

RECONHECIMENTO DE SUJEITOS DE DIREITOS E ESTRATÉGIAS ADMINISTRATIVAS: transversalidade e intersectorialidade em políticas para as juventudes no Brasil

Wanderson Felício de Souza

Resumo

Neste trabalho, argumentamos que as dimensões do reconhecimento da juventude como sujeito de direitos integrais no campo das políticas para os jovens conformam os fundamentos cognitivos que justificaram a adoção das estratégias intersectoriais e transversais no desenho das *políticas*. Exploramos distintas contribuições teórico-conceituais para analisar o desenho dessas políticas, como discursos e *frames* (FISCHER, 1993; 2003; REIN; SCHÖN, 1993), a construção social dos sujeitos das políticas (SCHNEIDER; INGRAM, 1993; INGRAM; SCHNEIDER; DELEON, 2016) e as teorias do reconhecimento (HONNETH, 2003; FRASER, 2006; 2007). Argumentamos que os conceitos de transversalidade e intersectorialidade frequentemente são utilizados como intercambiáveis (BRONZO; COSTA, 2012; VEIGA; BRONZO, 2014; SUBIRATS; BRUGUÉ; GOMÁ, 2002) ou, quando aplicados de forma conceitualmente diversa, os estudos se debruçam apenas sobre um deles (MARCONDES; FARAH, 2021; BICHR; OLIVEIRA; CANATO, 2016; CUNILL-GRAU, 2014), o que não têm permitido elucidar diferenças comparativas no plano conceitual e no plano empírico concomitantemente. Nossa proposição é que tais estratégias administrativas podem ser entendidas como diferentes formas de leitura da realidade social, o que nos permite explorar a relação entre reconhecimento de sujeitos de direitos e estratégias administrativas a partir da análise empírica das políticas de juventude no Brasil.

Palavras-chave: Reconhecimento de sujeitos de direitos. Desenho de políticas públicas. Intersectorialidade. Transversalidade. Juventude.

Abstract

In this article, we argue that the dimensions of the recognition of youth as subject of rights in the field of youth policies form the cognitive foundations that justified the adoption of intersectoral and cross-cutting strategies in policy design. We explore several theoretical-conceptual contributions to analyze the design of these policies, such as discourses and frames (FISCHER, 1993; 2003; REIN; SCHÖN, 1993), the social construction of policy subjects (SCHNEIDER; INGRAM, 1993; INGRAM; SCHNEIDER; DELEON, 2016), and the theories of recognition (HONNETH, 2003; FRASER, 2006; 2007). We argue that the concepts of cross-cutting and intersectorality are often used as interchangeable (BRONZO; COSTA, 2012; VEIGA; BRONZO, 2014; SUBIRATS; BRUGUÉ; GOMÁ, 2002), or when applied in conceptually different ways, studies focus only on one of them (MARCONDES; FARAH, 2021; BICHR; OLIVEIRA; CANATO, 2016; CUNILL-GRAU, 2014). This has not allowed for the elucidation of comparative differences in both the conceptual and empirical aspects simultaneously. Our proposition is that such administrative strategies can be understood as different ways of reading social reality, allowing us to explore the relationship between the recognition of subjects with rights and administrative strategies through the empirical analysis of youth policies in Brazil.

Keywords: Recognition of subjects with rights. Policy design. Intersectorality. Cross-cutting. Youth.

1. INTRODUÇÃO

A literatura de análise de políticas públicas, além de se debruçar sobre o processo de produção das *policies*, orientou-se de maneira deliberada também ao estudo do desenho das políticas, enfatizando o seu conteúdo substantivo e elementos característicos, como problemas, objetivos, instrumentos de implementação, governança e construções sociais (LIMA; AGUIAR; LUI, 2021). Tanto na análise do processo quanto do desenho, os estudos passaram a incluir em seu leque explicativo variáveis de natureza política, social, cultural (INGRAM; SCHNEIDER; DELEON, 2007; HOWLETT; LEJANO, 2012) e, ainda, cognitiva (JUNJAN, 2017) e discursiva (FISCHER, 1993; 2003; REIN; SCHON; 1993).

Especialmente nas últimas duas décadas, abordagens transversais e iniciativas intersetoriais têm sido tratadas, tanto na literatura quanto na prática das políticas públicas e gestão governamental, como elementos do *design* das *policies* que podem intervir positivamente na solução de problemas complexos e multidimensionais (BRONZO, 2007; SERRA, 2005; BRONZO; COSTA, 2012; VEIGA; BRONZO, 2014), sendo aplicadas a partir de diferentes critérios relacionados, por exemplo, a grupos populacionais (juventudes, pessoas com deficiência e pessoas negras), a recortes conceituais (gênero e pobreza) e, mais recentemente, a outros tipos de temáticas (meio ambiente e desenvolvimento territorial).

Os conceitos de transversalidade e intersetorialidade frequentemente são utilizados como intercambiáveis (BRONZO; COSTA, 2012; VEIGA; BRONZO, 2014; SUBIRATS; BRUGUÉ; GOMÁ, 2002) ou, quando aplicados de forma conceitualmente diversa, os estudos se debruçam apenas sobre um desses conceitos (MARCONDES; FARAH, 2021; BICHIR; OLIVEIRA; CANATO, 2016; CUNILL-GRAU, 2014), o que não têm permitido elucidar diferenças comparativas no plano conceitual e no plano empírico concomitantemente. Além disso, é possível avançar no entendimento do motivo pelo qual esses instrumentos são escolhidos e, caso exista, qual é o padrão de sua adoção em diferentes domínios das políticas. Nesse trabalho, argumentamos que tais estratégias administrativas constituem diferentes formas de leitura da realidade social e, a partir da análise empírica das políticas de juventude, analisamos como distintas formas de reconhecimento de sujeitos de direitos se associam a essas leituras.

Consideramos frutífero trabalhar com a ideia de que o desenho da política pública é dialético (HOWLETT; LEJANO, 2012) e articula processo e resultado, ainda que analiticamente seja necessário realizar dois esforços complementares para que, da análise, consigamos apreender a sua emergência.

Num primeiro esforço, enfatizando o *design* como **processo**, reconstruímos e identificamos a construção sociopolítica do *policy frame* "reconhecimento da juventude como sujeito de direitos integrais", articulando duas dimensões específicas oriundas da construção social da juventude. Argumentamos que essas duas dimensões ou formas de reconhecimento do jovem conformam os fundamentos cognitivos que justificam as abordagens administrativas escolhidas para a gestão e governança das políticas, momento no qual acessamos o *policy design* como **resultado**: por um lado, o reconhecimento da juventude enquanto segmento da população que se distingue dos demais segmentos populacionais se associa à transversalidade, estratégia que procura garantir que a “perspectiva de juventude” contagie o sistema de políticas sociais. Já o reconhecimento do jovem enquanto indivíduo sujeito de direitos integrais, que vive uma realidade multidimensional, se associa à intersetorialidade, pois esta buscaria intervir nas distintas facetas da realidade complexa corporificada nos indivíduos. Para desenvolver o argumento, partimos da literatura do campo para propor uma concepção sumária da intersetorialidade e da transversalidade como “formas administrativas de leitura da realidade social”, o que nos permite explorar essa relação entre reconhecimento de sujeitos de direitos e estratégia administrativa.

O artigo está estruturado em 5 seções, contando com esta introdução. Na segunda, exploramos distintas contribuições teórico-conceituais que nos auxiliam a examinar o desenho das políticas de juventude como processo e como resultado. Em seguida, apresentamos uma breve nota metodológica. Na quarta seção, analisamos os principais ciclos deliberativos da formação das políticas de juventude em âmbito nacional. Na quinta, identificamos os principais traços da institucionalização dessas *policies* e sua relação com a intersetorialidade e a transversalidade. Nas considerações finais, retomamos o argumento e apontamos os limites da análise realizada.

2. REFERENCIAL TEÓRICO E ANALÍTICO

Em um primeiro momento, a análise das *policies* assumiu um caráter essencialmente positivista, racionalista e tecnocrático, entendendo problemas públicos como "fatos sociais" que poderiam ser objetivamente identificados e, a partir de uma análise de custo-benefício, escolhida a melhor alternativa para a ação pública (FISCHER; GOTTWEIS, 2012; CAPELLA; BRASIL, 2018; FARAH, 2018). Especialmente a partir da década de 1980, diferentes autores passaram a questionar, de maneira mais ou menos conciliatória, alguns dos pressupostos desses estudos seminais, assim como seu sucesso em estabelecer relações causais no processo das políticas públicas (DRYZEK, 1993; FISCHER, 2003). Nesse contexto, as ideias,

o conhecimento e os discursos passaram a assumir um caráter mais central na explicação dos processos político-sociais, tanto como resposta à complexidade empiricamente apreendida que desafiava as abordagens alicerçadas unicamente em interesses (FARAH, 2018; CAPELLA; BRASIL, 2018), quanto como alternativa paradigmática na explicação da natureza da construção do conhecimento (FISCHER; GOTTWEIS, 2012). Além disso, a própria ideia de construção social – nesse caso, das populações-alvo da intervenção estatal – é incorporada como conceito fundamental (SCHNEIDER; INGRAM, 1993; INGRAM; SCHNEIDER; DELEON, 2016) e norteador de significativa parcela dos estudos do desenho das políticas (AGUIAR; SOARES; LIMA, 2022).

Nesse trabalho, adotamos o pressuposto analítico de que os discursos, ideias e interpretações são um elemento central do processo e do desenho das políticas públicas, incidindo no enquadramento conceitual de problemas e suas soluções, na definição das características dos sujeitos da política pública, na identidade organizacional e estratégias administrativas propostas para a implementação e, ainda, na governança das políticas (FISHER; 2003; SCHNEIDER, INGRAM, 1997; REIN; SCHON, 1993).

2.2. Policy design como processo e resultado

O desenho de políticas públicas é uma forma específica da formulação que se fundamenta no conhecimento dos efeitos da utilização de determinados instrumentos na intervenção governamental e do desenvolvimento e implementação das políticas, com o objetivo de atingir os objetivos e resultados esperados da *policy*, elegendo cursos de ação específicos (HOWLETT; LEJANO, 2012; CHINDARKAR; HOWLETT; RAMESH, 2017).

Há, pelo menos, duas formas pelas quais os estudos do campo têm se organizado: por um lado, há um entendimento de que o *policy design* é uma "dialética entre a construção (social) e a adaptação (ecológica) da política pública" (HOWLETT; LEJANO, 2012, p. 358), assumindo um caráter simultaneamente de verbo e substantivo, processo e resultado. Por outro lado, para possibilitar avanços analíticos, o *design* poderia ser pensado também como "tipo ideal" de configurações de elementos das *policies*, e o *policy designing* como um processo no qual esses tipos ideais são identificados e refinados (*Ibidem*)¹.

No desenho, são consideradas as diferentes características de elementos que costumam estar presentes em todas as políticas, como problemas, objetivos e instrumentos (LINDER; PETERS, 1984), além de beneficiários, sistemas de governança, justificativas e

¹ É uma leitura de Linder e Peters, 1984.

construções sociais (LIMA, AGUIAR, LUI, 2021). Já no *designing*, além da natureza da *policy*, é necessário considerar o contexto político, econômico, social, cultural e, ainda, o cognitivo (JUNJAN, 2017).

Consideramos frutífero trabalhar com a ideia de que o desenho da política pública é dialético (HOWLETT; LEJANO, 2012) e articula processo e resultado, ainda que analiticamente seja necessário fazer dois esforços complementares para que, da análise, consigamos apreender a sua emergência. Em consonância com essa abordagem, apresentamos nas próximas subseções os componentes teórico-conceituais que nos permitem o exercício analítico do campo das políticas de juventude.

2.3. Frames

Os *frames*, ou enquadramentos interpretativos, simplificam e condensam o mundo, atuando como redutores da complexidade social a níveis manejáveis pelos participantes do debate público, sinalizando a injustiça de determinada situação e apresentando essa injustiça como um problema que requer mobilização (REIN; SCHON, 1993; SNOW; BENFORD, 2000).

A análise das políticas por meio desse conceito tem o potencial de auxiliar no entendimento dos discursos mobilizados no processo das políticas públicas e na conformação de seu desenho, como objetivos e sujeitos beneficiados, assim como alterações incrementais ou estruturais, no curto ou longo prazo, por meio do reenquadramento - ou *reframing* (REIN; SCHON, 1993). Não é necessário que ocorram controvérsias para que uma política seja cognitivamente reenquadrada pelos atores presentes em um campo da *policy*. Muitas vezes, as políticas vão se adaptando a novas situações e interações discursivas, e o efeito cumulativo dos debates públicos podem levar ao *reframing*, alterando como se pensa e como se deve agir. No caso de mudanças nas políticas, é possível identificar também quando um discurso reflete nos enquadramentos em jogo (*frame-reflexive discourse*) a partir de uma leitura crítica praticada pelos atores que interagem em determinado subsistema, abrindo novas possibilidades de ação por meio da elaboração de novos enquadramentos e interpretações (*Ibidem*).

Além disso, os *frames* combinam diferentes dimensões: a diagnóstica, que identifica o problema que necessita de intervenção; a prognóstica, que formula a solução para o problema identificado, e a normativa, que mobiliza os atores e fundamenta a ação pública em torno da díade "problema-solução" (REIN; SCHON, 1996; SNOW; BENFORD, 2000).

2.4. Coalizões discursivas

É por meio dos discursos que as ideias e *frames* ganham materialidade ao serem combinados com as práticas sociais extradiscursivas dos atores em um subsistema de políticas. Hajer (1993) pondera que a institucionalização de determinados discursos, ou seja, a sua utilização como “verdade”, favorece a sua reprodução social. Diversos atores passam a girar em torno de um tipo de discurso, enquadrando-o como um discurso institucionalizado e compartilhado como forma de convencimento e construção de consensos, formando “coalizões discursivas”. Essas coalizões são a chave para a combinação entre a produção de discursos e as práticas sociais em torno deles.

Cabe ressaltar que os membros de uma coalizão discursiva não necessariamente compartilham as mesmas ideias, crenças ou objetivos ou, quando compartilham, o fazem com o mesmo grau de afinidade. Dessa forma, atores políticos podem entrar em acordos momentâneos ou de longo prazo, concordar no nível de argumentos cognitivos que levem a justificar uma política ou estratégia administrativa, mas terem convicções e valores dissonantes ou, ainda, discordar em relação aos argumentos normativos que justificam a política ou estratégia acordada (HAJER, 1993).

2.5. Construções sociais

Para Ingram, Schneider e DeLeon (2007), as construções sociais dos sujeitos beneficiários das políticas constituem atributos políticos que frequentemente "se tornam assimilados no discurso político e nos elementos do desenho das políticas", sendo que os problemas relacionados a esses públicos são vistos como "interpretações de condições que foram subjetivamente definidas como problemáticas" (*Idem*, p. 94-95). As construções sociais, nesse sentido, incluem imagens, estereótipos e atribuição de valores aos sujeitos das políticas públicas que, ao informar o desenho das *policies*, moldam a experiência desses indivíduos e grupos com os serviços públicos e enviam mensagens implícitas sobre o quão importantes seus problemas são para o governo e se a sua participação será efetiva (*Ibidem*).

Além disso, os elementos do desenho das políticas públicas se diferenciam conforme a construção social dos grupos beneficiados, que é cultural e historicamente informada, confluindo ao entendimento de que as ideias incidem também sobre a identidade organizacional e direcionam o tipo de estratégia administrativa e os instrumentos escolhidos para a gestão governamental (FISCHER; 1993; INGRAM, SCHNEIDER, DELEON, 2007).

2.6. Reconhecimento de sujeitos de direitos

A teoria de Ingram *et al* (2007) consiste em uma análise sobre as diferentes possibilidades de construções sociais de públicos-alvo das políticas públicas e seus impactos socioinstitucionais. As teorias do reconhecimento, por sua vez, têm o potencial de complementar – em termos conceituais e cognitivos – a abordagem das construções sociais, jogando luz às discussões sobre a justiça social e a interligação entre injustiças de cunho simbólico e aquelas fundamentadas na economia política, dimensões da cidadania em sociedades contemporâneas e minorias políticas, assumindo um caráter mais normativo.

Honneth (2003) identifica padrões de relações intersubjetivas na sociedade que podem ser vistas como formas de reconhecimento e desenvolvimento moral. Uma primeira forma de reconhecimento é por via das relações jurídicas, na expressão de direitos universais a cidadãos livres e iguais, o que garantiria a não-privação e a não-exclusão da cidadania. Uma segunda forma é pela solidariedade, em que as características e capacidades de grupos sociais seriam reconhecidas como valiosas, impedindo a degradação e ofensas a partir da afirmação de sua dignidade.

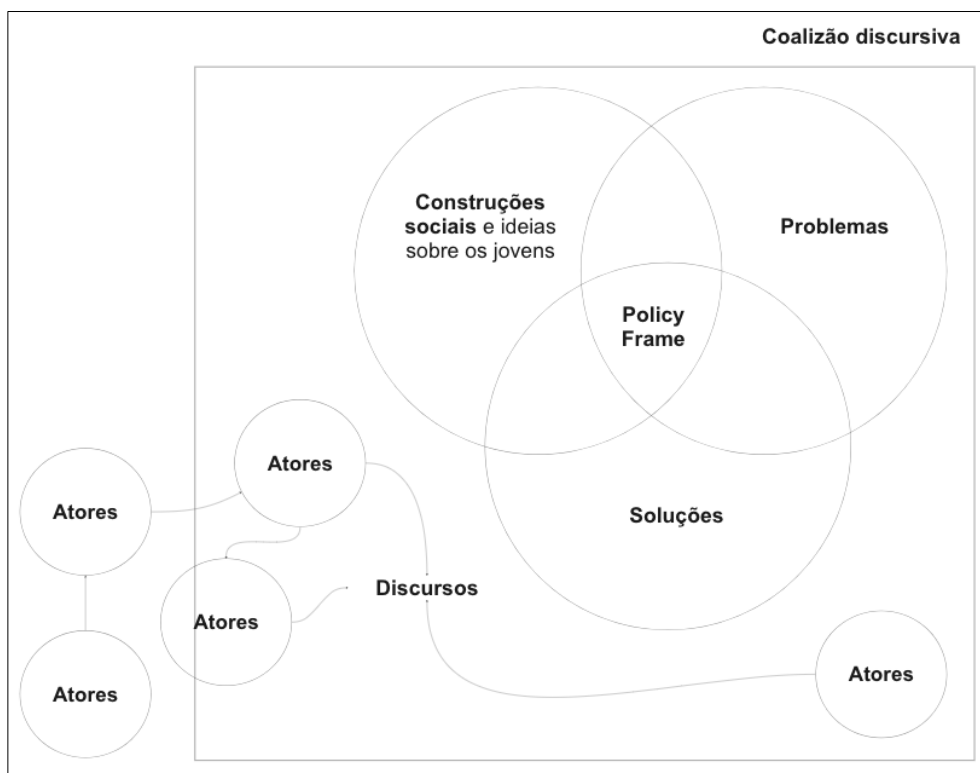
Fraser (2006; 2007) ressignifica o paradoxo entre reconhecimento e redistribuição, defendendo a necessidade de encarar a emancipação e a justiça social de modo amplo como dependente tanto do reconhecimento simbólico (política da diferença, que ela aborda a partir do conceito de *status*) quanto da redistribuição (política da igualdade), apresentando o conceito de “paridade participativa”. A paridade participativa, para a autora, levaria à desinstitucionalização dos impeditivos a uma participação efetiva nos espaços de poder, reorganizando os *status* – padrões institucionalizados estruturantes da interação social – que, quando impedem a paridade de participação na construção das sociedades, resultam no não-reconhecimento e na subordinação. O conceito é dividido em dois elementos complementares: a condição subjetiva da paridade participativa, pela qual seja expresso igual respeito e oportunidade para o alcance da estima social por um grupo; e a condição objetiva, que envolve a distribuição de recursos materiais para possibilitar a independência e a voz de participantes numa ordem social.

A articulação entre discurso, *frames*², coalizão discursiva, construção social e reconhecimento nos permite argumentar que o reconhecimento de sujeitos de direitos no âmbito das políticas é informado por um discurso institucionalizado sobre esse sujeito de direitos, que pode ser acessado em documentos e outras fontes oficiais. Esse discurso é

² Utilizaremos os termos "enquadramentos interpretativos" ou "*frames*" de forma alternada ao longo do texto.

construído a partir da interação entre os enquadramentos interpretativos mobilizados nas interações discursivas entre atores sociais e políticos em um subsistema de políticas, ou seja, opera uma seleção de características específicas constitutivas das construções sociais da juventude, que são cultural e historicamente informadas. A partir dessa interação – no plano conceitual e empírico – emergem os *policy frames*, que dialeticamente articulam o problema e a solução para determinado tema da política pública.

Figura 1 – Esquema visual da abordagem analítica



Fonte: elaboração própria.

3. NOTA METODOLÓGICA

Este trabalho consiste em um estudo qualitativo exploratório, descritivo e interpretativo, que apresenta, parcialmente, os resultados de uma pesquisa de mestrado. Como técnicas, foram utilizadas: pesquisa bibliográfica, pesquisa e análise documental, realização de 19 entrevistas não-estruturadas e observação participante.

As informações acessadas foram analisadas por meio de uma matriz que distribuiu os conteúdos em diferentes dimensões criadas de forma indutiva, a partir de fontes primárias e,

posteriormente, de forma dedutiva, a partir da literatura. Essas dimensões foram articuladas de forma a orientar a definição de "ciclos deliberativos", em torno da qual a seção 4 está organizada. Optamos por trabalhar com a noção de "ciclos deliberativos", propondo um recorte temporal com finalidade heurística para interrelacionar os principais eventos e marcos do período (seminários, audiências públicas, grupos de trabalho, publicações e manifestos) e a interação dos atores participantes nos mesmos à evolução das concepções sobre os jovens, seus problemas e as proposições de intervenção resultantes da relação entre os elementos analisados.

4. CICLOS DELIBERATIVOS NA FORMAÇÃO DAS POLÍTICAS

No final da década de 90, quase 45% dos jovens brasileiros entre 16 e 24 anos estavam desempregados, apesar do ligeiro aumento em sua escolaridade (CARDOSO, 2008). O debate público sobre a juventude começa a se difundir: altos índices de vulnerabilidade social e os "problemas juvenis" ligados à segurança pública ganham exposição midiática, enquanto se consolida a agenda internacional sobre o tema. Um progressivo aumento de interesse pela discussão nos diferentes níveis da federação é expresso em programas partidários e as discussões mobilizam diversos atores – sindicatos, organizações da sociedade civil (OSCs), grupos religiosos, poder público (executivo e legislativo), burocracias, organizações internacionais, movimentos juvenis, juventudes partidárias e academia (ABRAMO, 2007).

Com a efervescência do tema no início dos anos 2000, ocorreu uma série de "ciclos deliberativos" que contaram com a participação dessa diversidade de atores interessados no tema e, em um contexto de interação contínua, esses atores discutiram e disputaram os significados "do que é a juventude" e as referências sobre "qual juventude se fala" (CASTRO, 2011, p. 288), impactando na concepção de direitos por trás das iniciativas governamentais que viriam a ser formuladas e nos resultados institucionais. A seguir, apresentamos os principais ciclos deliberativos da formação dessa política em âmbito nacional.

4.1. Ciclo I – os seminários e compromissos

Entre 1997 e 2002, houve uma crescente mobilização em torno do tema da juventude, momento em que foram realizados seminários e lançados compromissos, cartas e manifestos oriundos de diferentes setores. Em 1997, a UNESCO cria seu Departamento de Pesquisa em Juventude e, em parceria com o Instituto Ayrton Senna (IAS) e com a Secretaria Nacional de

Direitos Humanos, lança a primeira versão do "Mapa da violência: os jovens do Brasil" em 1998 e a segunda versão em 2002. O seminário "Jovens acontecendo da trilha das Políticas Públicas", de 1998, consolida uma série de reflexões acadêmicas e da sociedade civil sobre a juventude no Brasil.

Em 2002, as iniciativas ganham fôlego buscando incidir em compromissos ou programas de governo nas eleições, especialmente no âmbito federal. Destacam-se o seminário "Políticas Públicas no Brasil: juventude em pauta", realizado pela OSC Ação Educativa e pela Fundação Friedrich Ebert Stiftung (FES) e o seminário "Agenda Jovem 2002", organizado pela Organização Brasileira de Juventude (OBJ) em parceria com a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB-RJ), UNESCO e Fundação Konrad Adenauer, no qual é lançada a "Carta Agenda Jovem 2002" pela criação de instituição participativa e órgão gestor para políticas de juventude no governo federal. Entre 2002 e 2003, outras duas cartas são publicadas: "Por uma política de juventude para o Brasil", iniciativa do Instituto Ayrton Senna, Grupo de Institutos, Fundações e Empresas (GIFE) e Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), entregue aos então candidatos ao governo federal, com a proposta de criação de uma política nacional de juventude; e a "Carta proposta da Juventude do Movimento Sindical", com proposições levantadas pelas juventudes das Comissões Municipais, Estaduais e Nacional de Jovens Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais durante o primeiro ano do governo Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010).

Neste primeiro ciclo, os discursos sobre o jovem, seus problemas e respectivas soluções se caracterizam por grande cacofonia e interação entre, pelo menos, cinco enquadramentos interpretativos cuja mobilização nos debates públicos possibilitou que a complexidade da condição juvenil fosse reduzida a algumas de suas dimensões consideradas mais importantes por cada ator participante, ganhando força conforme a ressonância social das ideias neles contidas ou a partir de reenquadramentos e reflexões oriundas das interações discursivas. Na tabela 1, apresentamos esses *frames* e as dimensões diagnósticas e prognósticas que articulam.

Tabela 1 – Enquadramentos difusos do ciclo I

Frame	Ideias principais	Diagnóstico	Prognóstico
O jovem como problema social	O jovem tem comportamentos de risco	O jovem representa um "problema social" que precisa de intervenção, pois seu comportamento o coloca em risco ou gera riscos para a sociedade.	São necessárias políticas de uso do tempo livre e de mudança de comportamento para evitar riscos (drogas, gravidez precoce, violência) e medidas no âmbito da segurança para lidar com os infratores da lei.
O jovem precisa de educação	O jovem como estudante	A baixa cobertura e qualidade do ensino é o principal problema da juventude.	As políticas universais de educação são a principal estratégia para garantir a transição do jovem para a vida adulta.
O jovem precisa de trabalho	O jovem como trabalhador	O principal problema da juventude é o desemprego, que aumenta a sua vulnerabilidade e impede sua independência em relação à família.	São necessárias políticas de inclusão no mercado de trabalho formal, por meio da qualificação, que auxiliem o jovem em sua independência econômica.
O jovem precisa de cultura, esporte e lazer	O jovem desinstitucionalizado	O jovem não tem interesse em instituições universais, como a escola, o mercado de trabalho e o modelo vigente de família.	Ações de esporte, lazer e cultura têm o potencial de motivar e engajar. Devem ser priorizadas como ferramentas para o seu desenvolvimento, inclusive educacional e produtivo.
O desenvolvimento juvenil por meio do protagonismo	O jovem protagonista	O jovem deve ser protagonista na construção das soluções para os seus problemas.	São necessárias ações de participação comunitária por meio do voluntariado juvenil. Deve ser garantida a participação dos jovens na construção das políticas.

Fonte: elaboração própria.

Paralelamente, ganha força um discurso de que os jovens e as políticas que objetivavam incidir em suas problemáticas precisam de um olhar específico para a condição juvenil, para as particularidades que a caracterizam. Essa visão problematiza as proposições unidimensionais e defende uma "perspectiva de juventude" para pensar as políticas públicas:

em relação à educação, afirma que com o aumento da moratória social o jovem deixou de ser “apenas” estudante; em relação ao emprego, que a inserção no mercado de trabalho não é apenas uma questão de qualificação técnica e que deve estar atrelada às questões contemporâneas do mundo do trabalho, como a precarização; etc.

O seminário "Políticas Públicas no Brasil: Juventude em Pauta", de 2002, é considerado um evento de confluência no qual se efetivou uma coalizão discursiva (HAJER, 1993) em torno da necessidade de uma política nacional de juventude, unindo alguns dos diagnósticos e prognósticos presentes nos *frames* mobilizados pela deliberação pública, propondo que as dimensões priorizadas por cada um deles fossem reenquadradas a partir de uma "perspectiva de juventude". Isso não significa uma uniformização de discursos, mas sim um processo que vai legitimando determinadas abordagens como mais adequadas para lidar com o tema no âmbito da ação governamental. Novas dimensões vão sendo colocadas, transformando qualitativamente o *frame* ao longo dos ciclos de deliberação pública subsequentes. Os atores da coalizão "por uma política de juventude com perspectiva de juventude" conseguiram formular um discurso que passou a articular mais atores, aumentando e qualificando a sua participação.

4.2. Ciclo II: o Projeto Juventude

Ao contrário das iniciativas anteriores, o Projeto Juventude, realizado pelo Instituto Cidadania³, tinha a clara finalidade de criar propostas específicas para a construção de uma política de juventude no âmbito federal. Entre agosto de 2003 e maio de 2004, realizou 10 seminários e 20 oficinas ou eventos temáticos em diferentes localidades do Brasil, com ampla participação multissetorial e da sociedade civil. Entre as principais propostas para a formulação de uma política nacional, o Projeto Juventude apontou necessidades, consideradas urgentes, de: i) criar uma estratégia política que levasse em conta a integração, a transversalidade e um enfoque geracional para as políticas; ii) desenvolver políticas focalizadas, complementares às universais, para segmentos populacionais mais vulneráveis, com mecanismos de transferência de renda; iii) criar um programa nacional abrangente, direcionado aos jovens de 18 a 24 anos mais vulneráveis, unindo educação, trabalho, cultura e participação; e iv) criar um órgão gestor e coordenador de políticas de juventude, em âmbito federal, vinculado diretamente às instâncias centrais de governo para o alcance da estratégia política intersetorial e transversal.

³ Atual Instituto Lula.

Ideias relacionadas à cultura e à participação trazidas por mais organizações e movimentos sociais contribuíram para o adensamento da "perspectiva de juventude" que havia despontado como enquadramento priorizado no ciclo deliberativo anterior. O *policy frame* que se consolida no ciclo do Projeto Juventude é o do "jovem como sujeito de direitos integrais", que articula a concepção de um novo sujeito de direitos à ideia da heterogeneidade e da integralidade dos direitos emergentes, conforme resumido na tabela 2:

Tabela 2 – Ideias articuladas pelo *policy frame* no ciclo II

Frame	Ideias principais	Diagnóstico	Prognóstico
	O jovem como novo sujeito de direitos	A juventude é uma fase do desenvolvimento humano cujas características específicas não foram incorporadas pelas políticas	
O jovem como sujeito de direitos.	Juventudes	Não existe apenas uma juventude homogênea. São diversas juventudes, um grupo heterogêneo em função dos distintos pertencimentos de classe, gênero, raça, etc.	São necessárias políticas e programas específicos para a garantia de um novo sujeito de direitos
	A integralidade dos direitos	O jovem, como indivíduo, vive realidades multifacetadas, possui identidades múltiplas e vivencia diferentes trajetórias cuja linearidade é cada vez mais exceção do que regra	

Fonte: elaboração própria.

4.3. Ciclo III – O legislativo e a CEJUVENT

A partir de maio de 2003, a recém-criada Comissão Especial destinada a acompanhar e a estudar propostas de Políticas Públicas para a Juventude (CEJUVENT) iniciou a realização de uma série de audiências e consultas públicas junto a atores locais em quase todo o território nacional. Esses encontros regionais culminaram na realização da 1ª Conferência Nacional de Juventude, em 2004, germinada em parceria entre executivo, legislativo e movimentos sociais.

Se no ciclo anterior, o *policy frame* do "jovem como sujeito de direitos integrais" havia enfatizado a construção social da categoria "juventude" como novo sujeito de direitos, no período da CEJUVENT o significado do reconhecimento das juventudes como "ação

deliberada do Estado” é que direciona o ganho de densidade política e conceitual, articulando as ideias de reconhecimento pela via do direito, reconhecimento simbólico e participação política efetiva dos jovens, que associamos ao conceito de paridade participativa (FRASER, 2006; 2007), conforme resumido na tabela 3.

Tabela 3 – Policy frame adensado pelos debates públicos do ciclo III

Frame	Ideias principais	Diagnóstico	Prognóstico
Reconhecimento da juventude como sujeito de direitos integrais	Reconhecimento das juventudes	O jovem não foi reconhecido pelo Estado enquanto sujeito de direitos, motivo pelo qual até então não havia políticas específicas.	É necessário o reconhecimento pela via dos direitos, ajudando a proteger o novo sujeito de direitos da volatilidade eleitoral.
	Participação política e redistribuição	Um novo sujeito de direitos precisa ter suas capacidades reconhecidas e fomentadas.	É necessário garantir a participação social dos jovens na formação da política – proposição de ações, controle social e gestão das <i>policies</i> .

Fonte: elaboração própria.

Finalmente, em julho de 2004, a comissão realizou uma audiência pública com o Presidente Lula, a fim de apresentar as atividades realizadas e entregar as propostas resultantes do processo, que foram divididas em duas frentes. Como propostas gerais, sugeriu-se a criação do: i) Conselho Nacional de Juventude, como instituição participativa; ii) Instituto Brasileiro de Juventude, como órgão de assessoria e pesquisa; e da iii) Secretaria Especial de Políticas de Juventude, como órgão gestor em âmbito federal. Adicionalmente, foi proposta a realização de periódicas Conferências Nacionais de Juventude.

Além disso, como propostas específicas da atividade legislativa, originaram-se iniciativas de criação de três dispositivos jurídicos: a) a Proposta de Emenda à Constituição (PEC 138-A/2005) que inclui a expressão "jovem" na denominação do Capítulo VII e oferece nova redação ao Art.227 da Constituição, aprovada e promulgada em 2010; b) o Estatuto de Direitos da Juventude (PL 27/2007), aprovado e publicado no segundo semestre de 2013; e c) o Plano Nacional de Juventude (PL 4530/2004), que estabelece objetivos e metas a serem alcançadas pelos três níveis da administração pública brasileira.

4.4. Ciclo IV: o executivo e o GT Interministerial

Também em 2004, foi criado o Grupo de Trabalho Interministerial de Políticas para a Juventude, contando com a participação de 18 órgãos do Poder Executivo federal. O objetivo do grupo era elaborar um amplo diagnóstico sobre o público jovem, mapear os programas federais direta ou indiretamente voltados para a população juvenil e propor as ações prioritárias no âmbito de uma política nacional de juventude. Foram mapeadas 135 ações, vinculadas a 45 programas e implementadas por 18 ministérios, dos quais apenas 19 eram efetivamente direcionadas à faixa etária de 15 a 24 anos. As demais iniciativas, 122 no total, incidiam indiretamente sobre os jovens.

O relatório final do grupo, entregue ao presidente Lula, afirmava "a existência de um efetivo investimento público com este segmento e a necessidade de uma política ordenada" (BRASIL, 2005) e propunha, entre outras ações, a criação de i) uma instância de coordenação e articulação para as iniciativas federais direcionadas à juventude; ii) um programa nacional, de caráter emergencial, que contemplasse os jovens com menores oportunidades de inserção social, com ações nas áreas da educação e do emprego (IPEA, 2009); e iii) uma instituição participativa específica para o segmento juvenil.

5. POLÍTICAS DE JUVENTUDE: RECONHECIMENTO E ESTRATÉGIAS ADMINISTRATIVAS

5.1. A Institucionalização

A partir das propostas formuladas nos ciclos deliberativos, foram criados, em 2005, a Secretaria Nacional de Juventude (SNJ), o Conselho Nacional de Juventude (CONJUVE) e o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (PROJOVEM), em sua primeira versão, por meio da Lei nº 11.129/2005. Tais iniciativas representaram esforços para institucionalizar as políticas públicas de juventude, transformando-as em políticas de Estado, presentes na legislação nacional.

O *policy frame* "reconhecimento da juventude como sujeito de direitos integrais" que orientou o processo articulou ideias específicas oriundas da construção social, cultural e historicamente informada, do sujeito jovem. Argumentamos que o reconhecimento da juventude pode ser interpretado a partir de duas dimensões complementares que, por sua vez, conformam os fundamentos cognitivos que justificam as estratégias administrativas escolhidas para a gestão e governança das políticas: por um lado, o reconhecimento da juventude enquanto segmento da população que se distingue de outros grupos se associa à

transversalidade, estratégia que procura garantir que a “perspectiva de juventude” contagie o sistema de políticas sociais como um todo. Já o reconhecimento do jovem enquanto indivíduo sujeito de direitos integrais, que vive uma realidade multidimensional e que possui identidades múltiplas se associa à intersetorialidade, pois esta buscaria intervir nas distintas facetas da realidade complexa corporificada nos indivíduos. Para desenvolver o argumento, partimos da literatura do campo para propor uma concepção sumária da intersetorialidade e da transversalidade como “formas administrativas de leitura da realidade social”, o que nos permite explorar essa relação entre reconhecimento de sujeitos de direitos e estratégia administrativa.

5.2. Transversalidade e intersetorialidade

Bronzo e Costa (2012), Bronzo (2007) e Veiga e Bronzo (2014) tratam a intersetorialidade e a transversalidade como conceitos intercambiáveis na análise de iniciativas governamentais, partindo do pressuposto de que consistem em possíveis princípios e instrumentos de gestão de uma “visão poliédrica da sociedade”, como importantes adaptações das organizações públicas para intervir positivamente sobre a solução de problemas multidimensionais, baseando-se no conceito de problemas perversos, ou *wicked problems*. Bronzo (2007) apresenta, como hipótese de trabalho, a incorporação da transversalidade em um espectro que abrangeria, de um lado, a gestão transversal, e de outro, a articulação e a coordenação de estruturas setoriais existentes. Formas intermediárias de expressão da intersetorialidade de baixa ou alta intensidade poderiam ser encontradas entre os dois extremos.

Entre as diferenças que a literatura explora sobre os conceitos, Cunill-Grau (2014) e Serra (2005) afirmam que a transversalidade constitui um instrumento intraorganizativo, afetando prioritariamente o desenho dos objetivos, do planejamento e da avaliação de políticas públicas, não incidindo diretamente na gestão operativa. A intersetorialidade, por sua vez, poderia ser pensada como um instrumento interorganizativo que pretende estruturar um arranjo entre diferentes setores das políticas.

5.2.1. Aspectos da intersetorialidade

A intersetorialidade na gestão de políticas públicas tem sido tratada na literatura por meio de diferentes aproximações conceituais ou recortes analíticos, entre eles, cooperação, colaboração, inovação organizacional, integralidade nos serviços públicos, novo paradigma

político, redes sociais, participação social, descentralização e território, instrumentos e arranjos (inter)institucionais de políticas públicas (JUNQUEIRA, 1999; INOJOSA, 1998; BRONZO; COSTA, 2012; CUNILL-GRAU, 2014; MARCONDES; FARAH, 2021; BICHIR; OLIVEIRA; CANATO, 2016; PIRES, 2016; LOTTA; FAVARETO, 2016, entre outros). Em todas essas leituras, normativamente incentivadas ou não, ela pressupõe a articulação entre diferentes setores governamentais que “não somente entregam a um público específico os serviços que são próprios de cada um, mas que de maneira articulada atendam às necessidades sociais ou previnam problemas que têm causas complexas e diversas relacionadas às suas origens” (CUNILL-GRAU, 2014, p. 08). A intersectorialidade é vista como solução para a lógica setorial das políticas sociais, embora já haja um consenso entre as pesquisas de que não deve ser tratada como panaceia.

Diversos estudos apontam a importância de enxergar as nuances dos problemas sociais e as diferentes pressões que eles exercem sobre o ciclo das políticas públicas e as estruturas da administração pública (BRONZO; COSTA, 2012; CUNILL-GRAU, 2014; BRONZO, 2007; VEIGA; BRONZO, 2014; SUBIRATS; BRUGUÉ; GOMÁ, 2002, para citar alguns). Nesse sentido, Bronzo e Costa (2012, p. 50) defendem que:

o argumento a ser discutido é que as dimensões substantivas das intervenções – aspectos normativos e os supostos sobre a natureza do problema e as estratégias de intervenção – têm implicações do ponto de vista do desenho institucional, da capacidade institucional exigida e das estratégias de implementação.

A solução intersectorial, nesse sentido, se articula intimamente com a perspectiva da integralidade, por meio do entendimento de que a política pública pode incidir positivamente na diversidade de vetores de vulnerabilidades que são corporificados nos indivíduos. Além disso, nos parece que essa leitura de que os aspectos normativos e relativos à natureza do problema implicam nas estratégias de intervenção é acertada, se não do ponto de vista analítico, pelo menos do ponto de vista da justificativa ou fundamento cognitivo mobilizado na prática pelos *designers* das políticas públicas.

5.2.2. Aspectos da transversalidade

Os estudos de Papa (2011), Reinach (2013) e Marcondes e Farah (2021), entre outros, afirmam que transversalidade remonta à adaptação do termo *gender mainstreaming*, cuja elaboração conceitual objetiva garantir a incorporação da equidade de gênero de forma transversalizada nas instituições e na própria política pública. Dessa forma, a transversalidade estaria relacionada à incorporação de temas e conteúdos específicos – como gênero, raça ou

juventude – como a corrente principal (*mainstream*) da intervenção governamental na sociedade, devendo impactar toda a estrutura institucional das *policies*. De maneira análoga, a transversalidade como reconhecimento se relaciona de maneira mais clara à incorporação das diferenças entre indivíduos e grupos sociais ao desenho das políticas públicas (*Ibidem*).

A transversalidade como prática ou estratégia, por sua vez, introduz dois elementos importantes na estratégia organizacional: desenhos e instrumentos múltiplos e complexos, e a diferenciação entre os instrumentos *hard* (que asseguram a estabilidade e a organização da ordem hierárquica nos setores) e *soft* (que possibilitam a gestão relacional e a articulação horizontal) de uma organização pública (SERRA, 2005). Para a coordenação dessa estratégia administrativa, seria importante a existência de órgãos transversais, baseados em sistemas de relacionamento e de conhecimento (BRONZO; COSTA, 2012; SERRA, 2005). O reconhecimento de um tema – ou sujeito de direitos – e a constante *advocacy* ligada à atuação desses órgãos concedem às organizações setoriais visões específicas e objetivos estratégicos de mudança social e, embora não estejam diretamente ligados ao processo de implementação das políticas, os órgãos transversais participam indiretamente do processo operativo por meio do acompanhamento e monitoramento da ação governamental (*Op. cit.*, 2005, p. 06).

5.3. A Secretaria Nacional de Juventude como estratégia transversal

Como argumentamos no início dessa seção, a institucionalização das políticas para os jovens em âmbito federal reconheceu a juventude como um grupo social que guarda semelhanças internas, ligadas à vivência geracional, que o torna diferente dos demais grupos, o que exige um olhar específico da administração pública para o planejamento e implementação de ações (CONSELHO NACIONAL DE JUVENTUDE, 2006; SECRETARIA NACIONAL DE JUVENTUDE, 2006). Essa dimensão do reconhecimento se relaciona com a transversalidade, enquanto forma administrativa de leitura da realidade social, que orienta a ação pública por meio do atravessamento da "perspectiva de juventude" em todo o sistema de políticas públicas setoriais, buscando conduzir a garantia de direitos do novo sujeito de direitos.

A SNJ, como órgão público, institucionaliza a "perspectiva de juventude" em sua identidade organizacional, como podemos depreender de seus objetivos: i) coordenar a integração e articulação das políticas; ii) articular, propor e executar programas de cooperação com organismos nacionais e internacionais (BRASIL, 2005); e iii) desempenhar as atividades de secretaria executiva do CONJUVE (IPEA, 2009). Do ponto de vista de suas

competências, portanto, ela assume características de um órgão transversal (BRONZO; COSTA, 2012).

A Secretaria Nacional de Juventude foi situada na Secretaria-Geral da Presidência da República. Dois aspectos desse fato devem ser ressaltados: em primeiro lugar, a opção por não criar o órgão gestor da juventude em um dos ministérios contribui para que as políticas possam enxergar os jovens em sua integralidade, não reduzindo-os a um enquadramento característico das políticas setoriais; e, em segundo lugar, dá visibilidade ao tema, reforçando o seu reconhecimento simbólico no seio do Estado brasileiro.

5.4. O PROJOVEM como iniciativa intersetorial

A segunda dimensão do reconhecimento da juventude é aquela que enquadra a condição juvenil como sendo permeada por distintas situações, interseccionando categorias de pertencimento ligadas a gênero, raça e etnia, diversidade sexual, religião, classe social, entre outros. Nesse sentido, a juventude também é reconhecida em sua diversidade interna, nas diferentes situações e nas exclusões multidimensionais às quais está submetida (ABRAMO, 2007). Além disso, a concepção que reconhece os jovens como sujeito de direitos integrais, mediada pelo reconhecimento da realidade complexa dos indivíduos, se relaciona com a intersetorialidade como forma administrativa de leitura da realidade social, prevendo iniciativas nas quais diferentes setores governamentais intervêm conjuntamente para a solução de determinado problema público, já que uma ação unilateral não daria conta da realidade multidimensional corporificada na juventude, enquanto grupo, ou no jovem, enquanto indivíduo.

O PROJOVEM se caracterizou como uma iniciativa emergencial e experimental, constituída por ações integradas, no formato de curso, com o objetivo de: i) elevar a escolaridade juvenil, por meio da conclusão do ensino fundamental; ii) qualificar profissionalmente os jovens e estimular a sua inserção produtiva; e iii) desenvolver ações comunitárias que impactassem a sua realidade local. Como é possível verificar nas finalidades do programa, optou-se por um desenho que articula as dimensões da educação, do trabalho e da participação comunitária para a inclusão social da parcela juvenil mais vulnerável, expressa nas características de seu público-alvo⁴.

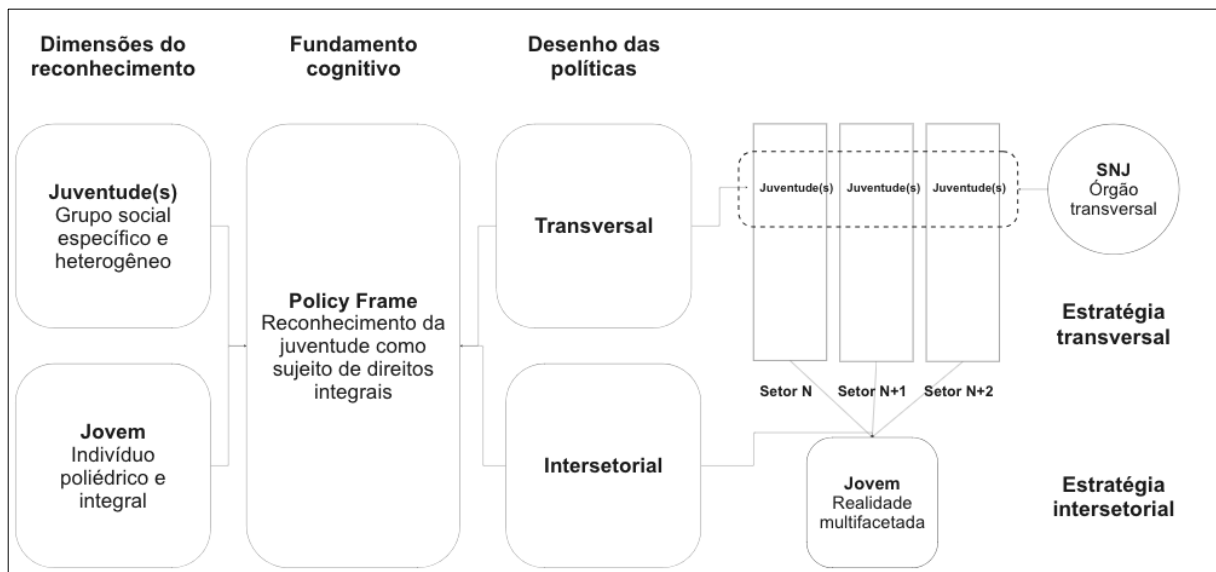
A "perspectiva de juventude", oriunda do *policy frame* identificado na seção 4, garantiu que o desenho do programa fosse intersetorial, buscando intervir em diferentes dimensões da

⁴ Seus destinatários eram jovens com idade entre 18 e 24 anos, que estudaram pelo menos até a 4ª série do ensino fundamental e que não possuísssem vínculo empregatício formal no ato da matrícula.

condição juvenil. Os enquadramentos presentes nos primeiros ciclos de deliberação pública que levaram ao discurso da "necessidade de políticas de juventude" voltaram à tona e orientaram de forma decisiva o desenho do programa, validado por estatísticas sobre a condição juvenil oriundas do Projeto Juventude, da CEJUVENT e do diagnóstico do GT Interministerial: a vulnerabilidade específica da juventude era uma interrupção da trajetória escolar e uma entrada precarizada no mundo do trabalho.

Diante da priorização desse perfil juvenil, os *frames* compostos pelas ideias do "jovem-estudante" e do "jovem-trabalhador" foram os que mais disputaram espaço dentro do programa, relegando à "participação comunitária" o segundo plano. Como o seu formato era de um curso, o resultado direto da disputa pela predominância temática resultou na divisão da carga-horária dedicada a cada frente: a educação acabou representando 75% da carga horária do plano pedagógico final (1.200 horas), o trabalho ficou com 22% (350 horas) e a assistência social com 3% (50 horas).

Figura 2 – Esquema visual do argumento



Fonte: elaboração própria.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nesse trabalho, desenvolvemos o argumento de que as dimensões do reconhecimento dos jovens presentes no *policy frame* "reconhecimento da juventude como sujeito de direitos integrais" conformaram o fundamento cognitivo que justificou a adoção das estratégias

intersectorial e transversal no desenho das políticas de juventude e que essas abordagens, por sua vez, podem ser lidas como formas administrativas de leitura da realidade social. Nesse sentido, há um encontro conceitual nos permitiu explorar a relação entre reconhecimento de sujeitos de direitos e desenho da *policy*. Além disso, no âmbito dos estudos de *policy design*, consideramos que por meio da análise empírica do campo das políticas de juventude contribuimos com o entendimento dos motivos que levam à adoção de diferentes configurações de instrumentos em determinado campo da *policy*.

Alguns limites do esforço analítico empreendido devem ser ressaltados. Em primeiro lugar, ainda que o objetivo da seção 4 fosse a reconstrução do *policy frame*, é importante sinalizar que ficaram de fora importantes conflitos que caracterizaram o período, assim como a identificação dos atores sociais que mobilizaram cada enquadramento identificado. Em segundo lugar, apesar de acreditarmos que o argumento apresentado é aplicável ao desenho de outras *polícies* relacionadas a minorias políticas ou mesmo a algumas políticas sociais, ele não é válido para temas como meio ambiente, desenvolvimento territorial ou infraestrutura, pois as lógicas não são as mesmas. Em terceiro lugar, não nos ocupamos de uma discussão conceitual específica sobre a intersectorialidade e transversalidade: elas são instrumentos de implementação, arranjos institucionais, modelos de coordenação de políticas, instrumentos de organização? Optamos por utilizar “estratégia administrativa” de forma geral, mas a reflexão do porquê dessa escolha não foi realizada.

REFERÊNCIAS

ABRAMO, Helena. Considerações sobre a Tematização Social da Juventude no Brasil. In: FÁVARO, Osmar; SPÓSITO, Marília; CARRANO, Paulo; NOVAES, Regina. **Juventude e Contemporaneidade**. Brasília: UNESCO, MEC, ANPEd, 2007, pp 73-92.

AGUIAR, Rafael; SOARES, Fabiano; LIMA, Luciana L. Mapping the policy design research: a systematic literature review. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, vol. 28, pp. 1-21, 2023.

BICHIR, R. M., OLIVEIRA, M. C., & CANATO, P. C. (2016). Para além da transferência de renda? Limites e possibilidades na articulação intersectorial de políticas sociais. Brasília. **Cadernos de Estudos**, 26, 81-102.

BRASIL. Lei no 11.129, de 30 de junho de 2005. Institui o Programa Nacional de Inclusão de Jovens – PROJOVEM; cria o Conselho Nacional da Juventude – CNJ e a Secretaria Nacional de Juventude; altera as Leis nos 10.683, de 28 de maio de 2003, e 10.429, de 24 de abril de 2002; e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Executivo. Brasília, DF, 01 de julho de 2005.

BRONZO, Carla; COSTA, Bruno. Intersectorialidade no enfrentamento da pobreza: o papel da implementação e da gestão. In.: FARIA, Carlos A. **Implementação de Políticas Públicas: Teoria e Prática**. Editora PUC Minas: Belo Horizonte, 2012, 406 pp.

BRONZO, Carla. **Intersectorialidade como princípio e prática nas políticas públicas: reflexões a partir do tema do enfrentamento da pobreza**. XX Concurso del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública ¿Cómo enfrentar los desafíos de la transversalidad y de la intersectorialidad en la gestión pública? Caracas, 2007, pp. 07-45.

BRUGUÉ, Q., GOMÀ, R., & SUBIRATS, J. De la pobreza a la exclusión social. Nuevos retos para las políticas públicas. **Revista Internacional de Sociología**, 60(33), 7–45. 2002. <https://doi.org/10.3989/ris.2002.i33.728>

CÂMARA DOS DEPUTADOS (Brasil). **Relatório Final: Comissão Especial destinada a Acompanhar e Estudar Propostas de Políticas Públicas para a Juventude - CEJUVENT**. Brasília, 2004, 181 pp.

CAPELLA, Ana Cláudia; BRASIL, Felipe. Perspectivas Teóricas e Metodológicas na Análise de Políticas Públicas: Abordagens Estadunidenses. **Revista Política Hoje**, v. 27, n. 1, 2018. p. 6-24. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/politica hoje/article/view/239106/30899>.

CARDOSO, A. Transições da Escola para o Trabalho no Brasil: Persistência da Desigualdade e Frustração de Expectativas. **Revista Dados**, vol. 51, n. 3, pp. 569-615. 2008.

CASTRO, Elisa Guaraná de. O campo das políticas públicas de juventude e o campo político da juventude: contribuições para a reflexão. In: PAPA, Fernanda C.; FREITAS, Maria V. (Orgs.). **Juventude em pauta: Políticas Públicas no Brasil**. 1a ed. São Paulo: Petrópolis, 2011, pp. 281-306.

CHINDARKAR, Namrata; HOWLETT, Michael; RAMESH, M. Introduction to the special issue: “conceptualizing effective social policy design: design spaces and capacity challenges”. **Public Administration and Development**, Chichester, v. 37, n. 1, p. 3-14, 2017.

CONSELHO NACIONAL DE JUVENTUDE. **Política Nacional de Juventude: diretrizes e perspectivas**. São Paulo: Conselho Nacional de Juventude; Fundação Friedrich Ebert, 2006, 140 pp.

CUNILL-GRAU, Nuria. La intersectorialidad em las nuevas políticas sociales: um acercamiento analítico conceptual. **Gestión y Política Pública**, vol. 23, n. 01, pp. 05-46, 1o sem, 2014.

DRYZEK, John. Policy Analysis and Planning: From Science to Argument. In: FISHER, F.; FORESTER, J. **The Argumentative turn in policy analysis and planning**. Duke University Press, 1993, pp. 213-232.

FARAH, M. F. S. (2018). Abordagens teóricas no campo de política pública no Brasil e no exterior: do fato à complexidade. **Revista do Serviço Público**, 69, 53 - 84. <https://doi.org/10.21874/rsp.v69i0.3583>

FISCHER, Frank. **Reframing Public Policy**: Discursive Politics and Deliberative Practices. Oxford University Press, 2003. DOI: <https://doi.org/10.1093/019924264X.001.0001>

FISCHER, GOTTWEIS. Introduction. In: **The Argumentative Turn Revisited**: Public Policy as Communicative Practice. Duke University Press, 2012.

FISHER, Frank; FORESTER, John. Introduction. In: FISHER, F.; FORESTER, J. **The Argumentative turn in policy analysis and planning**. Duke University Press, 1993, pp. 01-20.

FRASER, Nancy. Da redistribuição ao reconhecimento? Dilemas da justiça numa era “pós-socialista”. **Cadernos de Campo**, São Paulo, n. 14/15, pp. 231-239, 2006.

FRASER, Nancy. Reconhecimento sem ética? **Lua Nova**, São Paulo, n. 79, pp. 101-138, 2007.

HAJER, Maarten. Discourse Coalitions and the Institutionalization of Practice: The Case of Acid Rain in Britain. In: FISHER, F.; FORESTER, J. **The Argumentative turn in policy analysis and planning**. Duke University Press, 1993, pp. 43-76.

HONNETH, Axel. **Luta por reconhecimento**: a gramática moral dos conflitos sociais. Trad. de Luiz Repa. São Paulo: Ed. 34, 2003.

HOWLETT, Michael; LEJANO, Raul P. Tales from the crypt: the rise and fall (and rebirth?) of policy design. **Administration & Society**, Thousand Oaks, v. 45, n. 3, p. 357-381, 2012.

INGRAM, H. M.; SCHNEIDER, A. L.; DELEON, P. Social construction and policy design. In: SABATIER, P. A. (Org.). **Theories of the policy process**. Boulder, CO: Westview Press, 2007. 93-126 p.

INOJOSA, Rose Marie. A intersectorialidade e a configuração de um novo paradigma organizacional. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, vol. 32, n. 02, pp. 35-48, março/abril, 1998.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. Avanços e Desafios da Transversalidade nas Políticas Públicas Federais Voltadas para Minorias. In: IPEA. **Brasil em Desenvolvimento**: Estado, planejamento e políticas públicas, v. 3. Brasília: Ipea, 2009, p. 779-795.

JUNJAN, Veronica. Policy design: just a fad or a fundamental concept? (Or how to deal with policy design in interesting times). In: DE VRIES, Michiel S.; NEMEC, Juraj; JUNJAN, Veronica (ed.). **The choice-architecture behind policy design**: from policy design to policy practice in the European integration context. Bratislava: NISPAcee, 2020. p. 21-31.

JUNQUEIRA, L. Descentralização, intersectorialidade e rede como estratégias de gestão da cidade. **Revista FEA-PUC-SP**, São Paulo, v. 1, p. 57-72, nov., 1999.

LIMA, Luciana. L.; AGUIAR, Rafael. B.; LUI, Lizandro. Conectando problemas, soluções e expectativas: mapeando a literatura sobre análise do desenho de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciência Política**, nº 36, p. 1-41, 2021.

LINDER, Stephen H.; PETERS, B. Guy. The analysis of design or the design of analysis? **Review of Policy Research**, Malden, v. 7, n. 4, p. 738-750, jun. 1988.

LOTTA, Gabriela; FAVARETO, Arilson. Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil. **Revista de Sociologia e Política.**, v. 24, n. 57, p. 49-65, mar. 2016.

MARCONDES, Mariana Mazzini; FARAH, Marta. Transversalidade de gênero em política pública. **Revista Estudos Feministas**. Florianópolis: v. 29 n. 1 (2021). DOI: <https://doi.org/10.1590/1806-9584-2021v29n165398>.

PAPA, Fernanda. **Transversalidade e políticas públicas para mulheres no Brasil: percursos de uma pré-política**. 2011. 198 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo). Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas.

PIRES, R. R. C. Intersectorialidade, Arranjos Institucionais e Instrumentos da Ação Pública. In: MACEDO, J. M. XEREZ, F. H. S., LOFRANO, R. (org.). **Cadernos de Estudos: Desenvolvimento Social em Debate**. Intersectorialidade nas Políticas Sociais: Perspectivas a partir do Programa Bolsa Família. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, n. 26, 2016, p. 67-80.

REIN, Martin; SCHÖN, Donald. Reframing Policy Discourse. In: FISHER, F.; FORESTER, J. **The Argumentative turn in policy analysis and planning**. Duke University Press, 1993, pp. 145-166.

REINACH, Sofia. **Gestão transversal das políticas públicas no âmbito federal: uma leitura inicial**. 2013. 163 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo). Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas.

SCHNEIDER, Anne; INGRAM, Helen. Social construction of target populations: implications for politics and policy. **American Political Science Review**, vol. 87, n. 02, pp. 334-347, 1993,

SECRETARIA NACIONAL DE JUVENTUDE (Brasil). **Guia de Políticas Públicas de Juventude**. Brasília, 2006, 52 pp.

SERRA, Albert. La gestión transversal. Expectativas y resultados. In: **Revista del CLAD**. Reforma y Democracia, n. 32. Jun, 2005.

SNOW, D.A.; BENFORD, R. D. (2000) Framing Processes and Social Movements: An Overview and Assessment. **Annual Review of Sociology**, 26, 611-639.

SOUZA, Wanderson Felício de. **Jovens, políticas públicas e estratégias administrativas: o papel das ideias e dos discursos na constituição do campo e na trajetória das políticas de juventude no Brasil**. 2016. 207 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Administração Pública e Governo, Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2016.

SUBIRATS, Joan; BRUGUÉ, Quim; GOMÁ, Ricard. De la pobreza a la exclusión social. **Revista Internacional de Sociologia**, n. 33, pp. 07-45, 2002.

VEIGA, Laura; BRONZO, Carla. Estratégias intersectoriais de gestão municipal de serviços de proteção social: a experiência de Belo Horizonte. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, vol. 48, n. 03, pp. 595-620, maio/jun, 2014.