

---

## **As articulações do movimento negro na I Conferência Nacional de Políticas Públicas de Juventude: estratégias de atuação da sociedade civil em arenas participativas**

### **The articulations of the black movement within the I National Conference of Public Youth Policies: strategies and actions of the civil society in participatory arenas**

Joana Tereza Vaz de Moura

Departamento de Políticas Públicas – Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN)

E-mail: [joanateresa@gmail.com](mailto:joanateresa@gmail.com)

Jenair Alves da Silva

Graduanda em Psicologia – Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN)

E-mail: [jenairsilva@gmail.com](mailto:jenairsilva@gmail.com)

Sandra Cristina Gomes

Departamento de Políticas Públicas – Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN)

E-mail: [sgomes.vaughan@gmail.com](mailto:sgomes.vaughan@gmail.com)

**Resumo:** Este artigo discute com a literatura que busca compreender o comportamento de atores da sociedade civil em arenas institucionalizadas de participação social. Tomando como caso empírico a primeira Conferência Nacional de Políticas Públicas de Juventude, em 2008, o artigo explora as articulações e estratégias relacionais do movimento de jovens negro que obtiveram a aprovação de parte de sua agenda de mobilização aprovada como prioridade número um no relatório final. Tendo em vista que esse segmento era minoritário, cabe compreender como se alcançou este resultado. O arsenal teórico que utilizamos baseia-se nas discussões mais recentes sobre as interações entre atores estatais e não estatais em espaços institucionalizados de participação. O artigo mostra que a relação do movimento com o Estado não é determinado somente pelo contexto político-institucional, mas é também afetado pela própria organização do movimento, por sua rede de relações sociais estabelecidas e pela sua capacidade de propor uma pauta de demandas já amadurecida e que é enxergada como legítima e prioritária pelo restante dos segmentos da sociedade civil envolvidos na deliberação.

**Palavras-chave:** movimento negro; participação; conferências; juventude.

**Abstract:** This paper discusses the literature that tries to explain the behavior of civil society actors in participatory institutionalized arenas. By analyzing the empirical case of the 2008 National Participatory Conference of Public Policies for Young Persons, the paper explores the relational articulation and strategies adopted by the young sectors of the black movement that resulted in the approval of part of their mobilization agenda as priority number one of the whole Conference. Taking into account this segment of the Youth was a numerical minority during the Conference, the question is how they achieved this result. The theoretical tools used here is based on recent discussions about interactions between state and non-state actors within the context of institutionalized participatory spaces in Brazil. The paper argues that relation between social movements and the State in participatory arenas is not only determined by the institutional-political context, but is also affected by their own mode of organization, their social network connections and their capacity to propose an agenda that is seen by other participants as legitimate and a priority.

**Keywords:** black movement; participatory arenas; conferences; youth; Brazil.

## **1. Introdução**

A relação entre movimentos sociais e arranjos participativos há décadas tem sido motivo de análises acadêmicas, especificamente a partir da Constituição de 1988. Vários estudos (Tatagiba, 2002; Santos Jr et. Al., 2004; Fuks e Perissinoto, 2006) mostraram o funcionamento dos conselhos gestores, as relações estabelecidas, o papel desempenhado por cada setor da sociedade, o processo de construção e avaliação das políticas públicas. Simplificadamente, estes estudos trataram de questões referentes ao dia-a-dia dos espaços de participação social, ao que acontece no interior desses espaços ou nas relações entre os atores sociais e o Estado. Nos últimos anos, o Brasil tem se tornado referência nas análises sobre democracia participativa, em que uma série de sofisticadas formas de ação coletiva e engajamento político têm pautado nossas mobilizações e interseções com o Estado. Abers e Bulow (2011) registram que os movimentos sociais, longe de desaparecerem ao participarem de conselhos gestores ou de lideranças assumirem cargos no âmbito de Estado, são criados novos movimentos ou eles se reconstroem nessas posições. As autoras ressaltam ainda que os ativistas dos movimentos sociais frequentemente cruzam a fronteira entre Estado e sociedade civil, já que em alguns momentos trabalham nas organizações da sociedade civil e em outros atuam dentro do Estado, ocupando cargos governamentais. Vários são os casos, conforme já destacados por Dowbor (2014), em que o acesso dos movimentos sociais ao Estado acontece por meio da

ocupação de cargos comissionados e pelas pastas de secretarias específicas, buscando alterar os rumos das políticas públicas e as formas de implementação.

Dentro desse cenário, o objetivo desse trabalho é entender as articulações e estratégias realizadas pelo movimento negro para que na Conferência Nacional de Políticas Públicas de Juventude suas demandas fossem tomadas como prioridades. Desse modo, buscamos entender os vínculos sociais com partidos políticos e representantes de organizações da sociedade civil e como isso possibilitou sua propensão a consolidar suas prioridades diante de uma série de interesses em disputa. A partir da análise das relações estabelecidas entre os diferentes atores é possível identificar os padrões estabelecidos que contribuíram para esse processo.

Como veremos, mesmo sabendo que o movimento negro brasileiro se mobilizava há décadas contra o racismo, é a partir da década de 2000 que surge a mobilização de jovens negros como protagonistas da proposição de uma agenda de demandas voltada para a promoção dos direitos dos jovens negros, mas com especial ênfase no enfrentamento dos elevados níveis de violência a que este segmento da população vive cotidianamente nas periferias do país, especialmente no que se refere à brutalidade e elevado níveis de letalidade das forças policiais, para muitos, entendido como um verdadeiro “extermínio da juventude negra”.

A análise aqui apresentada se baseia em três fontes: a) a literatura sobre as áreas de políticas públicas nas quais as Conferências e a Juventude se insere; b) dados e documentos já produzidos sobre a Conferência Nacional de Políticas Públicas de Juventude, a juventude negra brasileira e o Plano Juventude Viva; c) duas entrevistas em profundidade com pessoas representantes do movimento negro e uma representante do movimento de juventude.

O artigo está dividido em duas sessões. Na primeira parte, apresentamos uma sistematização da literatura sobre movimentos sociais e participação nos espaços públicos, essencialmente a reflexão mais contemporânea produzida no Brasil que destaca a interface dos movimentos com o Estado. Na segunda parte, baseado no estudo de caso sobre a Conferência Nacional de Políticas Públicas de Juventude, destacamos as principais articulações e estratégias utilizadas pelo movimento negro na definição das resoluções finais. Por fim, apresentamos as considerações finais.

## **2. Movimentos Sociais e Arranjos Participativos: Novas Relações entre Estado e Sociedade**

A superação da dicotomia Estado e sociedade civil requer análises que priorizem as diferentes interações, assim como os novos papéis desempenhados por uma multiplicidade de atores em diversos espaços de participação. A progressiva institucionalização dos papéis da sociedade civil em diferentes contextos exige esforços teórico-metodológicos de modo a viabilizar diagnósticos sensíveis para entender a multiplicidade de formas de institucionalização das relações entre organizações da sociedade civil e instituições do sistema político. Atentando-se a isso, buscamos trabalhar com o conteúdo interativo dessas relações considerando a perspectiva relacional.

Neste sentido, a sociologia relacional permite estabelecer padrões de conexão entre atores dinâmicos, percebendo que as estruturas também são dinâmicas e estão o tempo todo em constantes modificações.

Abers e Von Bulow (2011) destacam a complexidade da dinâmica expressa nos espaços participativos, mostrando que, na prática, as relações se apresentam de maneira bastante multifacetada, onde existe uma sobreposição de movimentos sociais e Estado. Ainda para as autoras, essas relações colocam em xeque a assertiva de que Estado e sociedade civil sempre estão em conflito. Existem vários casos em que os movimentos sociais revigoraram os espaços de participação social, além de conseguirem pautar uma série de questões na esfera estatal. Muitos movimentos sociais criaram laços e trabalharam junto com os atores do Estado em projetos e políticas públicas.

Para avançar na análise buscamos entender as interações cooperativas ou colaborativas entre os atores sociais e institucionais em torno da produção das políticas públicas ou de alianças com partidos políticos. Neste sentido, é importante salientar e considerar que o ambiente constrói oportunidades e constrangimentos à atuação dos movimentos sociais "ao mesmo tempo que é construído e influenciado pelo processo de interação entre atores societários e institucionais" (Carlos, 2015a; p.24).

Baiocchi e Corrado (2010) reforçam que a abordagem relacional possibilita descompactar a sociedade civil em diferentes públicos e redes, entender a maneira em que as reivindicações que emergem da sociedade civil são processadas, reconhecidas e colocadas em ação. Nesse ciclo, as relações entre os diferentes atores (movimentos sociais, partidos políticos, representantes do poder público etc.) que estão em jogo tornam-se fundamentais.

Entendemos que a relação entre movimentos sociais e Estado precisa ser trabalhada observando-se o padrão de ação institucionalizado e as estruturas de representação de interesses que aparecem, enfocando-se a ideia de *continuum*. Ou seja, "tais movimentos, institucionalmente inseridos, desenvolvem processos de complexificação organizacional e de cooperação com o Estado, ao mesmo tempo em que nutrem a participação dos militantes no processo decisório (Carlos, 2015b; p. 62).

Na medida em que estamos falando da participação dos movimentos nas conferências, essas instituições participativas podem ser compreendidas como novas oportunidades políticas de participação e representação societária no desenho das políticas públicas e, portanto, podem gerar também incentivos institucionais para fortalecer os movimentos sociais. Conforme destacam Silva, Rocha e Alves (2012; p.65), "a introdução das IPs (Instituições Participativas) tendem a gerar uma reinterpretação das organizações sobre seu contexto de ação e, particularmente, sobre a eficácia dos repertórios de ação a serem empregados na busca pelos seus objetivos".

Romão (2011) utiliza o argumento de que indivíduos que fazem parte de conselhos e/ou conferências compõem o que ele denomina de "*franjas* da sociedade política (...) buscando melhor posicionamento no campo político local, no âmbito das disputas internas aos partidos e ao governo municipal" (p. 359; grifo no original). Em trabalho sobre o Orçamento Participativo de Osasco, Romão busca analisar essas relações e dinâmicas da sociedade civil e as instituições da sociedade política. Segundo ele, muitos representantes da sociedade civil têm vínculos diretos com membros da sociedade política, demonstrando que existe uma grande disposição de atuar no jogo político local. Esses atores percebem a potencialidade e visibilidade do OP para a atuação na sociedade política. As conferências nacionais também podem exercer esse papel, uma vez que têm visibilidade no âmbito do Executivo brasileiro, já que são convocadas por uma instância governamental de nível

federal – geralmente um ministério, secretaria ou mesmo um conselho nacional de determinado setor de políticas.

Portanto, o aumento da participação da sociedade civil em espaços de luta política proporciona a inflexão no debate sobre os movimentos sociais. Tatagiba (2010; p.66) ressalta a aposta na luta dos movimentos sociais "por dentro do Estado" utilizada como estratégia de transformação de determinadas realidades. Essas lutas resultaram em inovações analíticas e avanços na própria ação dos movimentos e do Estado.

Tatagiba também sustenta que os movimentos constroem esforços no sentido de afetar o jogo político e a produção das decisões. Nesse cenário, explorar a relação entre contexto e estratégia, dinâmicas e articulações nos proporciona entender o nosso caso de estudo.

Nele, o sujeito político juventude negra caracteriza-se por ter a necessidade de duplo reconhecimento, por ser jovem e por ser negro, e está lastreado pelos movimentos *hip hop*, movimento estudantil e pelo próprio movimento negro, donde construiu sua rede de articulação e herdou suas estratégias (Ramos, 2014).

Portanto, entender essas dinâmicas permite compreender as relações complexas entre movimentos sociais e a política institucional.

## **2. As Articulações e Estratégias Utilizadas para e na Conferência Nacional de Políticas Públicas de Juventude**

Nosso argumento aqui é que a participação da sociedade civil em arenas participativas institucionalizadas é variada não apenas pela diversidade de segmentos que a compõe mas também porque elas adotam estratégias diferenciadas de atuação. Nosso estudo de caso é de interesse analítico mais geral pois trata de como um segmento específico, a juventude negra, foi bem-sucedida em aprovar parte de sua agenda de reivindicações durante a I Conferência Nacional de Políticas Públicas de Juventude. Para isto, descrevemos quais estratégias de atuação, coordenação e de articulação foram construídas previamente, em encontros, seminários, conferências estaduais e municipais. Em suma, descrevemos a ação desse movimento social sob a ótica das mobilizações que foram necessárias. Os efeitos dessas articulações anteriores e durante a Conferência geraram

maior permeabilidade do movimento, produzindo capacidade de convencimento de outros segmentos no momento das votações.

Como veremos nesta seção, a organização do movimento de jovens negros no interior do movimento negro é o ponto de partida para a formação de um grupo nacional dedicado à construção de uma estratégia de ação. O primeiro encontro, o I ENJUNE, é o momento inicial de mobilização do movimento, de articulação de uma rede nacional de atores jovens e negros. Neste encontro há a geração de uma pauta com os problemas que mereciam atenção prioritária desse segmento como também, dali, saem nomes que passam a se preparar para atuar na I Conferência Nacional de Políticas Públicas de Juventude. Como veremos à frente, a resolução aprovada no I ENJUNE será adotada como prioridade na Conferência da Juventude.

Como destacam os ativistas desse segmento, a juventude negra, organizada anteriormente junto aos movimentos negros (adultos), nos anos 2000 investe na sua autonomia e realiza o I Encontro Nacional de Juventude Negra – I ENJUNE, em 2007, reunindo aproximadamente 700 jovens, de todo o país, para contribuir na formulação de propostas, na construção do documento de orientação para as políticas de juventude e nos apontamentos para a implementação do Fórum Nacional de Juventude Negra (FONAJUNE). O I ENJUNE ocorreu na cidade de Lauro de Freitas, na Bahia e é um marco importante para o movimento pois é a primeira vez que os jovens negros se descolam do movimento negro adulto e passam a atuar como ator coletivo representativo desse segmento. O encontro produz, ao final, um documento com mais de 700 propostas, indicando os temas prioritários para a agenda e políticas públicas. Também como resultado desse encontro, há a decisão de formação de um Fórum Nacional da Juventude Negra (FONAJUVE) que será central para a organização de ações de mobilização nacional, de criação de uma rede de atores em diversas unidades da federação e, com a proximidade da Conferência Nacional de Juventude, passam a se preparar para esta.

De acordo com Lima (2010) e Pereira (2012) a criação da Secretaria Especial de Promoção da Igualdade Racial (Seppir), em 21 de março de 2003, Dia Internacional pela Eliminação da Discriminação Racial, transformada em Ministério em fevereiro de 2008, combinada à estruturação da Secretaria Nacional da Juventude/SNJ e do Conselho Nacional de Juventude/CONJUVE, ambos

de 2005, foram fundamentais para a organização da Juventude Negra. Esses espaços de institucionalização são parte de um processo de reconhecimento da luta que a juventude negra vinha travando há anos e que neste momento aparece como um desafio a ser enfrentado pela gestão pública envolvendo a participação de entidades ligadas à temática. Os discursos advindos de diversos movimentos sociais no país vão sendo respaldados dentro do aparato estatal e constituem-se também em novos repertórios de atuação que registram a faceta colaborativa da participação social (Carlos, 2015b).

Mas, cabe notar, que a emergência de movimentos dedicados exclusivamente ao segmento da juventude não é exclusivo da juventude negra. Pode-se dizer que o surgimento de uma agenda de políticas públicas para a Juventude, desde o primeiro ano do governo Lula, criou fortes incentivos para a organização de segmentos da juventude em diversas esferas: no interior dos movimentos (como no caso do movimento negro), no interior de partidos políticos e outras associações. Nesse sentido, a “política gerou política”, isto é, impulsionou novas organizações e mobilizações. Por exemplo, à exceção de alguns, como PT, PCdoB e PSDB, os partidos políticos criam segmentos dedicados à juventude após a emergência dessa agenda nacional introduzindo novas clivagens de agenda, inclusive ideológicas. Hoje mesmo os partidos pequenos e de direita têm a organização do segmento de jovens.

O movimento de jovens negros entende que a juventude negra passa a ser um ator juvenil estratégico, influenciando em espaços de participação, na construção de pautas importantes e na elaboração de políticas públicas de juventude. Para os ativistas, os temas centrais da juventude negra que passa a ser articular de forma nacional a partir do I ENJUNE em 2007 estão nas lutas contra a violência, a discriminação e o racismo:

Atuando como um amplo movimento [a juventude negra] vem mostrando ampla capacidade de organização e mobilização, denunciando o racismo, a discriminação, a violência e a falta de oportunidades impostas pela sociedade. Dentre estas alternativas, o ENJUNE se destaca por apontar para uma organização heterogênea, mas que mantenha sua autonomia enquanto juventude negra, focando uma nova perspectiva na luta por seus direitos. A opção pelo perfil afrocentrado, suprapartidário e sem vínculos religiosos, privilegia a construção coletiva e contempla os diferentes perfis de juventude e as particularidades de cada região. Esta “nova perspectiva” significa uma abordagem contemporânea à sociedade, mas que se alicerça na luta secular do movimento negro. (ENJUNE, 2007, p. 06).

Neste sentido, o ENJUNE trouxe unificação para a mobilização nacional e um enriquecimento ao debate das demandas do movimento negro, especialmente no que se refere à juventude, mas também foi um espaço de aprendizado institucional na medida em que dali sai um grupo dedicado a montar estratégias para atuação na I Conferência Nacional de Políticas Públicas de Juventude. O Encontro mostra, além disto, a força das mobilizações realizadas por uma série de movimentos sociais e ONGs nas articulações com a gestão pública e os partidos políticos.

Segundo Juliano Gonçalves, ex-coordenador do Fórum Nacional de Juventude Negra - FONAJUNE (entrevista em outubro/2016), o I ENJUNE foi um aglutinador de forças das juventudes negras com um grande potencial articulador: "foi a primeira articulação densa de juventude negra no Brasil". O grupo que formava o FONAJUNE estabeleceu estratégias de mobilização nacional, com vistas às questões aprovadas como prioritárias no I ENJUNE assim como a estratégia de representação territorial por meio da articulação nacional de jovens negros.

Nomes como Samoury (da Articulação Política de Juventude Negra de São Paulo), Juliano Gonçalves (FONAJUNE, MG), Larissa Borges (FONAJUNE, MG), Helder Costa (FONAJUNE, BA), Carla Akotirene (FONAJUNE, BA), Gleidson Pantoja (FONAJUNE, PA), Nazaré Cruz (FONAJUN, PA), Ellen Barcellos (FONAJUNE, RJ), Thais Zimbwe (FONAJUNE, RJ)<sup>1</sup>, além de pessoas que atuavam em organizações, como a Ação Educativa, Coordenação Nacional de Entidades Negras-CONEN, Movimento Negro Unificado -MNU, UNEGRO etc., mostram a variedade de base territorial bem como de filiações organizacionais ou associativas. Muitos destes ativistas se tornarão membros do Conselho Nacional de Juventude e do Conselho Nacional de Igualdade Racial assim como ocuparão cargos executivos no governo.

O ex-coordenador do FONAJUNE ainda mostra como se deu a construção coletiva da pauta aglutinadora de todos os temas. Das diversas representações dos estados no ENJUNE, nos vários Grupos de Trabalho, havia várias propostas (mulheres negras; educação; lazer entre outras temáticas), mas acabaram chegando a um acordo de que uma temática que perpassou todos

---

<sup>1</sup> Esses nomes foram citados pelos nossos entrevistados. São pessoas que contribuíram fortemente para a construção das demandas para as políticas públicas de juventude no momento da I Conferência.

os GTs foi o do combate ao extermínio dos jovens negros: “Essa a gente tinha acordado, já que era um tema transversal em todos os GTs”. De fato, a temática do “extermínio ou genocídio da juventude negra” vai mostrar-se um tema norteador para atuação de mobilização da juventude negra e será incluída ao final da I Conferência da Juventude, um ano mais tarde, pelo conjunto de representantes de todos os segmentos da juventude participantes.

A fala de Juliano mostra como o próprio movimento internamente vai tecendo argumentos em torno de uma proposta que não necessariamente aparecia claramente como transversal nos vários GTs do ENJUNE, mas que vai ganhando centralidade com o apoio de dados e estudos que evidenciam o elevado número de mortes de jovens negros no Brasil:

Naquela época, o pessoal do Rio de Janeiro, em um estudo elaborado pela UERJ, através do Observatório das Favelas, projetaram um cenário para 2020 evidenciando a morte dos jovens negros (...) a partir daí começaram a pincelar naquela época essa discussão (Juliano Gonçalves, entrevista, agosto/2016).

Em entrevista ao editor da Agência de Notícias Afropress, em 2007, Thais Zimbwe, uma das coordenadoras do ENJUNE, mostra que esse evento foi um marco no processo de organização nacional entre atores jovens negros que atuavam em diferentes segmentos:

Desde o processo de articulação nacional para a realização do ENJUNE que os(as) jovens atuantes no processo participam ativamente das construções do Congresso, tendo inclusive participação na Coordenação Política enquanto articulação nacional de juventude negra. O movimento negro brasileiro vive (2007) um importante momento político com a realização deste Congresso, uma oportunidade real e objetiva de articulação e construção política do povo negro brasileiro, e a juventude deve estar intensamente envolvida nesta participação.

Como já destacado, outro resultado do Encontro foi a deliberação de criação de um Fórum Nacional da Juventude Negra (FONAJUNE). Organizado ao longo de 2008, o Fórum tinha várias atribuições mas dada a proximidade da I Conferência Nacional de Políticas Públicas de Juventude, este grupo passa a se preparar para a participação nesta arena participativa (Juliano Gonçalves, coordenador do FONAJUNE, entrevista em out/2016).

No ano seguinte, acontece a 1ª Conferência Nacional de Políticas Públicas de Juventude, entre 27 e 30 de abril de 2008, com o tema “Levante Sua Bandeira”. Antes da Conferência, houve um processo de diálogo com as pautas da juventude em todo o país: ao longo de oito meses, foram realizadas 840 conferências municipais e regionais em todos os estados brasileiros e Distrito Federal. A participação na Conferência, chamada de vias de participação, envolveu etapas preparatórias em municípios e regiões e etapas eletivas, onde se elegiam delegados para a Etapa Nacional. Nos municípios com órgão institucional específico para a Juventude (total de 244 municípios), elegia-se um delegado do poder público e outro da sociedade civil. No caso dos Estados, foram realizadas etapas eletivas em todos os 26 e ainda no Distrito Federal (Caderno de Resoluções da 1ª CNJ). A Conferência foi organizada pela Secretaria Nacional de Juventude (SNJ) e pelo Conselho Nacional da Juventude (CONJUVE) e foi convocada pela Câmara dos Deputados<sup>2</sup>.

Além disso, 690 conferências livres foram promovidas por grupos, instituições e organizações em todo o país. Quatro mil e quinhentas propostas chegaram à etapa nacional, onde foram sistematizadas e colocadas para deliberação dos delegados e delegadas. Essas resoluções envolveram questões referentes à participação dos jovens nos espaços políticos e que representem a juventude, ao acesso à educação, ao trabalho, cultura e espaços de lazer.

O total de segmentos da juventude participantes da I CNPPJ é considerado pelos organizadores como bastante diversa e representativa dos variados tipos de associativismo, desde os mais tradicionais – como a juventude estudantil, dos partidos políticos, sindicatos e juventude no campo – até novos atores e temas – como juventude religiosa, cultural, grupos LGBT, jovens negros, indígenas, quilombolas, comunidades tradicionais dos povos da floresta dentre outros (Cordeiro, 2010). É interessante verificar que o movimento de jovens negros não se caracterizava como uma maioria na Conferência. O sucesso de convencimento da importância da pauta desse segmento junto aos demais é explicado pela prévia organização ao chegar à Conferência - pois chegaram como um grupo unido - e à capacidade de articulação com outros segmentos..

Pelo ineditismo da Conferência de Juventude, que pela primeira vez inseriu a metodologia das conferências livres e tendo, ao todo, mais de 400 mil participantes em todo o país, sendo três

mil apenas na etapa nacional, este espaço participativo era uma oportunidade de publicizar a pauta do movimento negro. Por outro lado, justamente pelo tamanho da Conferência, corria-se o risco de suas demandas não serem ouvidas. A estratégia dos jovens negros foi produzir a visibilidade da juventude negra, ocupando espaços no interior da conferência e, aos poucos, passando a ser convidada a se inserir em espaços e a dialogar sobre as políticas públicas de juventude – educação, saúde, segurança pública e cultura, principalmente. Um dos ganhos dessa forma de atuação foi o estabelecimento de recorte racial (além do geracional) em todos os processos de elaboração, implementação e avaliação das políticas.

Sobre as articulações, Danilo Morais (entrevista, agosto de 2016) ressalta que precisaram criar estratégias para que as demandas do movimento negro entrassem como prioridades. Ele ressalta a resistência, no início, por uma parte do Governo Federal e partes da sociedade civil. Desse modo, para convencer grupos aliados, o movimento teve que construir, desde as etapas iniciais da Conferência (municipais e livres), uma narrativa que mostrasse, por meio de dados estatísticos, a realidade da violência contra jovens negros e a ausência de oportunidades para o seu desenvolvimento. Juliano Gonçalves, coordenador nacional do FONAJUNE na época, relata como a estratégia de mobilização coordenada dos jovens negros permitiu, por um lado, chamar a atenção desse segmento durante a conferência e, por outro, conseguir angariar votos de outros segmentos para a pauta do recorte étnico/racial com foco na agenda transversal do “extermínio da juventude negra” (Ramos, 2014, p. 138). A atividade cultural que mais simboliza a estratégia de aglutinação foi a construção de um “Quilombo”, um espaço físico onde era possível produzir interação entre diferentes segmentos da juventude (Juliano Gonçalves, entrevista em out/2016).

Para Juliano, o efeito mais importante foi produzir articulações ou apoios para as pautas com recorte étnico/racial, tanto ao conseguir “levar 'convidados' representantes do movimento de jovens negros para a etapa nacional” quanto para angariar votos em diferentes etapas de votação:

Nós conseguimos congrega na categoria juventude negra um pouco de cada um destes grupos [...]. A gente conseguiu convencer a juventude quilombola de que ela era juventude negra e precisava do voto; nós conseguimos convencer as juventudes de partido que a juventude negra era importante para pensar a condição da juventude negra dentro dos partidos; nós conseguimos agregar as questões de gênero e LGBT,

pensando que esta juventude negra também era LGBT e mulher. (Gonçalves em entrevista para Ramos, 2014, p. 138).

No relatório final da Conferência, após a finalização na etapa nacional, a demanda dos jovens negros e negras foi eleita como a principal prioridade dentre as 22 aprovadas:

Reconhecimento e aplicação, pelo poder público, transformando em políticas públicas de juventude as resoluções do 1º Encontro Nacional de Juventude Negra (ENJUNE), priorizando as mesmas como diretrizes étnico/raciais de/para/com as juventudes.

Como vimos, dentre as pautas aprovados no ENJUNE, o tema da violência racial era prioritário porque entendido como um assunto que perpassava todas as outras questões da juventude negra. Mais adiante, em 2011, essa prioridade será transformada em uma política pública: o Plano Juventude Viva (Gomes, Moura e Silva, 2016).

No relatório final do ENJUVE aparece, como prioridade, o combate às altas taxas de mortalidade da juventude negra. Segundo Danilo Morais, militante do movimento negro representante da Coordenação Nacional de Entidades Negras (CONEN), na 1ª Conferência "a militância da juventude negra consegue pautar os temas do ENJUNE (...) e tanto o Governo Federal quanto as organizações sociais priorizam o enfrentamento ao extermínio da juventude negra" (entrevista, agosto de 2016).

Notamos que há de fato uma variação sobre a terminologia utilizada para a denúncia da violência, como se pode verificar em discussão feita em Ramos (2014), porém há uma nítida preferência pelo termo genocídio, que acabou se consolidando e se espalhando por outros movimentos sociais que aderiram (Schlittler e Ramos, 2013).

Na sua dissertação de mestrado, Ramos (2014) mostra o processo que levou o tema do genocídio/extermínio/violência da juventude negra a se tornar o centro da mobilização. Segundo ele, o fato de uma militante do movimento negro (Ângela Guimarães) ser Secretária Adjunta na Secretaria Nacional da Juventude teria feito uma grande diferença. O autor mostra as diversas

formas de atuação política do movimento negro para conseguir pautar as discussões sobre violência, raça e juventude.

Duas reivindicações do eixo de Jovens Negros e Negras da 1ª Conferência Nacional de Políticas Públicas de Juventude foram inseridas entre as 70 resoluções definidas (Caderno de Resoluções da 1ª CNPPJ, pag. 31) e uma delas diz respeito especificamente a violência:

Responsabilizar o estado e implementar políticas específicas de extinção do genocídio cotidiano da juventude negra que se dá pelas políticas de segurança pública, ação das polícias (execução sumária dos jovens negros/as e tortura), do sistema prisional e a ineficácia das medidas socioeducativas que violam os direitos humanos; e de saúde, que penaliza especialmente a jovem mulher negra.

Nesse ponto, os participantes da referida Conferência defendem, explicitamente, a associação de causalidade entre as diversas violências sofridas pela juventude negra e o racismo institucional promovido pelo Estado, especialmente a ação da polícia e da justiça. É uma posição que, apesar de ter recebido apoio majoritário da juventude em geral na I CNPPJ, não recebe interpretação semelhante ou apoio majoritário em outras esferas da vida pública. Ainda que a visão de parlamentares sobre as causas ou a natureza desse problema social tenha sido pouco estudada de modo sistemático, é possível verificar que segmentos mais conservadores no Legislativo brasileiro – como a chamada “bancada da bala” - e mesmo a visão da própria opinião pública – com o apoio majoritário à tese “bandido bom é bandido morto” - interpretam o problema dos homicídios entre jovens negros sob outra ótica. Para eles, as causas do problema estão relacionadas com a baixa capacidade repressiva e punitiva do Estado brasileiro. A solução, neste caso, seria aumentar o endurecimento de ações penais e punitivas – como no debate sobre a redução da maioridade penal - , além de políticas que aumentem o efetivo repressor.

Como um de nossos entrevistados nota, “essa pauta é árida” no Congresso Nacional brasileiro. O Projeto de Lei (PL) objetivava dar novas normas para os chamados “autos de resistência”, que são vistos como formas de mascarar casos de execução sumária de suspeitos, segundo denúncias dos ativistas dos movimentos de jovens negros. Apesar das recomendações

feitas pelos membros de duas Comissões Parlamentares de Inquérito, na Câmara e no Senado, o PL teve seu destino selado juntamente com o impedimento da Presidente Dilma, já sinalizando uma mudança no ambiente político e consequente perda de apoios a essa pauta na arena parlamentar. Numa tentativa de impor uma decisão pública ao Congresso Nacional e ao Presidente interino, a Presidente Dilma envia, dez dias após a Câmara dos Deputados aprovar a admissibilidade do processo de impeachment (abril/2016), o projeto de Lei 5.124 com urgência constitucional, que tratava justamente dos autos de resistência. A urgência constitucional tranca a pauta de votações se não for apreciada em 45 dias e, desta forma, obrigou o Presidente interino e lideranças governamentais no Congresso a se posicionar com relação ao PL. Na sua justificativa para o envio da proposta, a presidente menciona o Plano Juventude Viva como parte da necessidade de controle da força estatal e como demanda da sociedade civil organizada e com ação do governo brasileiro “especialmente por intermédio do Plano Juventude Viva (...)”. Ao chegar à Câmara dos Deputados, a relatoria na CCJC (Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania) é feita pelo deputado Major Olímpio (SD-SP), ex-capitão da Polícia Militar de São Paulo. Em 14 de junho de 2016, o Presidente interino, Michel Temer, envia mensagem solicitando a retirada da urgência do PL, o que é elogiado pelo deputado João Campos (PRB-GO), ex-delegado da polícia civil e relator da comissão especial da reforma do Código de Processo Penal (Notícias da Câmara dos Deputados, 17/06/2016). Para estes representantes, as causas e, consequentemente, as soluções para o problema dos homicídios no Brasil são outras. Em 2017, não se vislumbram apoios na Câmara dos Deputados para a discussão do problema sob a ótica dos direitos.

Para a juventude negra, ao contrário, a ótica das políticas públicas deve ser invertida: os jovens negros são as principais vítimas da violência e estão sujeitos a situações de alta vulnerabilidade social – isto é, ausência de direitos – assim como a uma cultura que banaliza a violência. Os jovens “como sujeitos de direitos”, ao contrário da visão do “jovem problema”, é uma visão compartilhada por diversos segmentos dessa juventude que passa a se mobilizar nacionalmente.

Para os ativistas da juventude negra, esta questão demarca, de forma significativa, o que se espera do Estado, isto é, a garantia de direitos e a denúncia do racismo

institucional, entendido por muitos deles como um verdadeiro genocídio da juventude negra . O racismo institucional pode se revelar tanto nas formas hierárquicas de relacionamento da instituição, seja com os servidores públicos ou prestadores de serviços, como também na forma como os serviços públicos são prestados à população. Para superar essa questão, o reconhecimento de que os órgãos públicos “têm um papel importante na perpetuação das desigualdades na sociedade permite compreender a importância do combate ao racismo institucional” (SNJ, 2014, p. 10).

Quanto ao genocídio/extermínio da juventude negra, sabe-se que o Movimento Negro brasileiro vem denunciando-o há algumas décadas (Gonzalez, 1982). A análise da desproporcionalidade de homicídios e violências sofridas por jovens negros e jovens brancos tem sido feita por diversos autores, entre eles Moraes e Ramos (2013). Os homicídios dos jovens de 15 a 29 anos no Brasil apresentam cor/raça, classe, condição social, gênero e território. O racismo, entendido como causa da seletividade policial, é um fenômeno de abrangência ampla e complexa que penetra e participa da cultura, da política e da ética, mantendo e perpetuando privilégios e hegemonias. Por definição, o racismo é uma ideologia que se realiza nas relações entre pessoas e grupos, no desenho e desenvolvimento das políticas públicas, nas estruturas de governo e nas formas de organizações do Estado.

No caso brasileiro, o racismo contra a população negra, deve ser reconhecido também como um sistema, uma vez que se organiza e se desenvolve através de estruturas, políticas, práticas e normas capazes de definir oportunidades e valores para pessoas e populações, a partir de sua cor e aparência (Fonseca, 2015).

Do ponto de vista da incidência dessas deliberações na formulação de políticas públicas, observa-se ainda que, mesmo com o apoio das diversas juventudes, a principal prioridade da 1ª Conferência Nacional de Políticas Públicas de Juventude não se traduziu automaticamente em políticas públicas que respondessem a essas demandas. O I ENJUNE havia resultado em mais de 700 resoluções e uma das dificuldades relatadas pelos entrevistados deste trabalho seria, para a Secretaria Nacional de Juventude, priorizar entre tantas demandas. Para tanto, após a 1ª Conferência em 2008, o Conselho Nacional de Juventude cria o Grupo de Trabalho de Juventude Negra, que teve como um dos objetivos debruçar-se sobre as resoluções do ENJUNE, estudando

formas de viabilidade em constante diálogo com as representações da juventude negra no CONJUVE. Esses estudos irão servir de material de base para a formulação do Plano Juventude Viva- plano de prevenção à violência contra a juventude negra, em 2011 pela Secretaria Nacional da Juventude em articulação com mais de dez Ministérios. Não coincidentemente, é Severine Macedo, uma jovem ativista, que estará à frente da Secretaria. Jovem militante do Partido dos Trabalhadores, membro da Federação dos Trabalhadores da Agricultura Familiar (FETRAF), participante da I Conferência da Juventude e membro do Conselho Nacional da Juventude.

### **Considerações Finais**

A análise das articulações dos movimentos sociais nos espaços participativos demonstrou que os efeitos do engajamento social combinado à ampliação de oportunidades de participação social nos últimos anos foram fatores essenciais para novas lentes analíticas sobre a atuação dos movimentos sociais.

Podemos destacar que nas arenas participativas a prévia mobilização/articulação dos movimentos sociais é central. Nesse trabalho, observamos que a realização do ENJUNE (Encontro Nacional de Juventude Negra) e a articulação do FONAJUNE (Fórum Nacional de Juventude Negra), isto é, a criação de uma rede nacional de jovens negros, representou a possibilidade de ação coordenada durante a Conferência Nacional de Juventude.

Essa mobilização da juventude negra, que passou pela realização do ENJUNE em etapas municipais, estaduais e nacional (2006/2007) e a organização para participarem das diversas etapas da 1ª Conferência Nacional de Políticas Públicas de Juventude (2007/2008), possibilitou o amadurecimento de pautas; Esse processo mobilizatório contribuiu para identificar as causas, os problemas e implicações para suas soluções em termos de políticas públicas. , No caso do movimento de jovens negros, o ENJUNE permitiu que alguns temas importantes fossem elaborados e discutidos, dando não apenas legitimidade às demandas, como também permitindo pensá-las como pautas a serem inseridas na agenda pública e de governo, traçando também estratégias para esse alcance. A organização pós-ENJUNE, com a criação do

FONAJUNE, claramente envolve a formação de uma identidade comum e latente. Após a Marcha Zumbi + 10 em 2005, se fez necessária uma organização nacional da juventude negra que aglutinasse as diversas organizações do movimento negro (CONEN, MNU, UNEGRO, grupos, coletivos, instituições, etc.) e de indivíduos (jovens negros da periferia, pobres, universitários, quilombolas, ribeirinhos, mulheres, lgbs, etc.). Tradicionalmente liderado por adultos, o movimento negro pautava questões genéricas à população negra brasileira, porém a juventude negra identificava questões específicas pelas quais ela mesma devia ser representada, o que na época (2008), apresentava-se como uma das mais potentes e aglutinadoras iniciativas autônomas da juventude no Brasil.

Durante as etapas da 1ª Conferência Nacional de Políticas Públicas de Juventude (livres, municipais, estaduais e a nacional) a interação da juventude negra organizada com os outros segmentos, por meio do diálogo, resultou no entendimento de que as questões da juventude deveriam passar a ter, além de um recorte geracional, também um recorte étnico e racial na medida em que o racismo é um dos fatores explicativos das desigualdades sociais. Essa questão foi fortalecida pela incidência política da juventude negra nesse processo, com diversos apoios. O resultado foi conseguir eleger a prioridade número 1 (Resolução nº1) da referida Conferência, o que atesta que a juventude negra tornou-se um dos principais agentes de demandas das políticas públicas de juventude, que recém se consolidavam no país.

Observa-se um progressivo aprendizado institucional no âmbito do movimento de juventude negra. Desde a organização do I ENJUNE até a posterior ocupação de espaços em fóruns participativos nacionais, não-institucionalizados e institucionalizados, como os Conselhos Nacionais de Juventude, de Segurança Pública e o de Igualdade Racial, que continuaram/continuam a amadurecer as pautas da juventude negra, sinalizando para as políticas públicas a serem formuladas.

Por fim, este estudo aponta que é preciso compreender como essas relações e interações se constroem numa arena participativa tão complexa como a da Conferência Nacional de Políticas Públicas de Juventude, bem como são necessárias análises de cunho qualitativo para a construção do conhecimento coletivo de como diferentes movimentos sociais, organizações ou outros coletivos

atuam nesses espaços e de que forma conseguem ou não o apoio de outros segmentos a suas demandas.

## **Referências Bibliográficas**

Abers, Rebecca.; Von Bulow, Marisa (2011). Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre Estado e sociedade? *Sociologias*, Porto Alegre, ano 13, no 28, set./dez. 2011, p. 52-84.

Baiocchi, Gianpaolo; Corrado, Liza (2010). The Politics of Habitus: Publics, Blackness, and Community Activism in Salvador, Brazil. *Qualitative Sociology*. Volume 33, Number 3.

Carlos, Euzeneia. (2015a) Movimentos Sociais e Sistema Político nas Teorias dos Movimentos Sociais. *Interseções*, vol. 17, n.01, Rio de Janeiro, 2015a.

\_\_\_\_\_. (2015b) *Movimentos sociais e instituições participativas: efeitos do engajamento institucional no contexto da pós- transição*. Belo Horizonte: Fino traço.

Cordeiro, Rui O. (2017). Os desafios do CONJUVE: da 1ª Conferência Nacional de Juventude rumo ao Futuro. *Portal Geledés- Instituto da Mulher Negra*. 2010. <http://www.geledes.org.br/os-desafios-do-conjuve-da-1o-conferencia-nacional-de-juventude-rumo-ao-futuro/#gs.PjwA1dQ>. Acessado em 06 fevereiro, 2017.

Dowbor, Mônica. (2014). Ocupando o Estado: a análise da atuação do Movimento Sanitário nas décadas de 1970 e 1980. In: CARLOS, E; OLIVEIRA, O.P.; ROMÃO, W. de M. *Sociedade civil e políticas públicas*. Atores e instituições no Brasil contemporâneo.. Chapecó: Argos.

ENJUNE. (2007). *Relatório final*. Propostas aprovadas na Plenária final do Encontro Nacional de Juventude Negra. Lauro de Freitas, Bahia.

Gomes, Sandra; Moura, Joana T.V de; Silva, Jenair A. (2016). Como um problema social entra na agenda governamental e vira uma política pública? O caso das demandas dos movimentos sociais na adoção do Plano Juventude Viva. *Anais do 40º Encontro Anual da ANPOCS*, Caxambu.

Gonzalez, Lélia. (1982). O movimento negro na última década. *Lugar de negro*. Rio de Janeiro: Marco Zero, p. 9-66.

Fuks. Mario, Perissinoto, Renato. (2010). Recursos, decisão e poder. Conselhos gestores de políticas públicas de Curitiba, In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol.21, n.60, 2006.LIMA, Márcia. Desigualdades raciais e políticas públicas: ações afirmativas no governo Lula. *Novos Estudos CEBRAP*, no.87, São Paulo, jul, 2010.

Morais, Danilo de Souza; Ramos, Paulo Cesar (2013). Juventude Negra na Construção Democrática Brasileira do Século XXI. *Revista da ABPN*, v. 4, n. 9, p. 107-125.

Pereira, Juliano G. (2012). Resistência: considerações sobre a trajetória política de jovens negros no século XXI. *Coloquio Int. Cultural Jovens Afro-Bras*. Am., Encontros e Desencontros abr. 2012.

**Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais, v.2, n.1, Julho/2017, pp. 62-81.**

Ramos, Paulo César. (2014). “Contrariando a estatística”: a tematização dos homicídios pelos jovens negros no Brasil. *Dissertação de Mestrado* do Programa de Pós-Graduação em Sociologia, da Universidade Federal de São Carlos.

Romão, Wagner de M. (2011). Conselheiros do Orçamento Participativo nas franjas da sociedade política. *Lua Nova*, São Paulo, n. 84.

Santos Junior, O. A.; Ribeiro, L.C. de Q.; Azevedo, S. de. (org.) (2004). *Governança democrática e poder local. A experiência dos conselhos municipais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, FASE.

Schilitler, M.C.C; Ramos, P.C. (2013). Relações raciais e segurança pública: entre a mobilização social e as políticas estatais. In: *Anais do XVI Congresso Brasileiro de Sociologia*.

Silva, M. K; Rocha, A. G.; Alves, M. R. (2012). Desenvolvimento territorial e associativismo: uma análise comparativa. *TOMO*, n.20.

Secretaria Nacional de Juventude (2015). Caderno de Resoluções da I Conferência Nacional de Juventude – Levante sua bandeira. Brasília, 2008 Disponível em <<http://www.secretariageral.gov.br/.arquivos/imagens/publicacoes/29%20Resolucoes%20e%20Balanco.pdf>>. Acesso em 20 mar 2015.

Secretaria Nacional de Juventude (2014). Plano Juventude Viva Guia de Implementação para Estados e Municípios. Secretaria-Geral da Presidência da República; Secretaria Nacional de Juventude. Brasília, 2014. Disponível em <[http://juventude.gov.br/articles/participatorio/0009/4790/Guia\\_Plano\\_JuvViva\\_Final.pdf](http://juventude.gov.br/articles/participatorio/0009/4790/Guia_Plano_JuvViva_Final.pdf)>.

Acesso em 20 mar 2015.

Tatagiba, Luciana (2010). Desafios da relação entre movimentos sociais e instituições políticas. O caso do movimento de moradia da cidade de São Paulo – Primeiras reflexões. *Colombia Internacional* 71, enero a junio.

\_\_\_\_\_. (2002). Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: Dagnino, Evelina (Org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra.