partidos políticos dos autores, como é possível observar a partir da representação abaixo (Gráfico 7).

**Gráfico 6: Produção Legislativa sobre Juventude com pertinência temática distribuídas por Partidos Políticos dos legisladores (2008-2014)**



Fonte: Banco de Dados da Pesquisa, 2015.



**10º ENCONTRO** CIÊNCIA POLÍTICA E A POLÍTICA:  
MEMÓRIA E FUTURO  
Associação Brasileira de Ciência Política  
Belo Horizonte  
30 de agosto a 2 de setembro - 2016

Como se vê, o quantitativo de partidos diminuiu no gráfico que relaciona as agremiações que apresentaram proposições sobre juventude com pertinência temática. Diferentemente do Gráfico 6, neste último ausentaram-se cinco agremiações partidárias: PP; PRB; PRP; PSD; e PTB. Outra questão interessante de ser observada, antes de discutir base aliada, refere-se ao fato da posição que fora assumida por alguns partidos em termos de quantitativo na apresentação de proposições ter sido alterado, inclusive com ordem inversa daquela visualizada no Gráfico 6, em que o PSB (18,4%) assumia a liderança, o PSDB (17,6%) a vice-liderança e o PT (14,0%) o terceiro lugar. Quando analisados os dados das proposições com pertinência temática, o partido que assume a liderança passa a ser o PT (20,7%), tendo o PSB (13,8%) com a segunda colocação e reunidos na terceira colocação PSDB, PMDB e PV (10,3%).

No que se refere à base aliada, Oliveira (2012) aponta que no período de 2008 a 2010, portanto no segundo mandato de Lula (PT), a base governista no Congresso Nacional contou com média de 12 partidos, tendo para o referido período as seguintes agremiações partidárias: PT; PMDB; PSB; PDT; PTB; PC do B; PRB; PR; PP; PSC; PMN; PHS; PT do B; PTC; e PV. Em estudo do DIAP (2010), para o período de 2011 a 2015, refletindo o primeiro mandato de Dilma Rousseff (PT), a base aliada no Congresso Nacional se constituiu pelos seguintes partidos: PT; PMDB; PP; PR; PSB; PDT; PSC; PC do B; PRB; e PTC. Em observação a essas informações comparando-se com o gráfico da distribuição das proposições com pertinência temática pelos partidos (Gráfico 7), fica evidente o maior protagonismo da base aliada na formulação dessas proposições. O que se identifica, é que dos 11 partidos que propuseram sobre juventude com pertinência temática, somente dois partidos não compunham a base aliada em nenhum dos dois governos analisados, sendo o DEM (6,9%) e o PSDB (10,3%).

Por conseguinte, é possível afirmar que os partidários da base aliada do governo no parlamento são mais aptos a fazer uso do *cheap talk* das Conferências de Juventude. Entretanto é necessário registrar que agremiações que não fazem parte da base governista também podem utilizar da informação proveniente das Conferências, como foi possível observar no Gráfico 7. Isto revela que o *cheap talk* das arenas participativas podem servir de grande potencial informacional à todos os legisladores, independentemente de agremiação partidária ou de proximidade com a base governista, isto porque o conteúdo informacional das Conferências não é partidário, é na



**10º ENCONTRO** CIÊNCIA POLÍTICA E A POLÍTICA:  
MEMÓRIA E FUTURO  
Associação Brasileira de Ciência Política  
Belo Horizonte  
30 de agosto a 2 de setembro - 2016

verdade um conteúdo que reflete as demandas de um segmento social por políticas públicas que atendam aos anseios específicos



**10º ENCONTRO** CIÊNCIA POLÍTICA E A POLÍTICA:  
MEMÓRIA E FUTURO  
Associação Brasileira de Ciência Política  
Belo Horizonte  
30 de agosto a 2 de setembro - 2016

## Considerações Finais

O processo de redemocratização do Brasil possibilitou o surgimento exponencial de entidades civis autônomas, com novos formatos e pautas reivindicatórias. Os jovens passaram a figurar, deste período em diante, como segmento social organizado cuja reivindicação principal consistia no reconhecimento pelo Estado de suas especificidades em matéria de políticas públicas.

Ao passo em que os movimentos sociais e as organizações da sociedade civil lutavam pela liberalização política e pela reivindicação de suas demandas, as instituições políticas atravessavam por profundas reformas estruturais, tendo em vista a inauguração de uma nova república. Com isso, a partir da promulgação da Constituição de 1988 uma nova ordem institucional fora fundada, alterando drasticamente as bases institucionais do sistema político brasileiro (Figueiredo; Limongi, 2001). O Legislativo brasileiro reconquistou sua autonomia institucional, retomou muitos poderes que haviam sido subtraídos durante o regime de exceção e também garantiu novas atribuições, a exemplo da redefinição no papel dos parlamentares na formulação do processo orçamentário e no controle das finanças públicas, ao mesmo tempo, este novo quadro institucional garantiu a ampliação das arenas participativas, como as Conferências de Juventude. Deste modo, novos sentidos foram dados à representação, tanto a tradicional no parlamento, quanto a social nas arenas participativas.

Diante desse quadro de mobilização dos atores juvenis por reconhecimento do Estado às suas especificidades e considerando os novos sentidos à representação estabelecidos com advento da Constituição de 1988, a presente investigação objetivou responder à seguinte questão: as diretrizes oriundas das conferências nacionais de juventude impactam na produção legislativa sobre a temática relativa à juventude no Congresso Nacional? Este problema de pesquisa fundamentou-se da necessidade de reflexão a respeito da agenda pública nacional da juventude, considerando em especial as demandas dos atores sociais juvenis originadas através da maior arena participativa juvenil, a Conferência Nacional de Juventude, tendo em vista identificar se essas preferências são vocalizadas pelo Poder Legislativo, através do *cheap talk* da arena participativa na arena legislativa.

O alvo da investigação foi identificar a pertinência temática entre as proposições originadas nas Conferências de Juventude, comparadas às proposições do Legislativo sobre juventude.



**10º ENCONTRO** CIÊNCIA POLÍTICA E A POLÍTICA:  
MEMÓRIA E FUTURO  
Associação Brasileira de Ciência Política  
Belo Horizonte  
30 de agosto a 2 de setembro - 2016

Portanto, a base de dados da pesquisa consistiu no cruzamento das proposições originadas na arena participativa com as proposições sobre juventude da arena legislativa, considerando a delimitação temporal de 2008 a 2014, em função da realização das duas edições de Conferência, a primeira em 2008 e a segunda em 2011.

Para o período em análise, tramitaram no Congresso Nacional mais de 25 mil proposições dos mais variados assuntos, das quais menos de 1% tiveram como beneficiários diretos os jovens, portanto matéria de estudo deste trabalho. Ao analisar o conjunto de 142 proposições que tramitaram de 2008 a 2014 no Congresso Nacional, foi possível observar uma média de 20,2 proposições, sendo a modalidade PL como a mais utilizada pelos legisladores para iniciar matéria sobre o segmento social.

Deste conjunto de proposições sobre juventude que tramitaram no Congresso Nacional, apenas 21,1% das proposições possuíram algum grau de pertinência temática com àquelas propostas originadas a partir das arenas participativas, num demonstrativo de que a Conferência de Juventude tem potencial no oferecimento de *cheap talk* ao Poder Legislativo, ainda que de forma incipiente. A suspeita para esta incipiência é de que os parlamentares, apesar de aptos a recepcionarem essas propostas, pouco tem conhecimento com relação ao papel das arenas participativas no que diz respeito à formulação de políticas públicas. Entretanto, àqueles legisladores que de alguma forma recepcionaram o *cheap talk* das Conferências apresentaram proposições legislativas muito semelhante às proposições originadas da arena participativa, de maneira que é possível refletir que os ecos dos movimentos de juventude ressoam no Congresso Nacional.

Os dados obtidos através da presente investigação revelam que a maioria da produção legislativa sobre juventude tem origem na Câmara dos Deputados. Das proposições com pertinência temática, 96,7% tiveram origem na câmara baixa, num demonstrativo daquilo que boa parte da literatura especializada em legislativo brasileiro tem apresentado ao longo dos anos com relação à iniciativa legislativa, em que a Câmara dos Deputados recepciona muito mais as demandas dos segmentos sociais em comparação ao Senado.

Outra situação que merece destaque refere-se à autoria das proposições, cuja realidade apontou para maioria individualizada (95,8%). Quando a mira é apontada em direção às



**10º ENCONTRO** CIÊNCIA POLÍTICA E A POLÍTICA:  
MEMÓRIA E FUTURO  
Associação Brasileira de Ciência Política  
Belo Horizonte  
30 de agosto a 2 de setembro - 2016

proposições com pertinência temática, 96,7% da iniciativa legislativa fora produzida individualmente, o que reflete a realidade do Legislativo brasileiro em não produzir informação coletivamente a partir das comissões parlamentares, como proposto pelo trabalho seminal de Krehbiel (1992). Ao observar esta questão da produção individual fora possível identificar que 21,7% dos legisladores que apresentaram proposições com pertinência temática protocolaram mais uma proposição com grau de pertinência, corroborando ainda mais para a tese do *cheap talk* da arena participativa no legislativo brasileiro.

Diante desses e de outros resultados, no que se refere ao problema apontado por essa pesquisa, a conclusão obtida por este trabalho foi de que as Conferências de Juventude representam um potencial *locus* informacional ao Legislativo brasileiro na produção de iniciativas legislativas sobre juventude. Das 142 proposições sobre juventude que tramitaram de 2008 a 2014, 21,1% tiveram grau de pertinência temática, numa confirmação do *cheap talk* da arena participativa no Legislativo brasileiro. O resultado ainda não é formidável, no entanto, aponta para uma tendência positiva se o Poder Legislativo passar a observar mais as arenas participativas com o potencial informacional que as mesmas possuem.

Este *cheap talk* infelizmente ainda é pouco acessado pelos legisladores, muito provavelmente por falta do real conhecimento com relação ao papel das Conferências de Juventude na formulação das políticas públicas. Esta conclusão decorre em função da tendência de declínio no quantitativo das proposições sobre juventude no Congresso Nacional. Mas, ao mesmo tempo, entende-se que os anos mais produtivos à juventude no Parlamento foram àqueles posteriores a realização de Conferências. No ano de 2009, por exemplo, das 18 proposições que tramitaram no Congresso Nacional, 33,3% tiveram pertinência temática, diga-se de passagem, a maior porcentagem proporcionalmente comparada aos outros anos. Da mesma forma, em 2012, mesmo sendo o ano que menos foram apresentadas proposições legislativas à juventude, 1/4 daquelas que tramitaram tiveram pertinência temática com as proposições oriundas das Conferências de Juventude. Assim, o que se percebe é que falta maior comunicação entre os movimentos e organizações de juventude com o Legislativo brasileiro, no sentido de fortalecer o acolhimento daquelas demandas produzidas na arena participativa dentro do parlamento brasileiro, ou seja, os jovens precisam pressionar mais os parlamentares no acolhimento das demandas, assim como é





**10º ENCONTRO** CIÊNCIA POLÍTICA E A POLÍTICA:  
MEMÓRIA E FUTURO  
Associação Brasileira de Ciência Política  
Belo Horizonte  
30 de agosto a 2 de setembro - 2016

importante que as Conferências ocorram com uma frequência maior, de modo a possibilitar que este *cheap talk* ocorra em maior constância.

### **Referências Bibliográficas**

ABRAMO, Helena W. **Espaços de Juventude**. In: FREITAS, Maria. V. de; PAPA, Fernanda (org.). **Políticas públicas: juventude em pauta**. São Paulo: Cortez Editora, Ação Educativa, Fundação Friedrich Ebert Stiftung. 2003.

AVRITZER, Leonardo. **Conferências nacionais: ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil**. In: AVRITZER, Leonardo; SOUZA, Clóvis H. L. de (Org.). **Conferências Nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividade**. Brasília: Ipea, 2013. p. 125-140.

AVRITZER, Leonardo; SOUZA, Clóvis H. L. de. **Conferências nacionais: entendendo a dinâmica da participação no nível nacional**. In: AVRITZER, Leonardo; SOUZA, Clóvis H. L. de (Org.). **Conferências Nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividade**. Brasília: Ipea, 2013. p. 09-21.

BENEVIDES, Maria V. M. **A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular**. São Paulo: Editora Ática, 1991.

BRASIL. **1ª Conferência Nacional de Juventude - Levante sua Bandeira – Caderno de Resoluções**. Conselho Nacional de Juventude/Secretaria Nacional de Juventude/Governo Federal. Brasília, 2008a.

\_\_\_\_\_. **1ª Conferência Nacional de Juventude – Caderno de Propostas**. Conselho Nacional de Juventude/Secretaria Nacional de Juventude/Governo Federal. Brasília, 2008b.



**10º ENCONTRO** CIÊNCIA POLÍTICA E A POLÍTICA:  
MEMÓRIA E FUTURO  
Associação Brasileira de Ciência Política  
Belo Horizonte  
30 de agosto a 2 de setembro - 2016

CASTRO, Mary G.; ABRAMOVAY, Miriam. **Quebrando mitos: juventude, participação e políticas**. Perfil, percepções e recomendações dos participantes da 1ª Conferência Nacional de Políticas Públicas de Juventude. Brasília: RITLA, 2009.

CRAWFORD, Vincent P.; SOBEL, Joel. **Strategic Information Transmission**. *Econometrica*, Vol. 50, No. 6, p. 1431 – 1451, 1982.

FARIA, Cláudia F. **O Estado em movimento: complexidade social e participação política no Rio Grande do Sul**. Tese de Doutorado, FAFICH/Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2005.

FIGUEIREDO, Argelina C.; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

GILLIGAN, Thomas W.; KREHBIEL, Keith. **Collective decision-making and standing committees: an informational rationale for restrictive amendment procedures**. *Journal of Law, Economics, and Organization*, v. 3, n. 2, 1987, p. 287-335.

GOHN, Maria da G. **Teoria dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos** – 9. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2011.

KREHBIEL, Keith. **Information and Legislative Organization**. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1992.

KRUGER, Tânia R. **Conferências Nacionais de Saúde: ganhos democráticos ou reprodução da nossa cultura política?** *Serviço Social & Saúde*, Campinas, v. 6, n. 6, 2007, p. 117 -126.

LIMONGI, Fernando. **Presidencialismo e Governo de Coalizão**. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima. **Reforma Política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora Ufmg, 2007 (1ª reimpr.). pp. 237-257.

MORONI, José A. **O Direito à Participação no Governo Lula**. In: AVRITZER, Leonardo (org.). **Experiências Nacionais de Participação Social**. São Paulo: Cortez, 2009. p. 107-141.



**10º ENCONTRO** CIÊNCIA POLÍTICA E A POLÍTICA:  
MEMÓRIA E FUTURO  
Associação Brasileira de Ciência Política  
Belo Horizonte  
30 de agosto a 2 de setembro - 2016

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. **Uma teoria da preponderância do Poder Executivo. O Sistema de Comissões no Legislativo brasileiro.** RBCS, v. 15, nº 43, Junho, 2000.

POGREBINSCHI, Thamy; SANTOS, Fabiano. **Participação como representação: o impacto das conferências nacionais de políticas públicas no Congresso Nacional.** DADOS – Revista de Ciências Sociais, v. 54, nº3, pp. 259-305. Rio de Janeiro, 2011.

ROCHA, Heber S. **O papel das conferências na promoção da descentralização das políticas públicas de juventude.** II Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas. UNICAMP: Campinas, 2015. Disponível em: <<http://www.pdpp2015.sinteseeventos.com.br/arquivo/downloadpublic?q=YToyOntzOjY6InBhcmFtcyI7czozNDoiYToxOntzOjEwOiJJRF9BUiFVSZPIjtzOjM6IjY0MiI7fSI7czoxOiJoIjtzOjMyOiJiZGQ2MwY1M2RkMTU5M2MwYWQ2OGFIYWl4MTFmODlkZiI7fQ%3D%3D>>

SANTOS, Fabiano. **Governos de coalizão no sistema presidencial: o caso do Brasil sob a égide da Constituição de 1998.** In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima. Reforma Política no Brasil. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007 (1ª reimpr.). pp. 223-236.

SANTOS, Fabiano; ALMEIDA, Acir. **Fundamentos informacionais do Presidencialismo de coalizão.** Curitiba: Appris, 2011.

SOUZA, Patrícia L. A. de. **A participação nas políticas públicas de juventude: caminhos trilhados, caminhos a construir.** In: PAPA, Fernanda de C.; FREITAS, Maria V. de (Org.). **Juventude em pauta: políticas públicas no Brasil.** São Paulo: Peirópolis, 2011. p. 163-189.

SOUZA, Clóvis H. L. de et al. **Conferências típicas e atípicas: um esforço de caracterização do fenômeno político.** In: AVRITZER, Leonardo; SOUZA, Clóvis H. L. de (Org.). **Conferências Nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividade.** Brasília: Ipea, 2013. p. 25-52.

SOUZA, Clóvis H. L. de. **A que vieram as conferências nacionais? Uma análise dos objetivos dos processos realizados entre 2003 e 2010.** In: AVRITZER, Leonardo; SOUZA, Clóvis H. L. de (Org.). **Conferências Nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividade.** Brasília: Ipea, 2013. p. 53-72.



**10º ENCONTRO** CIÊNCIA POLÍTICA E A POLÍTICA:  
MEMÓRIA E FUTURO  
Associação Brasileira de Ciência Política  
Belo Horizonte  
30 de agosto a 2 de setembro - 2016

TOMMASI, Livia de. **Abordagens e práticas de trabalho com jovens: um olhar das organizações não governamentais brasileiras.** Revista de estudios sobre Juventud, México, v. 22, p. 58-79, 2005.