

ESS - ESCOLA DE SERVIÇO SOCIAL
PROGRAMA DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS EM POLÍTICA SOCIAL
DOUTORADO EM POLÍTICA SOCIAL

Lúbia Siqueira Badaró

**Gestão Compartilhada entre os Níveis de Governo,
Intersetorialidade e Controle Social:**
reflexões a partir do ProJovem Urbano de
Campos dos Goytacazes



NITERÓI, RJ
2013

LÚBIA SIQUEIRA BADARÓ

GESTÃO COMPARTILHADA ENTRE OS NÍVEIS DE GOVERNO,
INTERSETORIALIDADE E CONTROLE SOCIAL: reflexões a partir
do ProJovem Urbano de Campos dos Goytacazes

Tese apresentada ao Curso de Doutorado em
Política Social da Escola de Serviço Social da
Universidade Federal Fluminense, como
requisito parcial para obtenção do grau de
Doutor. Área de Concentração: Avaliação de
Políticas Sociais.

Orientador: Prof. Dr. JOÃO BÔSCO HORA GÓIS

Niterói
2013

Ficha Catalográfica elaborada pela Biblioteca Central do Gragoatá

B132 Badaró, Lúbia Siqueira.

Gestão compartilhada entre os níveis de governo, intersetorialidade e controle social: reflexões a partir do ProJovem Urbano de Campos dos Goytacazes / Lúbia Siqueira Badaró. – 2013.

242 f.

Orientador: João Bôsko Hora Góis.

Tese (Doutorado em Política Social) – Universidade Federal Fluminense, Escola de Serviço Social, 2013.

Bibliografia: f. 215-237.

1. Juventude. 2. Controle social. I. Góis, João Bôsko Hora.
II. Universidade Federal Fluminense. Escola de Serviço Social.
III. Título.

CDD 305.23

LÚBIA SIQUEIRA BADARÓ

GESTÃO COMPARTILHADA ENTRE OS NÍVEIS DE GOVERNO,
INTERSETORIALIDADE E CONTROLE SOCIAL: reflexões a partir
do ProJovem Urbano de Campos dos Goytacazes

Tese apresentada ao Curso de Doutorado em
Política Social da Escola de Serviço Social da
Universidade Federal Fluminense, como requisito
parcial para obtenção do grau de Doutor. Área de
Concentração: Avaliação de Políticas Públicas.

Aprovada em dezembro de 2013.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. João Bôsco Hora Góis – Orientador
Universidade Federal Fluminense

Prof. Dr. Diógenes Pinheiro
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro

Prof^a. Dr^a. Eliane Ribeiro Andrade
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro

Prof. Dr. Luiz Carlos Gil Esteves
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro

Prof^a. Dr^a. Mônica Dias Peregrino Ferreira
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro

Niterói
2013

A minha família, pois durante essa longa jornada, enquanto me mantive dedicada a este trabalho, soube compreender o meu distanciamento e fornecer todo o suporte emocional que eu precisava.

Agradeço a Deus, pois sem Ele não conseguiria nem mesmo dar os primeiros passos nesse caminho que escolhi.

A todos os professores do Curso de Doutorado em Política Social da UFF, pela sabedoria, humildade e companheirismo.

Ao Prof. Dr. João Bôsko Hora Góis, meu orientador, pelas contribuições teóricas, pelo espírito crítico e, acima de tudo, pela amizade construída ao longo desses anos.

Aos meus amigos, pelo incentivo e pela confiança que depositaram em mim.

“A velocidade com que cada pessoa se apropria da verdade contida na história é diferente, tanto quanto a profundidade e a coerência dessa apropriação. A descoberta individual é, já, um considerável passo à frente, ainda que possa parecer ao seu portador um caminho penoso, à medida das resistências circundantes a esse novo modo de pensar”. (Milton Santos, 2008, pp.168, 169)

RESUMO

Esta tese analisa o ProJovem Urbano, um dos componentes da Política Nacional de Juventude. Esse programa foi lançado pelo Governo Federal como uma estratégia, de início emergencial, para intervir nas demandas agudas e urgentes de uma parcela dos jovens pobres do Brasil, buscando a sua escolarização, qualificação para o trabalho e participação social, por meio de uma proposta de atendimento integrado e da oferta de bolsa para possibilitar a manutenção dos participantes no programa. Por ter um desenho padrão a ser replicado de forma descentralizada em diferentes esferas federativas, o programa depende de que a sua gestão se dê a partir da ação conjunta entre os níveis de governo e de forma integrada entre os órgãos setoriais responsáveis pelas áreas de juventude, educação, trabalho e assistência social e que seu controle social seja promovido por conselhos democráticos formados pela sociedade civil e pelo governo. É um grande desafio desenvolver um programa nesses moldes, tendo em vista a forma como se deu a descentralização nesse país de ampla diferenciação e desigualdade social. Como agravante, há outros dilemas próprios do sistema democrático brasileiro que incidem sobre a implementação desse programa. O padrão de relação entre a nossa sociedade e o Estado, a instabilidade político-institucional, as demandas de infraestrutura organizacional e o baixo associativismo são quatro elementos presentes na poliarquia brasileira que interferem na gestão compartilhada entre os níveis de governo, na intersetorialidade e no controle social. Esta tese, por meio de uma avaliação de processo desenvolvida por meio da metodologia qualitativa aplicada a um *locus* específico, o município de Campos dos Goytacazes, constatou que a prática de centralização do poder e de fragmentação das políticas, a organização piramidal da administração pública, a deficiência e fragilidade da estrutura burocrática brasileira, as instabilidades político-institucionais, a distância entre as leis e a realidade e a cultura hierarquizada e avessa à participação da sociedade civil na gestão e controle das políticas públicas causam efeitos na implementação do ProJovem Urbano. Essas reflexões foram sistematizadas e distribuídas em cinco capítulos. Os dois capítulos iniciais apresentam as múltiplas expressões da questão social que operam sobre os jovens e o processo de *policy making* no campo da juventude. Os três capítulos seguintes discutem as três dimensões que estiveram sob análise no programa. Entendemos que é preciso transpor os obstáculos da nossa poliarquia e converter em práxis as normas que regulam o compartilhamento de poder entre os níveis de governo, a intersetorialidade e o controle social, visto que são componentes essenciais para que o ProJovem Urbano possa se tornar um programa significativo na vida dos jovens brasileiros.

Palavras-chave: juventude, intergovernabilidade, intersetorialidade e controle social.

ABSTRACT

This thesis examines how the ProJovem Urban, a component of the National Youth Policy. This program was launched by the Federal Government as a strategy the emergency, to intervene in the acute and urgent demands of a portion of the poor youth of Brazil, seeking their education, qualification for work and social participation through a proposed integrated care and the provision of scholarship to enable the maintenance of program participants. By having a pattern to be replicated in a decentralized federation in different spheres, the program depends on the joint action between government levels and sectoral agencies responsible for the youth, education, labor and social welfare and social control promoted by democratic councils formed by civil society and government. It is a challenge develop a program along these lines, with a view to how this country of the differentiation and social inequality was decentralized. To make matters worse, there are other dilemmas own the Brazilian democratic system that focus on the implementation of this program. The pattern of relationship between society and the state, political and institutional instability, the demands of organizational infrastructure and of associations are four elements present in the Brazilian polyarchy that interfere in management shared between levels of government, in intersectionality and in social control. This thesis, through an assessment process developed through qualitative methods applied to a specific locus, the municipality of Goytacazes, found that the practice of power centralization and fragmentation of policies, the pyramidal organization of the public administration, the deficiency and weakness of Brazilian bureaucratic structure, the political and administrative instability, the distance between the law and reality, the hierarchical culture and against to civil society participation in the management and control of public policies caused effects in the implementation of the Urban ProJovem. These reflections were systematized and divided into five chapters. The first two chapters present the multiple expressions of social issues that operate on the young and the process of policy making in the field of youth. The next three chapters discuss the three dimensions that were under consideration in the program. We understand what it takes overcome the obstacles of our polyarchy and convert into practice the rules governing the sharing of power between levels of government, the intersectoral and the social control, as they are essential components for the Urban ProJovem become a significant program in the lives of young brazilians.

Key-words: youth, intergovernmentalism, intersectionality and social control.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Aids	Síndrome da imunodeficiência adquirida
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Social
Caed	Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação
Caged	Cadastro Geral de Empregados e Desempregados
Caps	Caixas de Aposentadorias e Pensões
CEA	Centro de Educação Ambiental
Cead	Conselho Estadual Antidrogas
Ceas	Conselho Estadual de Assistência Social
CEDDH	Conselho Estadual de Defesa dos Direitos Humanos
Cedim	Conselho Estadual dos Direitos da Mulher
Cedine	Conselho Estadual dos Direitos do Negro
Cema	Colégio Estadual Máximo de Azevedo
CEPDE	Conselho Estadual de Política de Integração da Pessoa Portadora de Deficiência
CMJ	Conselho Municipal de Juventude
CNBB	Conferência Nacional dos Bispos do Brasil
Cojuerj	Conselho Estadual de Juventude do Rio de Janeiro
Cojuvent	Comissão Especial de Juventude
Conanda	Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
Conjuve	Conselho Nacional da Juventude
Consea	Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional
Contag	Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura
CPLP	Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
Cras	Centros de Referência de Assistência Social
Creas	Centros de Referência Especializada de Assistência Social
DMJ	Departamento Municipal de Juventude
Dpejuv	Diretoria de Políticas de Educação para a Juventude
DST	Doenças sexualmente transmissíveis
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
EEx	Entes Executores
EF	Ensino Fundamental

EJA	Educação de Jovens e Adultos
Eurostat	Statistical Office of the European Communities
Febem	Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor
FEC	Federação dos Estudantes de Campos
FES	Fundação Friedrich Ebert Stiftung
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FHC	Fernando Henrique Cardoso
Fiesp	Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
FMIJ	Fundação Municipal da Infância e Juventude de Campos dos Goytacazes
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FPE	Fundo de Participação dos Estados
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FTE	Formação Técnica Específica
FTG	Formação Técnica Geral
Funabem	Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor
Fundar	Fundação Darcy Ribeiro
Fundeb	Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica
Fundecam	Fundo de Desenvolvimento de Campos dos Goytacazes
Gife	Grupo de Institutos e Fundações e Empresas
GTZ	Agência de Cooperação Técnica do Governo da Alemanha
HIV	Vírus da imunodeficiência humana
IBPJ	Instituto Brasileiro de Política de Juventude
Idanf	Instituto de Desenvolvimento Afro Norte e Noroeste Fluminense
Ideb	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IFF	Instituto Federal Fluminense
Ildes	Instituto Latino-Americano de Desenvolvimento Econômico e Social
Inep	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
JCI	Junior Chamber Internacional – Câmara Junior de Campos
LGBTT	Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais e Transgêneros
Loas	Lei Orgânica da Assistência Social
MEC	Ministério da Educação

MPF/RJ	Ministério Público Federal/ Rio de Janeiro
MPL	Movimento Passe Livre
MPv	Medida Provisória
NBR	Nação Basquete de Rua
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
OBJ	Organização Brasileira de Juventude
OIJ	Organização Ibero-americana da Juventude
OIT	Organização Internacional do Trabalho
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
OP	Orçamento Participativo
PC	Participação Cidadã
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PLA	Plano de Ação Comunitária
PMJ	Política Municipal de Juventude
Pnad	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNBEM	Política Nacional do Bem-Estar do Menor
PNJ	Política Nacional da Juventude
PO	Professor Orientador
POP	Projeto de Orientação Profissional
PPA	Plano Plurianual
PPI	Projeto Pedagógico Integrado
Proalcool	Programa Nacional do Álcool
Proeja	Programa de Integração de Educação Profissional ao Ensino Médio na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos
ProJovem	Programa Nacional de Inclusão de Jovens
Promed	Programa de Melhoria e Expansão do Ensino Médio
Pronae	Programa Nacional de Apoio Estudantil
Pronatec	Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego
ProUni	Programa Universidade para Todos
QP	Qualificação Profissional
SAM	Serviço de Assistência ao Menor
SCFV	Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos

SEASDH	Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos
Secadi	Secretária de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão
Seppir	Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial
Sesc Rio	Serviço Social do Comércio
SIM	Sistema de Informação sobre Mortalidade
Simec	Sistema do Ministério da Educação
Sinajuve	Sistema Nacional da Juventude
Sinase	Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo
Smece	Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Esportes
SNJ	Secretaria Nacional de Juventude
STJ	Superior Tribunal de Justiça
Suas	Sistema Único de Assistência Social
TCU	Tribunal de Contas da União
Ubes	União Brasileira dos Estudantes Secundaristas
UFJF	Universidade Federal de Juiz de Fora
UNE	União Nacional dos Estudantes
UPP	Unidade de Polícia Pacificadora

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
– Metodologia	27
<u>I. A JUVENTUDE E AS MÚLTIPLAS EXPRESSÕES DA QUESTÃO SOCIAL</u>	39
1.1 DESIGUALDADE SOCIAL, TRABALHO E EDUCAÇÃO	41
1.2 SAÚDE, VIOLÊNCIA E DISCRIMINAÇÃO	53
1.3 A JUVENTUDE E SUAS REPRESENTAÇÕES	59
<u>II. A PRODUÇÃO DA POLÍTICA DE JUVENTUDE E A IMPLANTAÇÃO DO PROJÓVEM URBANO</u>	65
2.1 O PROBLEMA, A FORMAÇÃO DA AGENDA E OS ATORES SOCIAIS	68
2.2 DA FORMULAÇÃO E TOMADA DE DECISÃO À IMPLEMENTAÇÃO	84
2.2.1 <u>ProJovem Urbano, elementos constitutivos de uma proposta inovadora</u>	90
<u>III. AS RELAÇÕES ENTRE OS NÍVEIS DE GOVERNO</u>	101
3.1 A DESCENTRALIZAÇÃO NA FEDERAÇÃO BRASILEIRA: impactos nos programas sociais e nas relações entre os níveis de governo	105
3.2 O PROJÓVEM URBANO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES: na óptica da intergovernabilidade	116
<u>VI. A INTERSETORIALIDADE</u>	139
4.1 A INTERSETORIALIDADE: potencialidades e gargalos	141
4.2 O PROJÓVEM URBANO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES: a intersectorialidade enquanto modelo de gestão de um projeto integrado	147
4.2.1 <u>A Intersetorialidade no ProJovem Urbano</u>	158
<u>V. O CONTROLE SOCIAL</u>	170
5.1 O CONTROLE SOCIAL NO ÂMBITO DAS POLÍTICAS E PROGRAMAS DESCENTRALIZADOS	172
5.1.1 <u>Um olhar sobre a Participação e Controle Social da Política de Juventude</u>	179
5.2 O CONTROLE SOCIAL EM CAMPOS DOS GOYTACAZES	188
CONSIDERAÇÕES	210
REFERÊNCIAS	215
ANEXO	238

INTRODUÇÃO

O meu interesse pelo campo das ações sociais voltadas às juventudes surgiu em meio aos estudos para o desenvolvimento da minha dissertação, concluída em 2006, do Mestrado em Política Social da Universidade Federal Fluminense, quando refletia sobre a institucionalização da política de atendimento desenhada no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA).

Ao traçar o percurso da assistência pública à infância e adolescência brasileira e promover uma comparação entre as doutrinas e intervenções que moldaram a atuação do Brasil frente as suas demandas, deparei-me com a invisibilidade dos jovens, pois até mesmo as práticas caritativas, higienistas ou repressoras ocupavam-se apenas da infância em situação de miséria e abandono, dos ‘viciosos’ e ‘desvalidos’ ou dos ‘menores’ em situação irregular.

Ao longo daquele estudo, também passou a me intrigar o fato de que, apesar da luta no contexto da redemocratização brasileira estar voltada à garantia dos direitos infanto-juvenis, apenas as crianças e os adolescentes¹ conquistaram o benefício de serem contemplados pelo sistema de direitos surgido com a Constituição de 88 e o ECA. Grande parte das juventudes que estava nas ruas, nas periferias, na cidade e na zona rural, em especial aqueles jovens mais atingidos pelos dilemas da desigualdade social brasileira, não foi considerada jovem o bastante para ser alçada ao estatuto de ‘sujeito de direitos’², de forma a serem vistos como detentores de direitos civis protegidos juridicamente, e não apenas como objetos passivos de intervenção ou mesmo de omissão do Estado, e de direitos fundamentais mais abrangentes daqueles atribuídos aos adultos (CURY *et al*, 2002; PEREIRA, 2000).

¹ O Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei nº 8.069/90, considera ‘adolescente’ a pessoa de 12 anos completos a 17 anos. O Estatuto da Juventude chama de ‘jovem-adolescente’ a pessoa de 15 a 17 anos.

² Sujeito de direito é “*todo e qualquer ente a que o ordenamento atribua a aptidão para direitos, deveres ou obrigações*” (SILVA, 2004, p.185)

Essas inquietações me remeteram a outra época, quando ainda estava junto aos movimentos sociais e também atuando em projetos governamentais e vi, algumas vezes, ‘meninos e meninas’, antes amparados pelo ECA, depois de algum tempo, despedindo-se de programas e projetos sociais, pois já estavam crescidos demais para o atendimento garantido por aquela legislação.

Alguns podem justificar que vários estudos alicerçaram a escolha daqueles de 0 a 17 anos, devido a fatores ligados ao desenvolvimento biopsicossocial. Outros ressaltar que os adolescentes também são jovens e que o ECA abraçou uma parte da juventude, os jovens-adolescentes (de 15 a 17 anos) e que um indivíduo com 18 anos, que já assumiu a maioridade civil e penal, não precisa de uma política específica. No entanto, os jovens-jovens (de 18 a 24 anos) e os jovens-adultos (de 25 a 29 anos) também demandam ações sociais específicas (MACEDO e ELIAS, 2013). Os altos índices de mortalidade, desemprego, violência e analfabetismo são fato e, por si só, justificam um olhar diferenciado aos múltiplos e complexos problemas que enfrentam e a implantação de uma sistemática de proteção social e de garantia de direitos às juventudes.

Felizmente, quinze anos após o nascimento do ECA, a invisibilidade da juventude, em parte, foi quebrada e, quando os atores sociais conseguiram vocalizar algumas demandas dos jovens brasileiros e houve uma porosidade da arena estatal para considerá-las legítimas e passíveis de intervenção sistematizada do Estado, materializou-se no panorama brasileiro a Política Nacional da Juventude (PNJ), através da instituição do Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem)³ e da criação do Conselho Nacional da Juventude (Conjuve) e da Secretaria Nacional de Juventude (SNJ). Essa política, tal qual o ECA, direcionou-se aos jovens. Porém, com um diferencial de atendimento, incluiu em suas ações, além dos jovens de 15 a 17 anos, aqueles de 18 a 29 anos. Dando continuidade aos avanços, em 2013, foi instituído o Estatuto da Juventude, Lei nº 12.852/13⁴, ressaltando que esse é aplicado aos jovens-adolescentes apenas quando não conflitar com o ECA⁵ (BRASIL, 2013).

³ A partir da conversão da Medida Provisória (MPv) nº 238/2005, a Lei nº 11.129, de 30 de junho de 2005, junto aos demais órgãos da Política Nacional de Juventude, instituiu o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem [Original]). Esse passou a ser regido pela Lei nº 11.692, de 10 de junho de 2008 e regulamentado pelo Decreto nº 6.629, de 4 de novembro de 2008, tornando-se o ProJovem Integrado, que também sofreu alterações por meio do Decreto nº 7.649, de 21 de dezembro de 2011.

⁴ A Lei nº 12.852, de 5 de agosto de 2013, instituiu o Estatuto da Juventude e dispôs sobre os direitos dos jovens, os princípios e diretrizes das políticas públicas de juventude e o Sistema Nacional de Juventude (Sinajuve), definindo os jovens como as pessoas com idade entre 15 e 29 anos de idade.

⁵ A inclusão dos jovens-adolescentes no Estatuto da juventude não foi um processo isento de problemas. Parte dos membros do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) recomendava que esse novo documento legal fosse aplicado apenas aos jovens acima de 18 anos. Essa controvérsia demandou negociações e acordos políticos para evitar o risco de diminuição do poder normativo do Conanda e, da mesma

Mesmo com a institucionalização da Política de Juventude, como a política é um campo de incertezas, é lógico que novas preocupações surgiram. Não era um caminho simples a ser trilhado por essa nova política, visto que precisava conseguir se movimentar em meio a outras tão mais experientes e demonstrar a sua relevância tanto para setores e agentes de Estado quanto para a própria sociedade civil. Também, devido a algumas peculiaridades da federação brasileira e da forma como a nossa sociedade tradicionalmente lida com a democracia, há gargalos e entraves prejudiciais à consolidação de, por exemplo, três dos seus princípios básicos, a descentralização político-administrativa, a intersetorialidade e a participação da população por meio de suas organizações representativas.

Nas últimas décadas, imbuídos de outras indagações, diversos pesquisadores brasileiros desenvolveram estudos visando compreender os dilemas enfrentados pelas políticas sociais (SANTOS, 1987; SPOSATI, FALCÃO e FLEURY, 1992; DRAIBE, 1998; VIANNA, 1998; LAVINAS, 2000; ARRETCHE, 2003). Na área das crianças e adolescentes, muitos trabalhos disponibilizaram suporte teórico para que o país avançasse naquele campo de atuação (COSTA, 1994; MÉNDEZ e BELOFF, 2001; PILLOTTI e RIZZINI, 1995; VERONESE *et al*, 2001)

A juventude, por sua vez, passou a ser mais explorada como tema acadêmico a partir dos anos 90, quando houve um maior interesse na etnografia das subculturas juvenis (TAVARES, 2012). Com a entrada do século XXI, especialmente com o destaque dado pelo Projeto Juventude⁶ à discussão a respeito das demandas específicas da juventude, ocorreu uma superação parcial do pouco interesse sobre a questão da juventude. As universidades e organizações não governamentais intensificaram a produção de estudos e pesquisas sobre essa questão, gerando um conjunto expressivo de estudos em diferentes campos do conhecimento. Segundo Diógenes e Sá, os pesquisadores passaram a atuar como se fossem “*ventrílocos das falas e expressões assumidas pelas diversas juventudes brasileiras, ora elaborando discursos na forma oracular, ora reconhecendo a complexidade do enigma*” (2011, p.140).

De acordo com Abramo (1997), grande parte dos trabalhos gerados pelos pesquisadores traçava análises sobre o papel das instituições na vida dos jovens, como a família, a escola e os sistemas jurídicos e penais. A educação de jovens e o acesso ao emprego formal também foram matérias em destaque (HADDAD e DI PIERRO, 2000; WICKERT,

forma, para garantir que o Conjuve contasse também com o capital político ligado ao segmento dos adolescentes e com um escopo maior de atuação (SANTOS, 2011).

⁶ O Projeto Juventude congregava uma série de estudos, discussões e seminários desenvolvidos em diversos Estados do Brasil, no período compreendido entre agosto de 2003 e maio de 2004, por meio da coordenação do Instituto Cidadania.

2006; RIBEIRO e NEDER, 2009). A atenção da academia voltou-se, ainda, para os seus valores, opiniões e práticas (DAYRELL, 2005; OLIVEIRA, 2008; LACHTIM e SOARES, 2011; VELHO e DUARTE, 2010). Outros tópicos emergentes, paulatinamente, foram se estabelecendo nos campos de pesquisa sobre a juventude, como dependência de substâncias psicoativas, sexualidade, questões de gênero, relações raciais, cultura, identidade e participação, além do interesse pela violência, intimamente relacionada com os primeiros temas (SOARES *et al*, 2011; NOGUEIRA e BELLINI, 2006; LOPES, 2005; CECCHETTO, 2006; KOURY, 2011; BOGHOSSIAN e MINAYO, 2009).

Sposito (2009) coordenou um levantamento do Estado da Arte sobre o tema juventude na pós-graduação no período de 1999 até 2006, nas áreas Educação, Antropologia, Ciência Política, Sociologia e Serviço Social, chegando ao número total de 1.427 (mil quatrocentos e vinte sete) trabalhos. Segundo essa pesquisadora, livros e periódicos sobre a questão também se somam às dissertações e teses. Contudo, a academia não é única produtora de conhecimento na área, pois vários institutos e organizações não governamentais, além dos organismos públicos, têm produzido estudos sobre esse tema (INSTITUTO CIDADANIA, 2004; UNESCO, 2004).

Apesar de diferentes áreas do conhecimento terem desenvolvido importantes exames de projetos cuja população-alvo é a juventude, as formas de intervenção estatal sobre os problemas enfrentados pelos jovens têm sido pouco investigadas. As questões básicas e inscritas na denominada avaliação de políticas públicas, como as suas relações com outras políticas e as relações entre os diferentes níveis de governo que as executam, ainda estão recebendo pouca atenção ou mesmo ocorrem de uma forma fragmentada, que não considera o conjunto institucional de que fazem parte (GÓIS, 2007).

A pouca penetração dessa discussão nos currículos acadêmicos contribui para a ausência de subsídios teóricos para o desenvolvimento de políticas e traz impactos negativos na forma como são gerenciadas. Da mesma maneira, se o tema da juventude não for conhecido e considerado importante pelos gestores de diferentes áreas e níveis de governo, pode se tornar um entrave significativo para as ações compartilhadas que se pretende desenvolver (GÓIS, 2007).

A partir da institucionalização da Política de Juventude, deu-se início à implementação do ProJovem, que é um programa destinado ao segmento social aqui em questão e foi considerado o carro-chefe dessa política. A execução da modalidade urbana desse programa, o ProJovem Urbano, depende da atuação conjunta entre os níveis de governo e da gestão integrada entre os órgãos setoriais e demanda o controle da sociedade civil.

Por causa desses requisitos estruturantes, parcerias passaram a ser estabelecidas com os entes subnacionais, que se tornaram responsáveis pela coordenação local e pela execução direta dessa modalidade do programa, ainda que sob a coordenação federativa para preservar o seu desenho nacional e o mesmo padrão de oferta. Além disso, para conseguir atingir diferentes dimensões, como a escolarização, a qualificação profissional e a prática de participação cidadã, o programa foi concebido com uma proposta integrada que exige que a sua gestão seja compartilhada pelas áreas de juventude, educação, trabalho e assistência social. Da mesma forma, para possibilitar o controle social da gestão de tal política e programa, fóruns democráticos de discussão e controle, os conselhos de juventude, passaram a ser implantados na esfera dos diferentes entes da federação.

Entretanto, os dilemas do nosso sistema democrático, o padrão de relação entre a nossa sociedade e o Estado, a instabilidade político-institucional, as demandas de infraestrutura organizacional, o baixo associativismo e os desafios decorrentes da descentralização da federação brasileira incidem no ProJovem Urbano quando da sua execução nos diferentes municípios do país.

Diante desse quadro, meu desejo, transformado em objetivo a perseguir, foi saber como o ProJovem Urbano está conseguindo executar suas ações de forma compartilhada com os entes da federação, setores de governo e com o controle da sociedade. A modalidade urbana do ProJovem tem conseguido transpor os obstáculos à gestão compartilhada entre as diferentes esferas de governo, à intersetorialidade e à participação e ao controle social? Essa foi a questão que me coloquei a investigar, sendo a mesma desdobrada em três questionamentos correlatos:

– Mesmo com a existência de uma cultura hierarquizada e centralizadora e da ausência de uma prática consolidada de compartilhamento de poder no Brasil, os níveis de governo têm se entrelaçado para o gerenciamento conjunto do ProJovem Urbano, de forma que a cooperação e a interdependência entre os entes da federação não tendam à verticalização e à subordinação e a autonomia não impeça a parceria para o desenvolvimento do programa?

– Considerando a organização piramidal da estrutura burocrática brasileira e a sua fragilidade, as instabilidades político-administrativas, a tradição setorial da administração pública e do modelo de gestão fragmentada das políticas, os órgãos de governo têm estabelecido negociação e pactuação em torno das questões do ProJovem Urbano e atuado de forma intersetorial no seu desenvolvimento, criando arranjos, mecanismos e estratégias para a integração das instituições gestoras do programa e de seus atores, de forma a promoverem intervenções integradas e não fragmentadas?

– Diante de um país no qual atitudes autoritárias, avessas à participação, repressivas e clientelistas sempre encontraram um fecundo campo, os conselhos de juventude têm conseguido transpor a esfera eminentemente formal, tornando-se um canal de comunicação entre a sociedade civil e o poder político local e de controle das ações da gestão pública?

Busco responder essas questões partindo da tese apresentada por Góis (2010) em seu trabalho intitulado ‘Inconclusões e Instabilidades: reflexões sobre a Política de Juventude do município de Niterói’. A ideia central dessa tese é que existe uma cultura na sociedade brasileira, reflexo da sua formação histórica pautada em relações hierárquicas, patrimonialistas e personalísticas, que, ao lado da instabilidade das instituições democráticas brasileiras, das inconclusões ou ausências burocráticas e do baixo associativismo, favorece a ocorrência no país de uma poliarquia inconclusa, a qual incide também sobre a política social, fazendo com que ela seja instável e com normas não cumpridas.

Com relação ao conceito de poliarquia usado, esse é um termo cunhado pelo cientista político Robert Alan Dahl (2005) para se referir aos regimes relativamente democratizados, ou seja, aqueles regimes substancialmente popularizados (inclusivos) e muito abertos à contestação pública (amplamente liberalizados).

Por considerar a democracia como um sistema político hipotético, Dahl chama de poliarquias os sistemas que se caracterizam como democráticos e se aproximam desse ideal. O autor reserva “*o termo ‘democracia’ para um sistema político que tenha, como uma de suas características, a qualidade de ser inteiramente, ou quase inteiramente, responsivo a todos os seus cidadãos*” (DAHL, 2005, p.26).

Segundo a teoria democrática dahlsiana, para que um sistema político consiga assegurar às pessoas oportunidades de formular suas preferências, exprimi-las de forma individual ou coletiva aos seus pares e ao governo e tê-las igualmente consideradas na conduta do governo, é preciso que haja algumas garantias institucionais, cujas disponibilidades e garantias plenas pelos regimes, através da responsividade dos governos, variam em amplitude e são publicamente utilizadas pelos membros do sistema político, cidadãos considerados politicamente iguais.

Na democracia dahlsiana, as instituições devem garantir: liberdade de formar e aderir a organizações (autonomia para as associações, grupos de interesse); liberdade de expressão; direito de voto (cidadania inclusiva); elegibilidade para cargos públicos (funcionários eleitos); direito de líderes políticos disputarem votos (lideranças políticas podem disputar apoio e votos); fontes alternativas de informação (informações diversificadas); eleições livres, idôneas e regulares (processos eleitorais livres, justos, competitivos e frequentes) e instituições para

que as políticas governamentais dependam de eleições e de outras manifestações de preferência (DAHL, 2000; 2005).

Para ser caracterizado como poliárquico o sistema precisa conquistar: um elevado grau de institucionalização da competição pelo poder— com existência de legislação e regras claras, públicas e obedecidas; o desenvolvimento econômico— tendo em vista o que ele pode acarretar; a extensa participação política e a garantia dos direitos sociais. Esse é o parâmetro que os governos democráticos devem buscar (DAHL, 2005).

Nos países de capitalismo avançado da Europa, esses elementos estruturantes dos regimes instituídos se deram de forma mais ou menos progressiva e estável. A acumulação capitalista, com a diversificação da produção e o processo de superação da economia agrícola pela industrial, foi acentuada em decorrência de um amplo desenvolvimento das forças produtivas. Esse processo, da forma como ocorreu no âmbito daqueles países, não gerou grandes conflitos e estratégias predatórias capazes de por em risco a nova ordem (GÓIS, 2010). Identidades políticas relativamente estáveis com componentes ideológicos distintos e sólidos— a classe empresarial e a trabalhadora, e suas respectivas estruturas associativas, criadas em meio aos conflitos e às demandas dessas classes, formaram-se no contexto europeu exigindo, ainda, normas para as negociações nas arenas públicas, contendo a indicação dos grupos de atores autorizados a representá-las e a criação de um aparato institucional para regular essa negociação, de forma a despessoalizar o jogo político (GÓIS, 2010). A participação da população nos processos decisórios, especialmente através dos processos eleitorais foi, gradativamente, ampliada, estabelecendo, a partir da experiência, um conhecimento processual consolidado na esfera do direito eleitoral dos países europeus. A garantia dos direitos sociais se deu, ainda que com desenhos nacionais diferenciados e com abrangências variadas, a partir de consistentes sistemas de proteção social, que mantiveram uma continuidade e uma estabilidade ao longo do tempo, favorecendo a confiança da população nesses sistemas da Europa (GÓIS, 2010). A Inglaterra, por exemplo, a partir da sua trajetória particular de conquista de direitos civis, políticos e sociais, com expansão econômica, sem golpes militaristas e graves conflitos de classe, aceitação popular do sistema político vigente e uma relativa estabilidade institucional, ainda que não isenta de modificações e de alguns desmontes, tem conseguido manter um modelo de estado de bem-estar sólido, criado para cobrir as incertezas e desamparos sociais (MARSHALL, 1967; CARVALHO, 2004).

Para Góis (2010), não é pertinente associar a fragilidade e instabilidade que modela o nosso sistema poliárquico à total ausência desses elementos encontrados na experiência

européia. Em primeiro lugar porque, apesar dos ciclos de recessões e crises, em alguns momentos o Brasil apresentou altas taxas de crescimento. Igualmente, porque há normas e regras em abundância no país, em especial aquelas criadas para conduzir o processo eleitoral, que tem o sufrágio como um direito universal. Por fim, porque na esfera dos direitos sociais, ainda que ocorram diversos problemas nesse campo, nas últimas décadas houve uma considerável expansão das políticas sociais.

Góis (2010) apresenta as quatro variáveis que fundam as raízes dessa nossa débil poliarquia: as inconclusões ou mesmo ausências das estruturas burocráticas da administração pública; o incipiente associativismo do país; a forma como o povo brasileiro se relaciona com o espaço público e o privado e com o Estado; e a instabilidade das instituições democráticas.

Com relação ao aparato burocrático para a sustentação da gestão das políticas brasileiras, que incide diretamente sobre o programa que é objeto deste estudo, vemos que diversos campos de atuação do Estado ainda demandam infraestrutura para a realização das ações públicas, tanto na oferta de qualidade e na cobertura, quanto nos meios para a coordenação, publicização e avaliação/ monitoramento do processo de gestão. Isso ocorre devido à insuficiência de recursos financeiros, materiais e também humanos, visto o baixo grau de profissionalização dos implementadores e gestores, o déficit de inteligência operacional e a prática pautada em relações tradicionalmente clientelistas. Essa ausência de estrutura burocrática ou mesmo a sua incompletude causa efeitos diretos no sistema brasileiro de proteção social, além de impedir que o país obtenha “*ciclos mais prolongados de desenvolvimento econômico com redistribuição*” e consiga promover a “*estruturação de um sistema de regras político-partidárias mais duradouras*” (GÓIS, 2010, p.6).

Como o aparato burocrático brasileiro ainda está inconcluso e sendo reorganizado, há dificuldade de acesso da população a direitos universais. A demanda de infraestrutura e de modernização da gestão contribui para o desenvolvimento precário das políticas públicas, causando um grande distanciamento entre a formulação das mesmas e as suas materializações, minando a realização de um eventual projeto consistente de transformação societária e de igualdade social.

Essa deficiência no aparato burocrático da administração pública do Brasil fica visível, por exemplo, no âmbito da assistência social, que, envidando grandes esforços, após se colocar como um direito e responsabilidade do Estado e ser inserida na seguridade social pela Constituição de 1988, ainda precisou trilhar no século XXI um caminho, ainda inconcluso, no sentido de configurar a sua política, para que seu desenho abandone concepções e práticas conservadoras; garantir a operação do seu Sistema Único de Assistência Social (Suas) e,

ainda, criar mecanismos e aparatos na sua arquitetura institucional para possibilitar suas ações protetivas, como os Centros de Referência (Cras) e os Centros de Referência Especializada de Assistência Social (Creas). Com isso, embora existam diretivas claras na Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), essa política ainda não atingiu um desenvolvimento integrado às demais políticas setoriais, a assistência social enfrenta problemas de coordenação federativa e luta para concretizar minimamente a participação e o controle social.

Ao lado das inconclusões ou mesmo ausências de infraestrutura, o baixo associativismo também compromete a nossa poliarquia. Com relação a essa demanda de associativismo, ela não se restringe apenas às organizações que disputam o poder, mas também àquelas organizações que possibilitam a participação e favorecem o surgimento de identidades sociais. De acordo com Dahl (2005), além de escolher os representantes políticos, é importante que a população se organize em grupos de interesses, de tal forma que as suas mais variadas demandas consigam ser expressas. Os atributos de ‘participação’ e ‘contestação pública’ que Dahl (2005) apontou como necessários às poliarquias garantem “*direitos clássicos de associação, liberdade de expressão, formação de partidos, igualdade perante a lei e, afinal, controle da agenda pública*” (SANTOS, 1993, p.80).

No entanto, por mais que o associativismo também seja uma conquista social brasileira e que tenha ocorrido uma ampliação da participação no processo eleitoral, não houve uma equivalente organização por meio do associativismo, de forma que ainda persistem a manutenção das elites no poder e a fraca participação dos grupos organizados nas arenas decisórias (GÓIS, 2010). Nota-se, ainda, que além do modelo institucional de associativismo ser incipiente no que se refere à organização de pessoas com objetivos comuns, também há no Brasil uma grande fragilidade no associativismo territorial, sendo corrente a desconfiança política entre os entes federativos em virtude das instabilidades institucionais, ausência de recursos/ infraestrutura e fragilidades gerenciais, o que acaba dificultando as tentativas de colaboração horizontal e/ou da articulação vertical.

A forma de relacionamento da população brasileira com o espaço público e o privado e com o Estado é outra vertente que contribui para a nossa frágil poliarquia. Os aportes de Da Matta (1997) contribuem para essa discussão, visto que suas considerações sobre a formação histórica da nossa sociedade oportunizam a compreensão sobre as normas e regras sociais que a hierarquizam, compondo um referencial capaz de dar sustentação às reflexões sobre as instabilidades e inconclusões do nosso país.

Para Da Matta (1997), por mais que a história mostre que a nossa sociedade manteve durante um longo período uma divisão entre senhores e escravos, essa estrutura também

comportava um sistema gradativo e hierárquico de relações pessoais no âmbito de todas as camadas, como uma gradação que comportava diferentes níveis de interação. Essa gradação pode ser constatada observando a hierarquia que existia entre os próprios escravos (os do eito e os da casa) e a aproximação de alguns com os senhores de engenho (ora vistos como coronéis e ora vistos como padrinhos).

A capacidade de relacionar diferentes sistemas é o que traz uma especificidade à sociedade brasileira. No Brasil, a “*superestrutura ideológica e jurídica*” recebe um novo matiz em decorrência da “*teia de relações pessoais imperativas*” (DA MATTA, 1997, p.72).

Essas relações sociais, segundo Da Matta (1997), podem ocorrer a partir da esfera da pessoa e do indivíduo, nos espaços da casa, que é o mundo da cordialidade, familiaridade e da moralidade pessoal, e nos espaços da rua, que é o mundo da impessoalidade, no qual todos são iguais, e, ainda, em um outro mundo.

Nas unidades constitutivas que dão base ao nosso ser operam tradicionalmente valores específicos que conduzem o comportamento do brasileiro em cada um dos espaços. Porém, em alguns momentos essas idéias e princípios antagônicos também se entrecruzam, pois a característica ‘personalística’, nos casos concretos do cotidiano, consegue quebrar alguns códigos, ainda que inconscientemente, por almejar e esperar um tratamento diferenciado, adequado à distinção pessoal, trazendo para a lógica pública outra lógica menos hostil, a lógica da casa.

O mundo da política é outro mundo e o Estado é visto especialmente com sentimentos de desconfiança e distanciamento. Nossas leis são impessoais e ‘universalizantes’. Para aproximar esse mundo do ‘seu’ mundo, compensações são buscadas por meio das relações estabelecidas, em uma tentativa de ‘relativizar’ os conflitos existentes entre a casa e a rua, entre os desejos individuais e as demandas coletivas.

Na dinâmica relacional, a fidelidade e a lealdade naturalizam o ‘favor’ e estabelecem a reciprocidade. É isso que torna possível o populismo político, pois ele insere o componente ‘familiarístico’, o compadrio, dentro da dinâmica do mundo coletivo e traz a casa do governante para o mundo, oportunizando o desenvolvimento de ações personalistas e clientelistas.

Até hoje, diante desse padrão peculiar de relação com a vida e espaço público e com o Estado⁷, persiste em nossa sociedade um descrédito nas legislações e na ‘seriedade’ das instituições públicas, que muitas vezes, além de carecerem de credibilidade, também

⁷ No qual ocorre uma relativização constante das normas e há uma convivência sem grandes tribulações das ideologias concorrentes- igualitária e a hierárquica.

demandam legitimidade (BAQUERO, 2012). Ao lado disso, também perseveram as inseguranças relacionadas à perenidade das ações e um desânimo para a adesão cívica.

Esses elementos incidem diretamente sobre a última variável, a instabilidade das instituições democráticas da poliarquia brasileira. Ainda que três poderes componham o regime republicano do Brasil, por diversas vezes essas instâncias da engenharia institucional do país estiveram em situações de risco para as suas existências, tal como ocorreu no período militar. No caso do Legislativo, vemos seus órgãos serem constantemente desqualificados, suas funções questionadas e seus membros dominados pelo Executivo (GÓIS, 2010). O Poder Judiciário também enfrenta uma crise de legitimidade, havendo um descrédito às suas ações em decorrência da sua morosidade e lentidão processual, incapacidade de garantir direitos, dificuldade em intervir na criminalidade organizada e no narcotráfico, ineficiência em punir os ‘crimes do colarinho branco’ e ineficácia na ressocialização dos apenados (SANTIN, 2010). Com relação ao Poder Executivo, esse tem sido permeado por denúncias de corrupção, mau uso do dinheiro público, troca de favores políticos, práticas clientelistas e condutas antiéticas. Tudo isso favorece a falta de credibilidade nas instituições, nos políticos e na própria ação estatal, causando insatisfação à população e promovendo um afastamento da mesma das arenas públicas, o que, por sua vez, deixa o campo livre para mais transgressões.

Em meio a esse contexto, várias soberanias concorrentes surgem no país. São lógicas diferentes, por exemplo, que regem o espaço das favelas. O sistema policial, da mesma forma, ora protege o cumprimento das regras societárias, ora transgride essas mesmas regras. No campo dos direitos humanos, as diferentes lógicas ficam evidentes, pois, apesar dos avanços normativos, a cultura do extermínio ainda causa impacto no Estado Penal, a ideia que impera é a do inimigo e o que parte da sociedade deseja é a aplicação de penas mais severas, castigos mais rigorosos e, ainda, a redução da idade penal (FREIXO *et al*, 2012).

As características da institucionalidade brasileira e o excesso de normas e regulação coletivas, além de fazerem com que algumas legislações não sejam usufruídas e nem mesmo conhecidas e de serem propulsoras da indiferença à participação política e da descrença generalizada nas instituições públicas e nas ações por elas desenvolvidas, são capazes de gerar uma instabilidade no nosso sistema sociopolítico.

Por mais que as raízes históricas da nossa sociedade provoquem em grande parte do povo brasileiro um sentimento de aceitação a certos comportamentos político-institucionais e também de acomodação, dificultando o engajamento cívico e o controle sistematizado das ações públicas, ainda assim há grande incômodo, explicitado ou não, com os políticos e a manutenção da forma como o Brasil é gerenciado, com o modelo de desenvolvimento do país

e de distribuição das suas riquezas e com a multiplicidade de agendas não resolvidas ou executadas de forma precária.

Há uma relação entre a capacidade da democracia em realizar as preferências expressas pelos cidadãos e o nível de confiança depositada pelos mesmos nas instituições democráticas (MOISÉS, 2010). Apesar de apoiarem “*o regime democrático per se, os brasileiros revelam uma ampla e contínua desconfiança em suas instituições*” (MOISÉS, 2005, p.33). Ainda que tenha uma disposição ao regime democrático, se a população verifica um *continuum* de desempenhos e resultados negativos, as suas expectativas na probabilidade da geração de políticas efetivas podem diminuir consideravelmente, ocasionando uma insatisfação com o regime, o que pode até mesmo conferir uma crise de legitimidade e estabilidade do regime e do governo.

No caso das instituições de representação política, a qualidade da democracia causa influência na forma como os cidadãos avaliam os órgãos democráticos, o que pode ocasionar uma desvalorização dos partidos políticos, que, paradoxalmente, são as instituições por meio das quais os eleitores não só escolhem os governantes, mas, também, exercem o controle sobre os seus empreendimentos (MOISÉS, 2008).

Em junho de 2013, por exemplo, por meio de uma revolta coletiva, nas principais capitais do país e também em diversos municípios, até mesmo de pequeno porte, aconteceram protestos generalizados nas ruas do país, em um fenômeno conhecido como *swarming* (enxameamento)⁸. Essas passeatas e mobilizações se deram a partir das manifestações iniciadas pelo Movimento Passe Livre (MPL), que lutava pela redução da tarifa dos transportes públicos⁹. No bojo do enxameamento, ocorreu uma defesa à ação despolitizada,

⁸ Relacionado às dinâmicas de rede, *swarming* é um fenômeno civil de propagação em efeito-cascata e agregação em um corpo coletivo. “*Muitos episódios exibem esse mesmo caráter: Arquilla e Ronfeldt (2000) referem-se à chamada Batalha de Seattle como exemplo de enxameamento; Negri (2005) indica a Intifada palestina; Watts (2009) aponta o movimento que culminou com a deposição de Milosevic na Sérvia, em 2000; Ugarte (2004) identifica a virada política ocorrida nas eleições espanholas e a vitória de Zapatero após os atentados de Madri, em 2004. Dinâmicas de contágio, circulação de informação, surgimento por erupção e a operação de um conflito a orientar a busca por uma ‘quebra’ da ordem e sua substituição por outra são os elementos comuns dos casos citados*” (MARTINHO, 2011, p.214).

⁹ Nas manifestações de junho, ainda que parte da população tenha se dirigido às ruas devido a sua sensibilização com a luta do MPL, não houve uma conexão generalizada com a questão específica defendida por essa organização e nem mesmo a sua liderança previu e conseguiu organizar tal levante, que foi inflamado inicialmente, não obstante outras razões, em decorrência de uma revolta com a repressão e violência policial e com o descaso dos governantes. Ressalta-se que, apesar do fenômeno do enxameamento ter levado às ruas muitos manifestantes que até então não exercitavam o ativismo político, ao longo dos últimos anos, além do movimento voltado à questão da mobilidade urbana, outros movimentos sociais, como o Movimento dos Sem-Teto e os Movimentos Estudantis, têm sido ativos e promovem manifestações em espaços públicos, fechando vias de trânsito e acampando frente às instituições públicas, gerando uma visibilidade para as suas demandas e demonstrando as falhas das políticas públicas do país.

apartidária, na qual muitos militantes de partidos e sindicalistas que impunham suas bandeiras foram rechaçados da manifestação.

Apesar da importância dessa mobilização cívica para o país, essa manifestação também expôs que não estamos livres de correntes regressivas e conservadoras. Parte dos manifestantes afirmou que o movimento era contra a corrupção, pois cansaram dos desmandos do Poder Legislativo e do Executivo. No entanto, as pautas eram heterogêneas e algumas contraditórias, congregando diferentes concepções políticas, até mesmo algumas em defesa do fechamento do Congresso e a favor do Governo Militar¹⁰.

Ainda que o país apresente uma *“exuberante ‘morfologia poliárquica’”* que contém um *“notável pluralismo organizacional, diversidade político-institucional e forte diferenciação social”* (SANTOS, 1993, p.24), a insatisfação ocorre porque o Brasil apresenta grandes dificuldades burocráticas para *“implementar ações sustentáveis para a superação de velhos e novos problemas”* (GÓIS, 2010, p.32). Essa ausência de perenidade e de efetividade das ações públicas ocasiona grande descrédito na seriedade das instituições públicas e das ações empreendidas por elas e gera descontentamentos, que podem não ser explicitados por causa de um entendimento de que ‘sempre foi assim’ e de ‘não há nada o que fazer’ ou podem gerar mobilizações e ativismo político constante e até mesmo explodirem em manifestações de revolta.

A partir dessa reflexão sobre a poliarquia brasileira, as instabilidades das suas instituições, as inconclusões, a baixa perenidade das ações governamentais e de como reflete sobre ela os aspectos culturais históricos da nossa sociedade, fica evidente que, no país, há uma distância muito grande entre as leis e a realidade, de modo que não ocorre nem mesmo uma correspondência entre os direitos sociais adquiridos e a respectiva proteção social para garanti-los em suas plenitudes.

O *“hobbesianismo social pré-participatório e estatofóbico”* convivendo lado a lado com essa morfologia do país *“excessivamente legisladora e regulatória”* traz à tona um híbrido institucional que faz com que o governo brasileiro *“governe muito, mas no vazio, um*

¹⁰ De acordo com Moisés, *“apesar da possibilidade de emergência de um novo regime autoritário não poder ser excluída de forma definitiva, não existem no horizonte político – no atual momento histórico – nem as condições de crise usualmente associadas a essa possibilidade nem alternativas políticas comprometidas com aquele objetivo excepcional. Ao contrário, desde 1985, a maioria quase absoluta dos atores políticos comporta-se tendo a democracia como referência de sua ação e, diferentemente de outros períodos históricos, os ciclos eleitorais sucedem-se com regularidade, permitindo que os cidadãos escolham livremente os governantes do país dentre lideranças apresentadas pelos partidos políticos; ademais, embora a participação em eleições seja obrigação definida por lei, a taxa de votos válidos nas últimas quatro eleições majoritárias estabilizou-se em patamar bastante significativo, indicando que essa prática da democracia ocupa lugar importante na cultura política dos brasileiros”* (2005, p.37).

vazio de controle democrático, um vazio de expectativas legítimas, um vazio de respeito cívico” (SANTOS, 1993, pp.79, 80).

Esse hibridismo da nossa poliarquia, que conforma uma distância entre as leis e a realidade, também incide na Política de Juventude. Por mais que o país tenha avançado na esfera da juventude, dando suporte legal aos jovens, inserindo-os dentre os detentores de Direitos e Garantias Fundamentais da República Federativa Brasileira¹¹ e criando estatutos, programas e políticas¹² exclusivos para a juventude, não há uma equivalência entre os avanços normativos e a materialização dessas normas.

O ProJovem Urbano, componente dessa política, não está imune aos problemas decorrentes das raízes que fundam a instável– e com uma grande inclinação à ingovernabilidade– poliarquia brasileira (LAMOUNIER, 1992).

Neste estudo, veremos como o precário aparato burocrático; a incipiente cultura de associação e participação cívica; o tradicional modo da sociedade se inter-relacionar com o Estado, com o espaço público e com o sistema de leis e as instabilidades institucionais também causam efeitos no modo como é executado o programa sob análise, nas dimensões: relações entre os níveis de governo, intersetorialidade e controle social.

Ainda que esta tese aponte que esses elementos interferem na execução do programa, é importante ressaltar que não há um único ProJovem Urbano e nem mesmo uma única forma de apropriação dos seu benefícios. Existem experiências exitosas e que têm conseguido promover o empoderamento dos jovens por meio da escolarização, da preparação para o trabalho e da participação comunitária.

¹¹ Emenda Constitucional nº 65/2010, PEC da Juventude.

¹² Estatuto da Juventude (Lei nº 12.852/13); Plano Nacional de Juventude (Projeto de Lei nº 4.530/04, ainda aguardando aprovação da Câmara); Programa Nacional de Inclusão de Jovens (Lei nº 11.692/08) e Política Nacional da Juventude.

– METODOLOGIA

O Brasil não possui uma grande experiência na avaliação de programas (SANTOS e SANTOS, 2007), por isso ela constitui, ao mesmo tempo, um compromisso e um desafio. É essa premissa que nos faz acreditar na importância de se delinear com cuidado “*o caminho do pensamento e a prática exercida na abordagem da realidade*” (MINAYO, 2007, p.14), ou seja, a metodologia usada na avaliação empreendida.

Cabe aqui o esclarecimento de que a perspectiva de análise da metodologia a qual este trabalho se refere busca abranger simultaneamente o método, as técnicas e a escolha criativa do pesquisador (MINAYO, 2007) e, ainda esclarecer alguns conceitos, pois sabemos que, dentro de qualquer debate, é essencial explicitar com clareza e precisão os seus termos (SANTOS, 2008).

A primeira sinalização que precisamos fazer é que o desenho da pesquisa partiu da compreensão de que a avaliação não é apenas técnica, é, acima de tudo, uma prática social (ABMA e WIDDERSHOVEN, 2008), tal como a própria política que também se configura numa atividade social que deve se dar em meio a uma relação dialógica e nunca em um monólogo (HEYWOOD, 1997).

De acordo com o seu conceito formal, a avaliação é o exame de determinado objeto ou situação por meio de “*procedimentos científicos de coleta e análise de informação sobre o conteúdo, estrutura, processo, resultados e/ ou impactos de políticas, programas, projetos ou quaisquer intervenções*” que se pretende empreender na realidade. Além do uso de procedimentos reconhecidos, ou seja, da técnica, existe uma dimensão valorativa voltada à análise crítica das informações coletadas, atribuindo valor ao objeto da pesquisa (RUA, 2000, p.3).

A avaliação, a partir da demarcação e uso dos elementos escolhidos para o seu propósito de julgar processos e produtos, pode conseguir mostrar as causas de certos fenômenos, recomendar medidas para serem aplicadas ao problema, publicizar as informações, mostrando à população em que medida os governos estão sendo responsivos frente as suas necessidades. Assim, ela contribuirá para a consolidação de espaços democráticos, para o aprendizado e fortalecimento institucional (RUA, 2000).

Também, é outra frente relevante em um processo de avaliação encontrar aportes para fazer uma avaliação política da política, e não só dos programas e projetos desenvolvidos sob esse eixo— observando os fundamentos que a balizam e, na trajetória da produção da política,

os motivos que fizeram tanto as questões como as estratégias serem as escolhidas (FIGUEIREDO e FIGUEIREDO, 1986).

Na esfera da política social, é imprescindível avaliar, ainda, em que medida houve uma mudança favorável à distribuição de poder e se foram identificados efeitos sobre a cidadania da população (LOBATO, 2004). Nesse sentido, se existirem parcerias formalizadas para a resolução dos problemas sociais, elas se destacarão, podendo se tornar objeto de análise, na qual será possível verificar se essas estão sendo estabelecidas com sucesso e se há necessidade de serem aperfeiçoadas para que se tornem mais abrangentes, de tal maneira que se estabeleçam como uma estratégia imprescindível às políticas nacionais (RUA, 2000). Nessa perspectiva, a avaliação poderá levar à conclusão de que ações estão sendo descontínuas ou mesmo ineficientes por vigorar a competição onde deveria estar presente a cooperação. Ao contrário, poderá levar à constatação de que o país está avançando nas relações estabelecidas entre os níveis e setores de governo e a sociedade civil está conseguindo aproveitar os mecanismos de controle social para garantir o desenvolvimento das políticas públicas e o cumprimento de direitos determinados pela legislação brasileira.

Por fim, tal qual foi a diretriz seguida por esta pesquisa, apesar dela gravitar em meio a algumas frentes citadas, é importante investigar como os elementos constitutivos do sistema político, a estrutura institucional brasileira e a formação histórica da nossa sociedade têm influenciado e interferido na implementação de uma política ou programa, visto que essas questões podem causar efeitos nos seus resultados.

Com esse norteamento, foi definida a metódica usada no desenvolvimento da pesquisa relacionada com a política do nosso interesse, a Política de Juventude, sendo os seus aspectos operacionais detalhados a seguir.

Como era preciso a materialização dessa política para que fosse possível a sua avaliação nas dimensões perseguidas (a relação entre os níveis de governo, a intersetorialidade e o controle social), voltamo-nos à apreciação da modalidade urbana¹³ do seu programa maior, o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem Integrado), buscando verificar a cooperação intergovernamental e a coordenação federativa, o desenvolvimento intersetorial das ações e o controle social empreendido pelo órgão colegiado do campo da Política de Juventude, no qual o poder é partilhado entre representantes da sociedade civil e do governo.

¹³ Modalidades do ProJovem Integrado: Adolescente, Campo, Trabalhador e Urbano.

Para demarcar um campo relevante e ao mesmo tempo factível de obter dados, devido à proximidade e a acessibilidade, o *locus* de estudo escolhido para a pesquisa foi a cidade de Campos dos Goytacazes, que se configura na maior cidade do interior do Estado do Rio de Janeiro.

Esse município possui uma população de 463.731 (quatrocentos e sessenta e três mil, setecentos e trinta e um) habitantes, majoritariamente urbana¹⁴. Na faixa etária contemplada pela Política de Juventude, o município possui 118.953 (cento e dezoito mil, novecentos e cinquenta e três) jovens de 15 a 29 anos (PNUD, 2010). Quanto ao Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), no comparativo com todos os municípios do Brasil, Campos dos Goytacazes ocupa a 1.427^a posição. No *ranking* dos municípios fluminenses, o município figura na 37^a posição, com um IDHM que passou de 0,505, em 1991, para 0,716, em 2010 (PNUD, 2010).

Campos dos Goytacazes está entre os vinte municípios mais ricos do Brasil, tendo em vista a participação industrial do setor extrativo vegetal e da agroindústria e do incremento do orçamento municipal com os *royalties* do petróleo. No entanto, ainda que tenha grande expressão no estado fluminense¹⁵ e que a posição do município na economia brasileira¹⁶ seja objeto de orgulho para o governo local, a população do município sofre com a baixa escolarização, desemprego, violência, dentre outros. Apesar de ter ocorrido um significativo aumento de recursos controlados pelo município¹⁷, esses não têm sido aplicados de forma eficaz na reversão dos problemas sociais locais.

Apesar do município, durante anos, receber recursos expressivos decorrentes da produção petrolífera (CRUZ, 2013; SILVA e NOGUEIRA, 2012), ainda que apresente relativa melhora no grau de escolaridade¹⁸ da população, continua abaixo da média brasileira e, no quesito da qualidade, medido pelo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

¹⁴ De acordo com o Censo IBGE 2010, a população de Campos dos Goytacazes está distribuída da seguinte forma: 418.725 (quatrocentos e dezoito mil, setecentos e vinte cinco) habitantes residentes na zona urbana e 45.006 (quarenta e quatro mil e seis) na zona rural. A extensão territorial do município é de mais de 4.000 (quatro mil) km², com uma concentração de cerca de 115 (cento e quinze) habitantes por km².

¹⁵ Até meados do século XX, Campos dos Goytacazes foi um dos maiores produtores de cana de açúcar do Brasil. Na década de 70, se deu a modernização do complexo sucroalcooleiro e a implementação do Programa Nacional do Alcool (Proalcool). A exploração do Petróleo começou no final da década de 70, sendo que nos últimos anos da década de 90 e início do século XXI ocorreu um significativo incremento do volume de recursos orçamentários em decorrência dos *royalties* do petróleo (CRUZ, 2003).

¹⁶ Em 2009, o município apresentou um PIB de mais de R\$ 19 bilhões.

¹⁷ Por causa dos repasses dos *royalties*, o orçamento do município de Campos dos Goytacazes, que em 1999 era de 95 milhões, passou para 434 milhões, em 2002 (CRUZ, 2003).

¹⁸ Entre 2000 e 2010, em Campos dos Goytacazes, a Educação contou com um crescimento de 0,145. Nesse período, elevou em 37,93% a proporção de jovens entre 15 e 17 anos com Ensino Fundamental e 74,48% a proporção de jovens entre 18 e 20 anos com Ensino Médio. (PNUD, 2010).

(Ideb), o município figura no último lugar¹⁹ do estado (IDEB, 2011), sendo grande a incidência de jovens de 18 a 29 anos com baixa escolaridade ou situação de analfabetismo funcional. (DAMASCENO, 2011).

Além das dificuldades encontradas para o acesso e permanência na escola, o tráfico de drogas e a violência conformam o retrato do cenário vivido por muitos jovens de Campos dos Goytacazes (ÁREAS, 2011; CONSTANTINO *et al*, 2010; MONTEIRO *et al*, 2012).

Com relação à pobreza, até 2010, em decorrência da precária situação socioeconômica da população, esse município contava com, aproximadamente, 26.000 (vinte e seis mil) famílias inscritas em programas de transferência de renda²⁰ (DAMASCENO, 2011).

Além de existirem sérios problemas de infraestrutura urbana, de saúde e de educação, o índice de desemprego no município é preocupante. Mesmo que recentes investimentos, como o Complexo Portuário do Açú e o Complexo Logístico e Portuário Farol- Barra do Furado, favoreçam uma nova dinâmica à economia local, a exigência de mão de obra qualificada não absorve a demanda de emprego²¹ da localidade, especialmente dos jovens (MENDES, 2012).

Em 2007, o município ocupava a última posição entre os noventa e dois municípios fluminenses no Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged) do Ministério do Trabalho. Enquanto o Estado do Rio pulava da 4ª posição para a 3ª no comparativo com outros estados, o município de Campos dos Goytacazes não seguiu uma progressão no *ranking* de geração de emprego, apresentando um índice negativo, reduzindo mais de dois mil e quinhentos postos de trabalho (STELLET e BORBA, 2008).

Em 2010, aproximadamente, 21.300 (vinte um mil e trezentos) jovens de 18 a 29 (vinte e nove) anos se encontravam sem profissão, desempregados ou inseridos em subempregos (DAMASCENO, 2011). Entre as pessoas de 25 a 29 anos, comparando com onze municípios da Região Norte e Noroeste Fluminense, Campos do Goytacazes passou a ocupar a 8ª posição no índice de desemprego e, na população de 18 a 24 anos, a figurar no último lugar entre os 22 municípios que integram essas duas regiões (ALMEIDA, 2013).

¹⁹ De acordo com o resultado do Ideb de 2011, divulgado em 2012, a Rede Municipal de Campos dos Goytacazes obteve uma média de 3,6 pontos na 4ª série/ 5º ano (Média do Estado: 5,1; Brasil: 5,0) e 3,4 na 8ª série/ 9º ano (Média do Estado: 4,2; Brasil: 4,1).

²⁰ Tanto do Governo Federal quanto de iniciativas do Governo Municipal.

²¹ O grande contingente da força de trabalho do município é “*oriundo da economia sucroalcooleira, expulso do campo e excluído pela diminuição dos postos de trabalho no setor*” (CRUZ, 2003, p.289). Atualmente, uma promessa de foco provável de oferta de emprego é o setor hoteleiro do município, visto que quatro hotéis de grande porte estão sendo construídos na localidade para dar conta da demanda proveniente dos imigrantes que chegam ao município por causa das obras e do empreendimento do Porto do Açú. No entanto, além de não cobrir a carência de emprego, certamente esse setor também exigirá qualificação.

O município de Campos dos Goytacazes, com a eleição de 1988²², rompendo com a política comandada pela aristocracia agrária do município e pautada em práticas clientelistas oligárquicas tradicionais, passou a conviver com outro tipo de clientelismo, o de massa (FRANCO, 2006), que opera com a captação de votos por meio de ações e programas assistencialistas²³ desenvolvidos por políticos profissionais modernos²⁴ (SOUZA, 2004). O centro de poder se desalojou da porteira da fazenda e foi parar no balcão da prefeitura, aumentando o número de clientes políticos, abrangendo tanto os pobres quanto os grupos econômicos e as instituições filantrópicas e classistas municipais (CRUZ, 2003). Ressalta-se, ainda, que o município passou a ser palco de grande instabilidade político-institucional, visto que, de 2004 a 2011, aconteceram oito intervenções judiciais no poder executivo municipal e, nesse período, Campos dos Goytacazes teve sete prefeitos²⁵ e, também, prisões de secretários municipais (SILVA, 2013).

É em meio a esse cenário institucional e diante dos problemas enfrentados pelos jovens, que carecem de intervenções descentralizadas, compartilhadas, interdependentes, cooperativas e capazes de fazer cumprir os direitos adquiridos pela juventude a partir do novo

²² Data em que o radialista e político Anthony William Garotinho Matheus de Oliveira, Anthony Garotinho, elegeu-se prefeito de Campos dos Goytacazes pela primeira vez. Seu primeiro mandato foi de 1989 a 1993 e, o segundo, de 1997 a 1998.

²³ Além desse tipo, ainda vigora o clientelismo personalizado, beneficiando famílias e indivíduos da classe média, especialmente com a nomeação de cargos de confiança e funções gratificadas (FRANCO, 2006).

²⁴ Segundo Souza, os políticos profissionais modernos “operam complexas máquinas políticas, realizam diversas alianças em um cenário marcado pela intensa disputa eleitoral onde as possibilidades de controle do voto são cada vez mais remotas, e os laços de dependência pessoal se desfizeram ou estão de tal modo esgarçados que já não podem mais assegurar nenhuma eleição. O político profissional moderno é um homem que exerce sua atividade em caráter permanente, vive profissionalmente da política, age no sentido de buscar maximizar seus desempenhos eleitorais. Para tanto lança mão de um conjunto de funcionários profissionalizados, hierarquicamente submetidos, e busca com todas as suas forças controlar fontes distribuidoras de recursos estratégicos que atendam às demandas de suas clientelas e permitam assim agradar o eleitor que deve ser disputado em um grande ‘mercado eleitoral’”. Sendo assim, não devemos usar as expressões ‘coronel’ e ‘coronelismo’ para designarmos as lideranças e práticas políticas atuais (2004, p.30)

²⁵ Em 2008, a partir da operação da Polícia Federal ‘Telhado de Vidro’, o Ministério Público Federal no Rio de Janeiro (MPF/RJ), investigando um provável esquema de desvio de verbas do Ministério da Saúde repassadas ao município de Campos dos Goytacazes e do superfaturamento de shows e de contratos de trabalho de terceirizados e de fraudes nos procedimentos licitatórios, pediu a prisão temporária de 21 pessoas e afastou da administração pública municipal o prefeito da época, Alexandre Marcos Mocaiber Cardoso (PSB) e alguns secretários municipais. Mais tarde, o prefeito foi reempossado por uma decisão do Superior Tribunal de Justiça (STJ). A atual prefeita de Campos dos Goytacazes, Rosângela Barros Assed Matheus de Oliveira, conhecida como Rosinha Garotinho, foi eleita em 2008 e reeleita no pleito de 2012. Durante seu 1º mandato (2009-2012), Rosinha Garotinho foi afastada do cargo no período compreendido entre 27 de maio a 15 de dezembro de 2010, devido à cassação proveniente de suspeitas de ter conseguido tratamento privilegiado nos veículos de comunicação vinculados ao seu marido, Anthony Garotinho (PR). Além de ter o mandato cassado por duas vezes, na última eleição na qual saiu vitoriosa, antes de conseguir firmar a sua candidatura por meio da interposição de recursos, teve o seu registro indeferido pela Justiça Eleitoral. Para um maior detalhamento dos períodos de governos dos prefeitos de Campos dos Goytacazes e das intervenções, de 2004 a 2011, ver Silva (2010; 2013).

e vigente arcabouço legal, que foi implantado, no ano de 2010, o ProJovem Urbano de Campos dos Goytacazes.

A partir dessa definição do *locus* e da conformação do objeto de estudo, e seguindo o pressuposto de que a avaliação formal não se prende a uma camisa de força, escolhemos, dentre as diferentes metodologias, aquela que poderia ser usada no estudo em decorrência dos objetivos e do objeto da avaliação, a pesquisa qualitativa, pois ela se insere “*na busca de significados atribuídos pelos sujeitos às suas experiências sociais*” (MARTINELLI, 1999, p.46) e é capaz de dar “*visibilidade ao mundo*” (DENZIN e LINCOLN, 2006, p.17).

Na pesquisa, seguimos o princípio de que era importante conhecer o marco institucional da Política de Juventude e do ProJovem Urbano e os atores (*stakeholders*) envolvidos no empreendimento.

Apesar de julgarmos que não era razoável acreditar que o programa estava sendo implementado tal qual foi idealizado pelos formuladores— porque é comum que na contingência da intervenção pública, em meio à diversidade de provedores e de beneficiários, ocorra um distanciamento dos seus objetivos e desenho original—, miramos também o seu ‘estatuto básico’ para verificar o que foi determinado no seu ‘horizonte de implementação’ (ARRETCHE, 2002). Essa primeira observação nos levou às alterações promovidas no programa a nível nacional.

Não focamos a ideia de constatar que o programa estava sendo ou não um fracasso. Preferimos buscar gargalos que, independente da vontade explícita dos responsáveis em desenvolvê-lo, poderiam estar impedindo ou dificultando que a cooperação entre os níveis de governo, o desenvolvimento intersetorial e o controle social acontecessem (ARRETCHE, 2002).

Para encaminhar as reflexões almejadas, buscamos dados em fontes impressas e orais. As fontes impressas incluíram as leis, resoluções, editais e portarias. Também consultamos as Atas das assembleias do Conselho Municipal de Juventude de Campos dos Goytacazes. Contudo, não foi possível ter acesso aos registros das reuniões anteriores a 2013, visto que o livro de atas, que estava sob a guarda do 1º secretário do colegiado, não foi encontrado. Apesar de sabermos que documentos e registros podem ser ocultados para impedir o acesso a dados, a perda do livro de atas do CMJ reflete mais a ineficiência e o despreparo burocrático do colegiado. Para tentar corrigir esse problema no âmbito do órgão analisado, em meados de 2013, após serem eleitos novos componentes do Conselho (biênio 2013/2015), foi constituído um novo livro de atas. Com isso, as reuniões que ocorreram a partir da 1ª Assembleia

Ordinária realizada em cinco de julho deste ano passaram a ser registradas nesse novo livro. Embora ainda com poucos registros, foi possível coletar alguns dados dessas atas.

Outros registros relacionados às atividades desse órgão colegiado foram consultados, como o regimento, editais das conferências, relatório das comissões, avisos no diário oficial sobre as Assembléias Ordinárias do Conselho e informes sobre a formação de comissões.

O Plano de implementação do ProJovem Urbano e os Manuais voltados à orientação e à formação dos seus gestores e dos profissionais, nas versões da SNJ e do Ministério da Educação (MEC), da mesma forma, foram analisados.

Os cartazes e as fotos das conferências/ cursos/ eventos realizados e as publicações em sites e blogs também se tornaram fontes importantes. Igualmente, foram fontes de dados as notícias divulgadas na mídia sobre a gestão municipal de Campos dos Goytacazes, especialmente aquelas relacionadas às intervenções judiciais nos processos eleitorais ocorridas no município.

Por meio das entrevistas foi possível compreender melhor a dinâmica do processo de decisão, da simetria entre a formulação e a implementação, da intersectorialidade, da coordenação e do controle social.

A respeito da entrevista, é importante esclarecer que ela pode ser tomada no sentido amplo e no restrito. Aquela compreende a comunicação verbal e esta a coleta de informações sobre determinado tema científico, a qual pode fornecer dados secundários– também obtidos por documentos e registros diversos– e dados primários ou subjetivos relacionados à vivência e observações do sujeito entrevistado (MINAYO, 2007). São esses últimos dados que foram buscados na investigação qualitativa com a realização das entrevistas, que procuraram compreender as relações que conformam o objeto selecionado na pesquisa.

As entrevistas foram realizadas com os seguintes gestores do programa, no nível federal e municipal, e com representantes do Conselho Nacional de Juventude e do Conselho de Juventude do Estado do Rio de Janeiro e conselheiros do município de Campos dos Goytacazes:

Gestores

- Coordenação Nacional do ProJovem Urbano:

Entrevistado 1: Coordenadora Geral de Políticas Pedagógicas para a Juventude.
Representante da Diretoria de Políticas de Educação para a Juventude (Dpejuv)

da Secretária de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (Secadi), do MEC²⁶.

Entrevistado 2: Representante da Secretaria Nacional de Juventude. Gerente de Projeto – Políticas Transversais.

- Coordenação Local do ProJovem Urbano de Campos dos Goytacazes e da Política Municipal de Juventude:

Entrevistado 3: Coordenadora Local do ProJovem Urbano.

Entrevistado 4: Assessora Pedagógica do ProJovem Urbano.

Entrevistado 5: Presidente da Fundação Municipal da Infância e Juventude de Campos dos Goytacazes (FMIJ).

Entrevistado 6: Diretora do Departamento Municipal de Juventude (DMJ).

Entrevistado 7: Assistente Social da FMIJ

Entrevistado 8: Vice-presidente da FMIJ

Entrevistado 9: Gerente pedagógica. Departamento Sociopedagógico da FMIJ.

Conselheiros

- Conselho Nacional de Juventude:

Entrevistado 10: Ex-conselheiro Nacional de Juventude. Representante da Nação Hip Hop Brasil.

- Conselho Estadual de Juventude do Rio de Janeiro (Cojuerj):

Entrevistado 11: Presidente do Cojuerj.

- Conselho Municipal de Juventude de Campos dos Goytacazes (CMJ):

Entrevistado 12: Ex-presidente do CMJ (2011/2012). Representante do Instituto de Desenvolvimento Afro Norte e Noroeste Fluminense (Idannf).

Entrevistado 13: Ex-presidente Interina do CMJ (1º semestre de 2013). Representante da FMIJ.

Entrevistado 14: Atual Presidente do CMJ (biênio 2013/2014). Representante da Secretaria Municipal de Educação.

Entrevistado 15: Vice-presidente do CMJ. Representante da Nação Basquete de Rua (NBR).

Entrevistado 16: Tesoureira-geral do CMJ. Representante do Grêmio Estudantil do Colégio Estadual Máximo de Azevedo (Cema).

²⁶ A Dpejuv faz parte da nova estrutura criada em março de 2012, através do Decreto nº 7.690, tendo em vista as novas atribuições da Secadi, em decorrência da transferência da Coordenação do ProJovem Urbano para o MEC.

Foi entrevistada, ainda, por meio de formulário eletrônico, uma representante de Organização Não Governamental (ONG) atuante na área da juventude.

Representante de Organização Não Governamental:

- Representante da ONG Associação Circo Social Baixada:

Entrevistado 17: Coordenadora da Associação Circo Social Baixada.

Também foram analisados breves relatos de pessoas ligadas à temática coletados em trabalhos científicos e na mídia digital:

- Ex-Diretor Pedagógico do Departamento Municipal de Juventude.

- Ex-Presidente da Fundação Municipal da Infância e Juventude.

- Professor de qualificação profissional do arco Telemática do ProJovem de Campos dos Goytacazes.

- Diretora da Coordenação de Formação Continuada da Secretaria Municipal de Educação de Campos dos Goytacazes.

- Conselheiros Nacionais de Juventude.

- Secretária Nacional de Juventude.

Como a intenção da pesquisa era a coleta de dados qualitativos para viabilizar a compreensão dos processos que engendram a gestão compartilhada entre os níveis de governo, as ações intersetoriais do ProJovem Urbano e o controle social, produzimos um roteiro (Anexo A) com perguntas abertas.

Devido à possibilidade de interação entre o pesquisador e os sujeitos/ objetos de investigação, a entrevista se configurou em um instrumento privilegiado da pesquisa, pois através dela foi possível captar vários ângulos e subsídios para a reflexão pretendida.

Grande parte das entrevistas foi conduzida no espaço escolhido pelo entrevistado, na cidade que é o campo do trabalho. Posteriormente à gravação das falas dos entrevistados, foram efetuadas as transcrições. As entrevistas com o representante do Governo Federal e do Conselho Nacional de Juventude e do Conselho de Juventude do Estado do Rio de Janeiro foram efetuadas por meio de programa digital de comunicação síncrona bidirecional.

Esse material empírico levantado, após a sua ordenação, classificação e distribuição entre as distintas dimensões pesquisadas e suas respectivas questões constitutivas, foi analisado de forma articulada com os conhecimentos teóricos. Buscamos efetuar essa análise imediatamente a cada coleta, pois entendíamos que esse procedimento poderia permitir um processo de retro-alimentação. Realmente, essa metódica favoreceu a incorporação, nas entrevistas subsequentes, de novos elementos ou novas formas de trazer à tona um assunto.

Os conhecimentos e descobertas sobre o objeto de estudo nas dimensões sob análise foram sistematizados e discutidos neste trabalho, que foi organizado em seis capítulos:

Iniciando a exposição, o primeiro capítulo aponta as múltiplas expressões da questão social que operam sobre os sujeitos sociais que são objetos da política analisada. O capítulo desenvolve a reflexão a partir de uma abordagem ampliada da exclusão social, discute os efeitos da desigualdade social que atingem a juventude e como as dificuldades de acesso ao trabalho e à escolarização podem atuar na perpetuação dessa desigualdade. Nesse mesmo capítulo, abordamos os preconceitos existentes na esfera da juventude e os demais dilemas contemporâneos que a afetam, visto que esses são facetas da questão social que causam grandes impactos sobre a juventude. Para completar a análise da juventude e a questão social, ressaltamos as representações sociais sobre os jovens, visto que essas produzem preconceitos e idéias que podem interferir nas ações direcionadas a esse grupo social, que possui vivências intrincadas e distintas e, assim, também demandam iniciativas em igual complexidade e diferenciação.

A seguir, o segundo capítulo promove uma apreciação sobre o processo de tomada de decisão e construção da Política de Juventude e do ProJovem. Mostramos como se deu o atendimento juvenil antes das leis que hoje garantem direitos à juventude e quais foram os propulsores da elaboração de uma legislação exclusiva para a juventude. Nesse sentido, apresentamos os movimentos e organizações da sociedade civil que atuaram no sentido de fazer com que a temática da juventude entrasse na agenda do governo e discutimos como esse processo contribuiu para culminar na formulação e na implantação da Política Nacional de Juventude e do ProJovem. Em seguida, citamos os principais elementos constitutivos do ProJovem, que é a própria política materializada, detalhando o retrato nacional do ProJovem e as características específicas da modalidade urbana. Em seguida, são lançadas as primeiras considerações sobre os avanços e dilemas vivenciados pela modalidade urbana do programa. As denúncias relacionadas ao programa são citadas neste capítulo e, na mesma medida, alguns aspectos avançados atribuídos ao mesmo são destacados e questões que demandam investigações científicas são levantadas.

O terceiro capítulo discute a execução do ProJovem Urbano por meio da gestão compartilhada entre diferentes níveis de governo. Inicia desenvolvendo uma reflexão sobre a descentralização e os aspectos do Sistema Federativo Brasileiro que interferem diretamente na forma como as políticas operam. O ProJovem Urbano e a Política de Juventude situam-se no campo e no contexto do Estado Federal descentralizado do Brasil e também sofrem consequências decorrentes desses processos. Buscamos com essa parte do estudo a

compreensão sobre as desigualdades estruturais existentes entre os entes federativos e como vêm ocorrendo a distribuição de poder decisório e autonomia aos governos subnacionais, as possibilidades de cooperação entre os níveis de governo e a coordenação federativa. Em seguida, o capítulo apresenta os resultados da pesquisa empírica a respeito de como se dão as ações compartilhadas entre os níveis de governo no âmbito do ProJovem Urbano de Campos dos Goytacazes. Demonstra-se que a formalização de pactos entre os entes da federação exige confiança nas condições estruturais e sistêmicas para o seu cumprimento, como infraestrutura para a realização do programa, *expertise* técnico-operacional e abordagem democrática e cooperativa. No entanto, inconclusões e instabilidades típicas da nossa poliarquia interferem na gestão do ProJovem Urbano de Campos dos Goytacazes, que deve ser efetuada a partir de ações complementares entre o município e o governo federal. Não há uma consistência na atribuição de valor ao programa da mesma forma que lhe foi dado originalmente pelo gestor nacional que o idealizou, tornando grande a instabilidade institucional do programa. Apesar de existirem regras claras para o desenvolvimento descentralizado do programa, ora seu desenho é reformulado tendo em vista nova direção dada pela atual administração do Poder Executivo Federal, ora esse é conduzido pelo gestor local com diretrizes contornadas e adaptadas às suas prioridades e regras ‘personalísticas’.

O quarto capítulo, após uma breve discussão sobre a intersetorialidade, suas potencialidades e gargalos, com base no resultado do trabalho empírico, traça uma reflexão sobre a gestão intersetorial do ProJovem Urbano de Campos dos Goytacazes, a dinâmica das relações estabelecidas entre os órgãos setoriais para negociarem e conformarem pactos ligados a sua implementação, os arranjos criados para o desenvolvimento das ações conjuntas e não fragmentadas e os mecanismos empregados para a integração dos órgãos setoriais e de seus atores. Este capítulo possibilita a compreensão de como os constrangimentos da nossa poliarquia podem afetar as iniciativas intersetoriais, em decorrência da fragilidade e do desenho da estrutura burocrática do Brasil, do típico relacionamento público versus privado dos brasileiros, da instabilidade institucional e do baixo associativismo. Romper com a hierarquia vertical e piramidal, com a lógica da fragmentação, com a dificuldade de estabelecer parcerias, com a precariedade de infraestrutura, com as trocas constantes de gestores, é um dilema expressivo desse programa que demanda ser desenvolvido de forma democrática, colaborativa e horizontal e com relativa estabilidade para garantir a confiança no mesmo e consolidá-lo perante a sociedade.

O quinto capítulo desenvolve uma reflexão sobre como o controle social vem ocorrendo na Política de Juventude e atuando sobre o ProJovem Urbano. Após uma discussão

inicial sobre os mecanismos usados para a participação e controle da Política de Juventude, apresenta os resultados obtidos com a análise empírica do Conselho de Juventude do município de Campos dos Goytacazes. A possibilidade de participação da sociedade civil na gestão e no controle da Política de Juventude e de seus programas esbarra em aspectos problemáticos da nossa poliarquia, visto que para a participação é imprescindível a existência de uma cultura associativa, de engajamento cívico e de compartilhamento democrático de poder, elementos que se desenvolvem em ambientes de confiança e transparência. Sem essa aproximação da sociedade civil das novas institucionalidades surgidas a partir da redemocratização do país ou mesmo com o desequilíbrio nas possibilidades de representação, essas instâncias podem não adquirir legitimidade para atuarem na área a que se destinam, serem cooptadas pelo Estado, perderem a autonomia e agirem de forma submissa ao governo ao qual deveriam controlar as ações empreendidas no campo político-administrativo, oportunizando a permanência da cultura dos governantes definirem de forma privada o que é público e deixando à vista o hiato poliárquico do nosso país, onde apesar de existirem formalmente instâncias de controle social essas não conseguem atuar de forma efetiva e correspondente ao poder adquirido por lei.

Além desses capítulos que compõem a estrutura do trabalho, para completá-la, ao final, foi elaborada uma síntese de todo o estudo, na qual apresentamos algumas considerações sobre o ProJovem Urbano diante das dimensões analisadas.

CAPÍTULO I: A JUVENTUDE E AS MÚLTIPLAS EXPRESSÕES DA QUESTÃO SOCIAL

Ao longo da história do Brasil, atingidos diretamente pelo cenário de destituição e desfiliação do país e, em sua maioria, vivendo em situação de pobreza e sem o amparo suficiente da rede pública de proteção social, os jovens são as vítimas que mais sofreram e sofrem os efeitos perversos da desigualdade social brasileira.

Apesar da juventude não constituir uma unidade absoluta e nem existir uma homogeneidade nos problemas que acometem os jovens, muitos estão vulneráveis às situações de risco, que provocam a violência, o abuso de drogas e as doenças sexualmente transmissíveis. Na América Latina, a própria defesa de políticas específicas para a juventude é associada à ampliação dos índices que auferem a incidência desses problemas (RODRIGUES, 2010).

Na contemporaneidade, a vida dos jovens brasileiros tem sido atravessada de diversas formas por múltiplas expressões da questão social e persiste a ineficiência da rede pública de proteção social para minimizar esses problemas. Para Andrade, “*vivemos um momento historicamente inédito em que a juventude ganha um lugar importante na configuração da questão social brasileira*” (2010, p.1) e essa problemática tem feito crescer a atenção dirigida a essa parcela da sociedade pela academia e pelos agentes públicos e atores da sociedade civil.

Buscamos neste capítulo entender os efeitos da desigualdade social sobre os jovens brasileiros e os dilemas atuais que os afetam (desemprego e precariedade, baixa escolaridade, pobreza, violência, dificuldade de acesso à saúde e discriminação de classe, gênero, raça/etnia e orientação sexual), visto que esses se constituem facetas da questão social que atuam diretamente sobre a juventude.

A respeito do conceito de questão social usado, ele está ligado ao desenvolvimento do capitalismo industrial, sendo constituído em torno das transformações sociopolíticas e

econômicas que se deram na Europa no século XIX, decorrente da contradição existente entre o capital e o trabalho.

Atualmente, a contradição entre capital e trabalho ainda promove a questão social, porém, com agravantes, a mundialização do capital e a crise nas relações trabalhistas. Sob a coação do capital, a sociedade sofre com o desemprego, o trabalho precário e o acúmulo dos direitos trabalhistas (COSTA, 2010). Diante dessa conjuntura desfavorável, ainda que os trabalhadores enfrentem dificuldades para se manifestarem, há um campo de lutas travadas²⁷.

Em decorrência do contexto mundial, Robert Castel (2003) afirma que não há mais uma palavra para dar conta da multiplicidade dos problemas sociais que transmutaram a questão social.

Mais do que apontar a existência de uma nova questão social, é preciso reconhecer que nas sociedades capitalistas também são produzidos, contemporaneamente, antagonismos e contradições. Além disso, como as formas de organização do capital e do trabalho e as respectivas relações produzidas não são estanques, essas se modificam e produzem novas manifestações da questão social (PASTORINI, 2002; 2007).

Em alguns países, realmente, a questão social deve ser interpretada a partir do fim do caráter integrador que o trabalho exercia e do enfraquecimento da condição salarial, sendo que a exclusão é apenas um de seus efeitos. Nessa situação, encontram-se indivíduos que sequer são explorados, pois são supérfluos e com possibilidades de pressão reduzidas (CASTEL, 2003).

Ainda que os efeitos do processo de acumulação capitalista e da liberdade irrestrita do mercado também nos atinjam de forma perversa, a linha conceitual de Castel não pode ser aplicada de forma exata e irrestrita ao contexto brasileiro, visto que nunca tivemos de fato uma sociedade salarial e um sistema protecionista de grande magnitude nos moldes de alguns países da Europa. A nossa história é marcada pelo assalariamento precário ou não-assalariamento, pela desvalorização humana pelo trabalho e pela naturalização da pobreza (COSTA, 2000).

No entanto, os processos globais atravessam o Brasil e agravam problemas sociais, minam esperanças— ainda que vagas— de pleno emprego e de acesso aos direitos sociais, de desenvolvimento e ascensão social a partir do trabalho.

²⁷ No entanto, essa resistência demanda uma maior organização para que a sociedade possa impor os seus dilemas na cena pública (IAMAMOTO, 2008).

Se não devemos falar de desfiliação, tal como Castel (2003), podemos apontar com propriedade a exclusão social, as desigualdades sociais e as vulnerabilidades²⁸.

Também, não associamos a questão social exclusivamente à pobreza (COHN, 2000) ou mesmo a um conceito ou termo, visto que reconhecemos que algumas questões, como as desigualdades e o preconceito quanto ao gênero, as drogas e a violência familiar, podem certamente não ter ligação com a extrema pobreza, mas têm íntima afinidade com as relações de dominação do capitalismo e são produtos do conflito capital-trabalho.

Compreendemos, ainda, que a questão social contempla a dimensão contraditória da diversidade de formas de resistência à injustiça social, visto que os sujeitos também se manifestam para enfrentar as formas reveladas da questão social produzida pela estrutura econômica da sociedade (FERREIRA, 2010).

Em suma, esta tese considera que a questão social, surgida no âmbito do conflito capital-trabalho, atualmente possui expressões diversas que também afetam a juventude e, como tal, carece da articulação de ações múltiplas e diferenciadas capazes de inserir no jogo social e garantir direitos àqueles invalidados não só pela desfiliação, mas pela própria conjuntura histórica do país.

1.1 DESIGUALDADE SOCIAL, TRABALHO E EDUCAÇÃO

Para entender os problemas que afetam os jovens é preciso considerar o modelo de desenvolvimento político, econômico, social e cultural que prevaleceu na formação da nação brasileira, visto que ele, aliado a outros fatores históricos, favoreceu a concentração de poder e de riqueza e alimentou a desigualdade social no país, acometendo de forma ímpar a juventude.

Segundo o ideário predominante que vigorou no Brasil a partir da década de 30, primeiro o país deveria concentrar seus esforços para fazer a economia crescer e, só depois, atuar na redução dos desequilíbrios (SANTOS, 1987). Em decorrência, durante muito tempo, a enorme concentração de renda no país expressa no coeficiente Gini de mais de 0,5²⁹ garantiu o lugar do Brasil entre os que detêm as piores distribuições de renda do mundo.

²⁸ O conceito de vulnerabilidade usado contempla três planos: o social, o programático ou institucional e o individual (PAULILO e JEOLÁS, 2000).

²⁹ O coeficiente de Gini é um indicador que revela o grau da desigualdade de renda de uma realidade específica. Esse índice varia de 0 (referente à igualdade perfeita) e 1 (desigualdade no seu limite máximo).

Essa “*escandalosa desigualdade que concentra nas mãos de poucos a riqueza nacional tem como consequência níveis dolorosos de pobreza e miséria*” (CARVALHO, 2004, p.208). No Brasil, até o fim da década passada, um grande contingente de excluídos foi gerado no seio da sociedade e a população convivia com cerca de 15% de indigentes e 34% de pobres.

A insuficiência de renda por si só já é um péssimo indicador da justiça social brasileira, mesmo se a questão for observada exclusivamente sob a óptica particular e simplificadora em que “*há pobreza apenas na medida em que existem famílias vivendo com renda familiar per capita inferior ao nível mínimo necessário para que possam satisfazer suas necessidades mais básicas*” (BARROS *et al*, 2000, p.124).

Entretanto, a exclusão social é, acima de tudo, múltipla e não uniforme, pois existem desigualdades variadas entre os cidadãos em diferentes aspectos sociopolíticos, econômicos e culturais, e acessos diferenciados a bens, serviços e direitos (BRANDÃO, 2004).

Por isso, ver a exclusão social na dimensão que vai além da carência ou déficit de renda, no âmbito do “*não atendimento das necessidades básicas e vitais para o espaço da equidade, da emancipação e do pertencimento*”, traz a percepção de que a injustiça social³⁰ no país é ainda pior (LAVINAS, 2003, p.02).

Sobre a desigualdade, é importante apontar que agora, no século XXI, começam a se delinear indícios de mudanças nesse quadro, pois se observa um processo de alteração na dinâmica da concentração de renda, renovando as esperanças de que os desequilíbrios podem ser vencidos. Só no ano de 2007, 1,5 milhão de pessoas saíram da linha de pobreza³¹, além de haver o aumento de segmentos médios da população, também chamados de ‘nova classe média’. Tanto que, para Néri e Carvalhães, esta década pode ser caracterizada como a da redução da desigualdade de renda ou da equalização dos resultados, da “*mesma forma que a década de 90 foi a da conquista da estabilidade, e a de 80, a da redemocratização*” (2008, p.48).

Dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) de 2011 comprovam a tendência do Brasil nos últimos anos à desconcentração de renda, o que favorece o processo

³⁰ É certo que todas as comunidades humanas são estratificadas e seus bens e valores são repartidos de forma diferente entre os seus integrantes. Mas, mesmo que a completa igualdade social seja uma utopia, é preciso atuar com urgência para reparar os desequilíbrios que afetam a população (SANTOS, 1987).

³¹ Barros *et al*, explicando o cálculo da linha de pobreza, promove uma comparação dessa com a linha de indigência, que se refere apenas aos custos de uma cesta alimentar regional, a qual contempla as necessidades mínimas de consumo calórico. “*A linha de pobreza é calculada como múltiplo da linha de indigência, considerando os gastos totais mínimos, referentes, entre outros, a vestuário, habitação e transportes*” (2000, p.141).

de redução da desigualdade. Observando o índice de Gini do rendimento do trabalho, constata-se que ele caiu de 0,518, índice medido em 2009, para 0,501, em 2011³².

Esses resultados favoráveis são atribuídos ao desempenho da economia e ao incremento da geração de emprego formal ocorrida a partir de 2004, que acabou promovendo o aumento da classe média em 4,4% em 2007 e possibilitou que muitos deixassem para trás a linha de pobreza.

Não obstante os recentes avanços na desconcentração de renda, o país continua apresentando extrema desigualdade, tanto que, em 2005, encontrava-se na 10ª posição no *ranking* dos países com mais desigualdades. No mundo, 90% dos países ainda apresentam um grau de desigualdade menor que o do Brasil, por isso é preciso intensificar as ações que possibilitem dar continuidade à queda da desigualdade (BARROS *et al*, 2007).

Sem menosprezar outros tipos de rendas, como as obtidas com as transferências sociais, sabe-se que a obtenção de rendimentos privados através do trabalho³³ é um dos determinantes imediatos da distribuição de renda brasileira.

Não obstante, é preciso considerar que, de acordo com Leite (2008), o país também presencia significativas modificações referentes ao modelo tradicional de trabalho, na concepção de ‘emprego’, visto que algumas características que o identificavam estão sendo diluídas, como a estabilidade e o atributo salarial.

No caso da juventude, observa-se que, em um cenário de profundas transformações econômicas e sociais, um dos principais dilemas que enfrenta é conviver com os novos mecanismos de exclusão que surgem devido ao processo de globalização e, ao mesmo tempo, conseguir se conectar em um mercado de trabalho que, através das mutações ocorridas, torna-se cada vez mais excludente.

Se observarmos as transformações no cenário trabalhista do Brasil, frente à globalização e ao paradigma informacional estabelecido, poderemos entender como as mudanças nas relações de trabalho atingem de forma peculiar e devastadora os jovens, especialmente os pobres, e como essas transformações podem favorecer a continuidade da dinâmica da concentração de renda no país, caso não sejam desenvolvidas políticas públicas

³² A única região do Brasil que apresentou um crescimento do índice de concentração de rendimento foi a Região Norte (PNAD, 2011).

³³ Ressalta-se que, neste estudo, a concepção de trabalho usada é a surgida na modernidade, ou seja, não abrange as atividades de não trabalho e se relaciona com emprego, ainda que esse seja informal (BLASS, 2004), visto que o termo está sendo empregado como a atividade que, no contexto do capitalismo, refere-se à compra e venda da força de trabalho.

capazes de diminuir os entraves e dificuldades que costumam impedir os jovens pobres de conseguirem emprego.

Apesar do país nunca ter passado pela experiência do pleno emprego, nem possuir um mercado de trabalho homogêneo, ocorreram altas nas taxas de assalariamento no Brasil após a Segunda Guerra Mundial. No entanto, o mercado de trabalho brasileiro sempre foi heterogêneo, pois vigora a informalidade nos empregos assalariados, além da multiplicidade de ocupações não assalariadas e, muitas, ilegais (POCHMANN, 2004).

Observando o período compreendido entre os anos 1940 e 1950, significativos avanços na esfera do trabalho são percebidos e se tornam espelho da economia da época: 17% foi o número de crescimento geral do emprego. Desse, aproximadamente 80% se referiam ao aumento no setor industrial. Em um período com aumento populacional na ordem de 45%, 2,4 milhões de indivíduos conquistaram um emprego (SODRÉ, 2004).

Porém, caminhando um pouco mais na história do país, vê-se que, após uma ‘fase de bonança’, a taxa de crescimento econômico caiu fortemente e se manteve baixa até 1967, ‘impactando’ sobremaneira a população.

No ano seguinte, em 1968, subiu rapidamente e atingiu o pico de 13,6% em 1973³⁴, período do chamado ‘milagre econômico’, em que, apesar do rápido crescimento da economia, não ocorreu uma distribuição igual dos benefícios entre os vários setores e segmentos da população brasileira, tanto que, ao final, as desigualdades sociais aumentaram.

Isso pode ser observado com a análise de alguns dados. Em 1960, os 20% mais pobres da população economicamente ativa recebiam 3,9% da renda do país. Vinte anos depois, esse índice caiu para 2,8%. O mesmo não aconteceu com os mais ricos, pois, em 1960, 10% desses recebiam 39,6% da renda e essa participação subiu para 50,9% em 1980 (CARVALHO, 2004).

Com o agravamento da questão do endividamento externo e os ajustes econômicos que foram empreendidos em seguida, a situação do mercado de trabalho se complicou, ocorrendo elevação das taxas de desemprego, redução das ocupações e ‘desassalariamento’.

A partir dos anos 90, o país passou a viver uma sucessão de ajustes estruturais decorrentes do controle da inflação e de ajustamento a um modelo econômico que estimula a busca por capitais externos e promove a abertura comercial do país (BRANDÃO, 2004).

Não se pode negar que o fim da inflação alta causou impacto positivo sobre a distribuição de renda, porém esse efeito foi passageiro. Com a redução no índice de

³⁴ Já, a partir de 1977, novamente o crescimento regrediu e, nesse processo, atingiu, em 1983, o ponto mais baixo, -3,2% (CARVALHO, 2004).

crescimento econômico e a crise cambial de 1999, a população brasileira se viu em meio a uma onda de desemprego e subemprego.

Como já foi apontado, mesmo sem uma sociedade salarial, o país não ficou imune aos impactos profundos no mercado de trabalho mundial causados pelas modificações que atuam na estrutura do capitalismo. Dessa forma, os brasileiros também sentiram os efeitos das transformações e perceberam de forma cruel que a globalização econômica não correspondia à formação de um mercado global de força de trabalho (BRANDÃO, 2004).

Com o ‘informacionalismo’ consolidado como o novo paradigma social (CASTELLS, 2003), além da diminuição de postos tradicionais de trabalho devido à introdução das novas práticas de produção e da possibilidade de flexibilização da contratação e do uso da mão de obra, o novo sistema passou a requerer um novo tipo de trabalhador com conhecimentos tecnológicos e informacionais. Os trabalhadores brasileiros sem qualificação apropriada se viram em situação desvantajosa.

É esse cenário de disputa global pelo trabalho que conforma o espaço em que a população jovem do Brasil– marcada pelas diferenças e desigualdades sociais características da sociedade brasileira– precisa concorrer.

A flexibilização dos contratos e a exigência de cada vez maior qualificação e especialização proporcionou uma intensa mobilidade e instabilidade no mercado de trabalho para jovens. O desemprego, a concorrência crescente no mercado de trabalho e a desqualificação profissional constam como fatores limitantes das escolhas dos jovens, que passaram a se submeter a quaisquer atividades que garantissem sobrevivência, independente de gerarem ou não uma profissão ou estabilidade empregatícia. (CRISPIM e GODOY, 2010, p.134)

Com as modificações societárias e a ideologia neoliberal incentivando a precariedade e a informalidade, os jovens brasileiros se viram inseridos num contexto de reversão da “*maldição bíblica do ganharás o pão com o suor do próprio rosto*” para uma “*neomaldição bíblica, feita às avessas*” já que o ‘Deus-mercado neoliberal’ os condena ao não trabalho e, ao mesmo tempo, os mantém distante do paraíso do consumo terrestre (CARRANO, 2003, p.135).

No Brasil, a geração líquida de postos de trabalho em 2007 configurou um percentual de mais da metade menor aos índices aferidos nos três anos anteriores, diminuindo os postos de trabalho de menor qualidade (NERI e CARVALHAES, 2008, p.49). Nesse contexto de escassez de emprego, segundo os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios de 2006 (PNAD, 2006), encontrava-se cerca de 50,5 milhões de jovens de 15 a 29 anos.

A taxa de desemprego nesse segmento é 3,2 vezes maior que a dos adultos. Em 2006, dos 22,2 milhões de jovens ativos (brasileiros de 15 a 24 anos ocupados ou que procuram uma oportunidade profissional), 3,9 milhões estavam sem ocupação. Além disso, de 1992 a 2008, a desocupação saltou de 11,9% para 17,8%, com pico de 19,6% em 2005.

Em 2011, houve uma queda na taxa de desocupação, porém ainda persiste, no caso dos jovens e de outros grupos, como as mulheres e os negros, uma maior dificuldade de inserção no mercado de trabalho, constando no total de desocupados³⁵ que 33,9% eram jovens entre 18 e 24 anos de idade (PNAD, 2011).

Para o país, a incidência dessa taxa de desemprego no grande contingente de população jovem é muito grave, pois a ausência de acesso a um trabalho digno, a inserção precária no mercado de trabalho e a exclusão social desperdiçam o potencial dos jovens, que poderiam estar contribuindo para o desenvolvimento do país (COSTANZI, 2009).

Na visão de Leite (2008), ainda é um valor básico da nossa sociedade a identificação como trabalhador, visto à importância atribuída ao trabalho, especialmente porque está relacionado à sobrevivência e ao consumo e por favorecer a inclusão social devido às oportunidades de aprendizado e socialização.

No imaginário popular, é a condição de ‘trabalhador’ que distingue o ‘cidadão’ do ‘marginal’. No caso do jovem, o trabalho constitui uma oportunidade para a afirmação da identidade, para a socialização, para a independência e o exercício de “*práticas sociais potencialmente libertadoras*” (LEITE, 2008, p.156).

Ainda que seja grave a questão do desemprego, essa não é a única característica negativa presente no cenário do trabalho dos jovens. Os seus níveis de rendimento são inferiores e a informalidade é mais de duas vezes superior a dos adultos.

Crispim e Godoy (2010) explicam que, em face ao neoliberalismo, além da ampliação do desemprego, parte expressiva dos empregos direcionados à juventude passou a ter as seguintes características: curta duração e baixa remuneração.

Muitos, mesmo estando ‘empregados’, não possuem carteira assinada e, conseqüentemente, são destituídos dos direitos trabalhistas, como o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), Seguro-desemprego, 13º salário e demais benefícios previdenciários. A situação se agrava quando se somam a esses os que trabalham por conta própria e que, em sua maioria (81,9% em 2003), também não contribuem para a previdência nacional (IAMAMOTO, 2008).

³⁵ Pessoas que, embora desempregadas, tomaram alguma providência, na semana de referência, para procurar emprego. As que desistiram de procurar emprego são classificadas pelo IBGE como não economicamente ativas.

Da mesma forma, em momentos de retração da economia, os jovens são os primeiros a serem atingidos, perdem direitos adquiridos e figuram na cabeça da lista de demissão. Ao longo dos anos 90, por exemplo, o aumento sistemático da taxa de desemprego aberto³⁶, que atingiu todos os grupos etários da população, penalizou especialmente os trabalhadores jovens, já que o índice de desemprego foi muito mais acentuado nesse grupo (REIS e CAMARGO, 2005). Inversamente, nos períodos de recuperação e melhoria do quadro econômico, os jovens figuram nos últimos lugares da listagem de beneficiados pela nova conjuntura. Isso pode ser comprovado através da análise deste momento histórico do Brasil.

Além da redução da concentração de renda, a última década, apresentou como característica a geração de um maior número de emprego formal (NERI, 2009), um ponto favorável se forem consideradas as fortes raízes históricas e culturais brasileiras que valorizam e aspiram à carteira de trabalho. No entanto, mais uma vez os jovens não foram favorecidos da mesma maneira que os adultos pelo cenário de recuperação do emprego formal e redução da informalidade: quase um terço dos profissionais da faixa etária entre 15 e 24 anos (31,4%) não tem carteira assinada.

Sobre o salário, comparando com outras faixas etárias, chega-se à comprovação de que os trabalhadores mais jovens são aqueles que recebem salários menores, o que contribui para maior facilidade no momento de demissão, visto que essa é menos onerosa que outras, tendo em vista as indenizações de direito (CASTRO e AQUINO, 2008).

Outros dados sobre a remuneração dos jovens são apontados pelo ‘Relatório Brasil: o estado de uma nação 2010’. Os trabalhadores jovens têm uma remuneração inferior à metade da média do conjunto de trabalhadores e mais da metade dos jovens recebe menos que um salário mínimo³⁷ (IPEA, 2010).

Os jovens que estão empregados geralmente são alocados em empresas menores ou na agricultura, não são sindicalizados e se inserem nos piores segmentos (IPEA, 2010). Para sobreviverem alguns jovens também utilizam diferentes estratégias, que são formas alternativas não encaixadas na definição clássica de trabalho (CASTRO e AQUINO, 2008). Por exemplo, no ano de 2010, identificou-se que em 75 cidades com população superior a 300 mil habitantes, abrangendo todas as capitais, havia um número de 22.124 indivíduos infanto-juvenis nessa situação, sendo que 39,4% estavam na rua vendendo produtos de pequeno

³⁶ Aquele “no qual há falta completa de trabalho combinado com a disponibilidade para o trabalho e a procura efetiva” (COSTA, 2002), sendo que para efeito de cômputo o IBGE considera a situação que ocorre nos trinta dias anteriores ao da entrevista e sete dias sem exercer nenhum tipo de atividade remunerada.

³⁷ As Regiões Norte e Nordeste são as que têm a maior porcentagem de jovens sem rendimento ou mesmo recebendo até dois salários, o que configura, no que tange à variável renda, a desigualdade regional existente no Brasil (SPOSITO, 2003).

preço; 19,7% na função de flanelinha ou lavando carros/ vidros; 16,6% na função de catador de material reciclável; 6,1% fazendo malabarismos; 4,1% como engraxates e 2,5% exercendo outros serviços. Do total, 52,7% alegaram trabalhar/ pedir para o próprio sustento e 43,9% para o sustento da família.

Essa grave situação de desemprego, informalidade, trabalho precário e remuneração baixa persiste porque, além dos efeitos das transformações econômicas e sociais mundiais e da desestruturação do mercado de trabalho, existem fatores explícitos e implícitos que têm dificultado o acesso e permanência do jovem no mundo do trabalho.

A educação é um dos elementos que agravam esse problema. Verificando a evolução da situação da juventude brasileira nos últimos anos, o ‘Relatório de Desenvolvimento Juvenil de 2007’ apontou que os jovens pertencentes às camadas de renda inferior são os modernos excluídos dos benefícios sociais e educacionais. Nem o trabalho nem o estudo são etapas fáceis de serem cursadas. Em decorrência, não possuem níveis de escolaridade capazes de atender às demandas do mercado. Sem trabalho, sem renda, não conseguem continuar estudando (WAISELFISZ, 2007).

Os jovens das camadas populares, além de sofrerem os efeitos das transformações no mundo do trabalho, são os mais atingidos pelas fragilidades do nosso sistema educacional e, ao mesmo tempo, desprovidos de amparo das redes de proteção, encontrando-se, por isso, em maior situação de vulnerabilidade social (CRISPIM e GODOY, 2010).

Nas oportunidades que surgem no mercado, o fator educacional atua como discriminador tanto no que se refere à ‘empregabilidade’ quanto ao acesso a salários mais dignos. Sobre essa questão, os dados da Pnad de 2006 demonstram a gravidade da situação educacional da juventude ao registrarem que apenas 33,1% dos jovens (15 a 24 anos) estão cursando um nível escolar compatível com a sua idade; 14% estão com defasagem idade/série e mais da metade (53,1%) não está estudando.

Considerando os anos de estudos necessários à conclusão do Ensino Fundamental e o Ensino Médio, apenas 37,9% da população jovem de 18 a 24 anos de idade têm 11 anos de estudo— média considerada internacionalmente essencial³⁸. Dos que cursaram esses anos de escolaridade, somente 5,4% permaneciam, em 2009, na escola (IBGE, 2010).

Grispim e Godoy (2010) afirmam que apenas uma parcela dos jovens (12,1%), a partir dos 18 anos, conseguia se dedicar exclusivamente aos estudos em 2008. No grupo da faixa

³⁸ A Comissão das Comunidades Europeias, Statistical Office of the European Communities (Eurostat), considera fundamental a média de 11 anos de estudo fundamental para avaliar tanto o sistema educacional do país quanto a sua capacidade de combater a pobreza e melhorar a coesão social (IBGE, 2010).

etária de 25 a 29 anos, o percentual passa para 2,2%. Quanto aos jovens que apenas trabalham e não estudam, de 18 a 19 anos, os índices são de 56,3%, e para o grupo de 25 a 29 anos, 78,6%.

Por mais que a identificação social dos jovens pobres como ‘estudantes’ seja corrente e a escola ainda assuma um papel relevante para a socialização e formação, o processo de integração do jovem à escola é ceifado por desigualdades e chances restritas³⁹. As constantes desistências e abandonos são situações comuns, o que torna a trajetória desse jovem extremamente irregular, figurando a defasagem escolar como a realidade de muitos (CASTRO e AQUINO, 2008).

Além de o nível educacional adequado, a experiência em serviço costuma ser uma exigência comum na sistemática de contratação. Esse requisito dificulta ainda mais a entrada do jovem no mercado de trabalho.

Se for considerada apenas a esfera do mundo do jovem pobre, filho de pais de baixa renda, com precária condição de vida e sem acesso a uma boa educação formal nem profissional, existem outras peculiaridades que tornam o processo da primeira contratação ainda mais difícil.

A precariedade vivida pode ser ‘introjetada’, ‘encarnada’, ‘incorporada’ desde a mais tenra idade, moldando o que parece possível e o que definitivamente não é, impondo limites e proibições (SOUZA, 2003).

Com isso, na concorrência com outros segmentos sociais de classes mais elevadas, jovens pobres se encontram em situação desfavorável devido à distribuição desigual de capital econômico, social e cultural. Com um cenário de precariedade decorrentes das desigualdades, sentimentos de descrença e baixa expectativa são comuns, pois com o acúmulo histórico de experiências de êxito e de fracasso, num processo não deliberado, indivíduos e grupos sociais acabam constituindo um conhecimento prático relativo ao que é possível ser alcançado dentro da realidade concreta em que vivem (BOURDIEU, 1998).

Indivíduo vítima de preconceitos de classe, gênero ou cor, por causa de mecanismo de opacidade e de naturalização da inferioridade, pode creditar o seu fracasso como pessoal, merecido e justificável. Um perverso ciclo de exclusão social passa a ser reproduzido. Jovens

³⁹ A diferença regional também mostra uma faceta da desigualdade que precisa ser considerada. Quando se observa a escolaridade sob o ponto de vista das disparidades regionais, vê-se que o analfabetismo funcional, ou seja, menos de quatro anos de escolaridade, incide mais em algumas regiões do que em outras. Na faixa etária de 15 a 24 anos, a taxa de analfabetismo funcional dos jovens do Nordeste é três vezes maior dos que os do Sudeste (SPOSITO, 2003).

pobres, marcados pela baixa autoestima e por um senso de derrota antecipada podem desistir da disputa antes mesmo de tentar concorrer.

Nessa sociedade excludente, alguns são considerados culpados pela própria ‘incapacidade’ de concorrência ou falta de adaptação ao sistema. Da mesma forma a marginalização é atribuída a uma escolha moral e de caráter individual, os que conseguem um contrato de trabalho no mercado de trabalho restrito passam a ser vistos como mais aptos, mais capazes do que os outros, como se existissem igualdades de condições e oportunidades.

Em meio a um campo de disputa por uma vaga, onde se evidenciam os comportamentos objetivamente ‘internalizados’ e ‘incorporados’, saem em desvantagem os indivíduos com ‘*habitus* precário’, ou seja, com comportamentos e personalidades considerados inadequados para o perfil desejado— indivíduos úteis, produtivos, competitivos e adaptados à modernidade (SOUZA, 2003).

Preconceitos relacionados à escola que estudaram ou local onde moram também dificultam a entrada do jovem pobre no mercado, já tão agravado pela globalização e pela precarização das relações de trabalho.

Há preconceitos que também levam os jovens a assumirem trabalhos diferenciados. Segundo o Relatório Final do Encontro Nacional de Juventude Negra, realizado em 2007, devido ao preconceito existente, os jovens negros são muitas vezes direcionados para trabalhos domésticos e pesados. A respeito do salário, comparando um negro com um branco de igual potencial intelectual, mesmo se ocuparem uma mesma atribuição, o salário daquele será inferior.

Jovens negros têm menos chance de conseguirem emprego do que jovens brancos. Segundo os dados da Pnad 2006, o déficit de emprego entre jovens negros é de 74,7% e o dos jovens brancos é de 59,6%.

Por outro lado, enquanto a média de estudos dos jovens brasileiros é de quase oito anos, os jovens negros na região Nordeste têm cerca da metade desses anos, sendo necessários, considerando o ritmo nacional da última década, vinte anos para corrigir tal distorção (IPEA, 2005).

A renda familiar, a origem regional, gênero e a cor da pele trazem mais dados significativos que demonstram as desigualdades existentes. A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios de 2006 verificou que 31,3% dos jovens são pobres, já que vivem em famílias com renda domiciliar per capita de até $\frac{1}{2}$ salário mínimo. Apenas cerca de 60% pertencem ao extrato com renda familiar entre $\frac{1}{2}$ e 2 salários mínimos. Porém, a pobreza é um pouco mais acentuada nas mulheres jovens (53,1%) e existe uma concentração de jovens de baixa renda

na região Nordeste (50,8%). Além disso, 70,3% desses jovens pobres são não-brancos (CASTRO e AQUINO, 2008).

Considerando os dados sobre a renda familiar, Guimarães conclui que

A faixa de rendimento mensal da família em que o jovem vive mantém estreita relação com sua origem regional e cor da pele; logo, ser uma jovem nordestina e não branca— especialmente negra —, no Brasil, representa maior probabilidade de ser pobre (2011, p.311).

No caso específico das jovens mulheres negras, essas são vítimas de dupla discriminação e, por isso, aparecem como as mais atingidas pelo desemprego e informalidade. Em 2010, 51,1% das mulheres negras ocupadas estavam em trabalhos formais. Comparando com homens brancos da mesma faixa etária, o índice é de 65,8% (SILVA e GOES, 2013).

Mesmo sem considerar os atributos de cor, os níveis de proteção são menores para as mulheres que conseguem entrar no mercado de trabalho. De acordo com a PNAD de 2009, enquanto os homens representavam 63,7% dos empregos com carteira assinada, apenas 36,3% das mulheres obtinham o mesmo direito.

A sociedade brasileira tem estabelecido, ao longo da história do país, em decorrência de resíduos da cultura patriarcal, além de comportamentos diferenciados para mulheres e homens, também distintas oportunidades, sendo que auferir remuneração inferior aos homens pelo mesmo serviço é apenas mais um exemplo das múltiplas opressões sofridas por elas (MENICUCCI, 2012). Destaca-se, ainda, o caráter interseccionável da desigualdade de gênero com outras desigualdades.

Assim, as assimetrias de gênero atingem todas as mulheres, mas adquirem particularidades na medida em que estão imbricadas em outras formas de desigualdades. Por esse motivo, ao tratar da condição das mulheres na sociedade brasileira, além das desigualdades, deve-se levar em conta suas especificidades, contemplando toda sua diversidade: mulheres negras; do campo, das cidades e da floresta; jovens; idosas; lésbicas; mulheres com deficiência; indígenas; quilombolas; ribeirinhas; ciganas e demais mulheres integrantes de povos e comunidades tradicionais. (MENICUCCI, 2012, p.12)

As expectativas atribuídas às mulheres e a forma como são criadas influenciam até mesmo a escolha profissional. Ocorre uma espécie de segregação sexual do conhecimento, visto que muitas são, desde cedo, direcionadas a funções consideradas ‘femininas’, de cuidados, enquanto os homens são estimulados a carreiras mais ‘racionalis’ e práticas, como aquelas relacionadas às áreas das exatas (BRASIL, 2013a.).

Além da subutilização das capacidades das mulheres, alguns dilemas ligados à segregação ocupacional, como o assédio moral e o assédio sexual, aliados à sobrecarga de

trabalho e à invisibilidade do seu trabalho, são fatores que promovem a interrupção, nem sempre temporárias, das suas carreiras profissionais.

Em decorrência de todos os empecilhos para a entrada e permanência do jovem no mercado de trabalho, a incerteza do futuro passa a fazer parte do mundo dos jovens de hoje.

O trabalho regular já não configura um padrão a ser vivenciado por todos os integrantes das sociedades capitalistas e essa realidade transforma as relações da juventude com o sentido do trabalho, que passa a ser conturbado. Ela ora o vê com desejo ora com receio e desconfiança (CARRANO, 2003).

O jovem que se propõe a cruzar esse incerto caminho em busca de um emprego, quando consegue entrar no mundo do trabalho, muitas vezes se depara com uma ausência de perspectiva de melhoria da função assumida ou do salário recebido. Principalmente, porque uma grande maioria de postos de trabalho que se abre para a juventude pobre consiste de atividades mais desvalorizadas e que lhe permitem pouca ou nenhuma possibilidade de progresso ou ascensão profissional.

Como consequência das transformações no mercado de trabalho promovidas pelo processo de convergência mundial possibilitado pelas tecnologias de informação e comunicação, houve uma sensível transformação no modelo cultural que criou uma sequência de entrada na vida profissional e, em seguida, o casamento e a saída da família de origem, dinâmica que durante muito tempo foi parâmetro para caracterizar o início da vida adulta (CARRANO, 2003).

Arranjos familiares mais flexíveis, por sua vez, são estabelecidos para comportar aquele jovem-adulto que já tem idade para formar uma nova família, mas não tem recursos para isso. No entanto, esse prolongamento da dependência familiar decorrente da situação de desemprego prejudica a autonomia do indivíduo. Dessa forma, as dificuldades de inserção dos jovens no mercado de trabalho, além de ajudarem a perpetuar a histórica desigualdade do país, promovem sérias limitações ao desenvolvimento do jovem.

Além dos problemas até aqui examinados, os jovens se defrontam com outros de grande impacto como veremos a seguir.

1.2 SAÚDE, VIOLÊNCIA E DISCRIMINAÇÃO

Além dos dilemas decorrentes da ausência ou dificuldade de acesso ao trabalho e à escolarização, existem outros problemas que podem comprometer ainda mais a vida dos jovens, como as doenças sexualmente transmissíveis, as drogas e a violência.

O abuso de drogas configura um dos maiores problemas de saúde pública⁴⁰ e, de modo geral, põe em risco a vida dos jovens. Entretanto, é preciso destacar que “*a juventude apresenta diversidades na sua forma de existir, o que a coloca em diferentes graus de vulnerabilidade em relação às drogas*” (PAULILO e JEOLÁS, 2000, p.27).

Por fatores variados, a sociedade e o governo se veem em meio a grande dificuldade de combater as drogas ou mesmo de prestar atendimento aos dependentes químicos. Com isso, vem ocorrendo a expansão do tráfico, o crescimento do número de usuários e o surgimento de uma variedade de substâncias ilícitas com um potencial cada vez mais alucinógeno e propulsor do vício.

O crescimento do consumo de drogas “*aponta para a existência de um mercado de drogas clandestino que produz, distribui e comercializa seu produto*”. A organização desse mercado e a sua eficácia deixam transparecer as relações socioeconômicas que lhe dão sustentação (PAULILO e JEOLÁS, 2000, p.30).

Não cabe adotar, portanto, a postura ingênua de considerar o uso de drogas como decorrente apenas de mero ato volitivo do indivíduo. Mostra-se evidente a interrelação e a interdependência existente entre o usuário e o contexto que o circunda. (PAULILO e JEOLÁS, 2000, p.30)

A respeito do abuso das drogas lícitas, a faixa etária que registra a maior quantidade de dependentes de álcool (19,2%) é aquela que vai dos 18 a 24 anos. Os dados apontam, ainda, a incidência de um maior número de jovens do sexo masculino dependentes do álcool do que jovens mulheres, sendo 27,4% contra 12,1% (CASTRO e AQUINO, 2008).

Além dos problemas relacionados à saúde e à integridade física, o fenômeno da drogadição pode provocar o distanciamento do jovem da escola, do trabalho e do convívio familiar e em sociedade.

⁴⁰ Ressalta-se que, até 2003, “*a questão das drogas não era de competência da saúde pública no Brasil*” (DELGADO, 2010, p.40).

Intensificando as vulnerabilidades sociais, ocorre ainda à ineficácia das políticas públicas⁴¹ e dos serviços, programas, projetos e atividades desenvolvidos para combater o problema. Para Paulilo e Jeolás, isso reflete no

não acesso da maioria dos jovens brasileiros a programas de informação e de prevenção na rede de educação e nos serviços de saúde. Quando existentes, estes projetos são pontuais e não possibilitam o encaminhamento dos jovens de forma a dar continuidade ao trabalho iniciado. A falta de serviços voltados para as especificidades e necessidades dos jovens e a inexistência de programas de apoio para usuários e dependentes de drogas têm inviabilizado políticas sociais integradas. (2000, p.27)

As doenças sexualmente transmissíveis (DST) também são apontadas como outro dilema que põe em risco a saúde dos jovens. Nos casos notificados da Síndrome da imunodeficiência adquirida (Aids), por exemplo, 30% desses referem-se à população de 15 a 29 anos. De 1980 até 2005, já foram notificados 112 mil casos dessa doença nessa faixa etária (CASTRO e AQUINO, 2008).

Se considerarmos a idade de 12 a 24 anos, deparamo-nos com o surgimento anual de 3.500 novos casos de Aids em jovens (UNAIDS, 2011). Entre os 15 e 24 anos de idade, de acordo com a ONU (2011), já constituem mais de um terço de todas as novas infecções pelo vírus da imunodeficiência humana (HIV).

Esses dados são indícios de que, cotidianamente, novos jovens entram para o círculo daqueles discriminados e que são atingidos duramente pelo preconceito.

Pelas suas especificidades, os jovens vivendo com Aids demandam, dentre outras, ações que garantam os serviços de saúde e seus direitos sexuais e reprodutivos. Ressalta-se que programas relacionados à saúde sexual e reprodutiva são imprescindíveis tanto para promover a educação sexual, a prevenção aos comportamentos de risco e o aconselhamento, como para favorecer o acesso às informações corretas sobre o HIV e sobre os serviços e programas de atendimento existentes (ONU, 2011).

Outro dilema encontrado no campo das políticas de saúde para a juventude é a ausência de programas voltados à prevenção e promoção à saúde do homem jovem. Historicamente, os jovens do sexo masculino não têm sido foco das ações de saúde, o que aumenta a vulnerabilidade desse grupo populacional. No caso das jovens do sexo feminino, a exceção fica por conta dos casos relacionados à gravidez e à maternidade da mulher (LYRA e SOBRINHO, 2011).

⁴¹ Além disso, Ribeiro diz que é preciso pensar e desenvolver “uma política única de drogas, e não uma política para a elite e outra para a favela” (2010, p.71).

Essa ausência de programas que priorizam a juventude é particularmente grave, se considerarmos a grande incidência de morbidades ligadas às infecções por DST/HIV/Aids que acometem os jovens e de lesões decorrentes de causas externas, sendo essas as que ocasionaram, em 2005, 28,4% da hospitalização de jovens na faixa etária de 15 a 29 anos. Transtornos mentais e uso/ abuso de álcool também são problemas que motivaram as internações hospitalares (LYRA e SOBRINHO, 2011).

A questão da Mortalidade por Causas Externas é outro problema encontrado. Essa, além de afetar sobremaneira os jovens, não é neutra do ponto de vista de gênero. A taxa de mortalidade masculina é sete vezes maior do que a feminina. No recorte referente à mortalidade por homicídio, essa taxa é doze vezes maior, o que faz o Brasil figurar, dentre os países latinoamericanos, apenas abaixo da Colômbia nesse quesito (IPEA, 2005).

Com base nos dados do Ministério da Saúde, Lyra e Sobrinho apontam que *“as cinco principais causas de morte dos homens jovens (15-29 anos) decorrem de fatores externos (76% dos óbitos totais nessa idade), com destaque para agressões e acidentes de transporte”* (2011, p.120).

A violência desencadeia uma sobremortalidade nos jovens do sexo masculino, de tal forma que uma das etapas do ciclo de vida que deveria ser a mais saudável, o período etário de 15 a 29 anos, é classificada, sob a ótica sanitária, como de alto risco (CASTRO e AQUINO, 2008).

A respeito da questão da violência no Brasil e com relação às vítimas jovens, além daquela estar absolutamente concentrada no sexo masculino (IPEA, 2005), a morte por homicídio incide duas vezes e meia a mais nos jovens em comparação com outras faixas etárias (WAISELFISZ, 2011).

Ao analisar a evolução da mortalidade por armas de fogo, Waiselfisz (2013) constata que, de 1980 a 2010, a mortalidade de jovens no período (414,0%) cresceu muito mais do que no resto da população (346,5%).

A criminalidade está em progressão no país e, paralelamente a esse aumento, vem diminuindo a idade dos autores dos delitos. Um dos fatores que estaria contribuindo para isso é o processo de cooptação de jovens pela rede de narcotráfico. A participação de alguns jovens nessas atividades criminosas é explicada de diferentes formas: para adquirir bens de consumo, afirmar a sua identidade, fazer parte de uma ‘sociedade paralela’, dentre outros motivos.

Castro e Aquino, por exemplo, apontam que não se pode negar que também existam jovens seduzidos pela possibilidade de conquistar reconhecimento ao portar armas de fogo ou

impor medo pela força e que alguns acreditam estarem afirmando a sua masculinidade ao serem identificados como ‘brigões’ ou mesmo ‘bandidos’ (CASTRO e AQUINO, 2008).

Segundo o ponto de vista de Abramovay (2002), a violência advém de comportamentos violentos desencadeados pela maneira como as desigualdades sociais e a negação do direito de ter acesso a bens e equipamentos culturais, esportivos e de lazer atuam nas especificidades de cada grupo social.

Ainda que haja a idéia de que privações materiais e até mesmo de que sentimentos de frustração podem ser cultivados e laços de solidariedade serem rompidos, fazendo surgir nos indivíduos a vontade de construir a sua própria lógica social e esses se aproximarem de gangues e grupos marginais, não se pode deixar de considerar a possibilidade de um mito se transfigurar em uma profecia que, por conta da indução, termina por se realizar. Nesse caso, se condenados de antemão pela sociedade e sem vislumbrarem uma saída, podem se tornar, realmente, presas fáceis de criminosos (GUIMARÃES, 2011).

É importante salientar que a violência não é consequência direta da pobreza, embora seja frequentemente associada a ela. A sua banalização, as desigualdades existentes, a impunidade, o estímulo ao consumismo, a facilidade de acesso a armas de fogo, tudo isso contribui para a expansão da violência e da criminalidade⁴² e para a vitimização fatal dos jovens, especialmente os negros (CASTRO e AQUINO, 2008).

A respeito disso, é importante ressaltar que, embora o crescimento da violência nos últimos anos esteja ligado, sobretudo, ao fenômeno da disseminação das redes de narcotráfico, os segmentos juvenis são muito mais vítimas do que responsáveis, e não potenciais protagonistas como é costume associá-los (SPOSITO, 2003).

Sobre a violência protagonizada por jovens e que vitima outros jovens, Castro e Aquino apontam que essa se manifesta em várias partes do país

em atos de delinquência corriqueiros, no vandalismo contra o espaço público, nos rachas e manobras radicais no trânsito, nas brigas entre gangues rivais, no dia-a-dia do ambiente escolar ou nas agressões intolerantes a homossexuais, negros, mulheres, nordestinos ou índios [...]. (2008, p.23)

Apesar dos casos de criminalidade definitivamente não se concentrarem apenas na juventude, a ação de abordagem policial está, em grande parte, devido ao estigma da suspeição, direcionada aos jovens e impregnada de abusos, como as intimidações físicas e psicológicas, sustentadas por estigmas atribuídos a esse grupo (RODRIGUES, 2011).

⁴² O aumento da criminalidade não é restrito à faixa etária juvenil, compreendendo indivíduos de diferentes idades.

Mesmo que não esteja explícito na legislação e nem nas políticas de segurança pública, as práticas repressivas e as abordagens da polícia tomam o jovem com alvo preferencial. Para comprovar, Guimarães (2011) apresenta que, entre os encarcerados, quase 60% são jovens na faixa etária de 18 a 29 anos, e, entre os abordados por policiais, 56% são jovens de 15 a 24 anos, que é o grupo que representa 26% da população.

Guimarães também traz à tona também outro problema: “*o exercício do direito à vida não é vivenciado de forma equânime entre negros e brancos no Brasil, e entre a juventude esse dado é ainda mais alarmante*” (2011, p.308).

Quanto à taxa de homicídios, até a idade de 12 anos, não há grandes diferenças nos totais comparados entre os brancos e os negros. Mas, a partir dessa idade, vê-se um significativo aumento, com realce para um crescimento mais elevado na taxa referente aos negros⁴³.

Os dados apontam que mais 132,3% negros morrem vítimas de homicídio do que brancos. Em 2010, a taxa era de 15,5 homicídios brancos, contra 36,0 de negros. Se considerarmos apenas a população juvenil, a taxa de jovens negros chega ao patamar de 72,00, o dobro (WAISELFISZ, 2012).

Comparando com os índices dos negros, quando se observa uma forte queda dos homicídios brancos, percebe-se que esse dado pode estar ligado “*a estratégias e políticas de segurança e proteção da cidadania que incidem diferencialmente nos segmentos da população*” (WAISELFISZ, 2012, p.39).

Também são elevados os níveis de vitimização negra, não só devido a homicídios, mas também somados aos suicídios e acidentes de transporte. E, mais grave, os índices apresentam-se em processo de progressão. Em 2002, morriam 46% mais negros que brancos; no ano de 2005, esse percentual aumenta para 67% e, em 2008, para 103%. Proporcionalmente, os negros morrem mais do que o dobro de brancos (WAISELFISZ, 2011).

Para Guimarães (2011), essa situação que expõe continuamente a juventude negra à violência tem íntima relação com as raízes históricas do complexo processo de formação da nação brasileira, com suas ideologias dominantes e paradoxos.

⁴³ Nos dados coletados do Sistema de Informação sobre Mortalidade (SIM), do Ministério da Saúde, há, ainda, mortes violentas indeterminadas que, na verdade, são “*homicídios não classificados como tais, isto implica em dizer que jovens pardos são a esmagadora maioria das vítimas de agressões letais*” (CERQUEIRA e MOURA, 2013, p.7).

Mesmo diante dessa alarmante conjuntura, em meio à aceitação da manutenção de estigmas e estereótipos e à banalização da questão, a sociedade brasileira segue indiferente diante do assombroso número de mortes de jovens negros por ano (GUIMARÃES, 2011).

Outra situação alarmante e marcada pela invisibilidade é a questão da violência contra jovens homens e mulheres homossexuais, que muitas vezes culminam no homicídio de gays, travestis, transexuais, transgêneros e lésbicas, ou seja, de todos aqueles que expressam sexualidades não-heterossexuais.

Os que se manifestam de forma contrária ao universo heteronormativo são passíveis de todas as formas de violência. Para Santos e Marinho, existe uma ordem que se pauta no sexismo, na qual os homens são vistos como superiores às mulheres, exercendo “*controle sobre a vida e o corpo das mesmas*” e tratando como traidores do gênero masculino os (as) homossexuais, encarando-os como “*portadores (as) de uma anomalia sexual e sem moral*” (2012, pp.7, 8).

É preciso considerar, ainda, que os homicídios são apenas uma revelação extrema da violência, já que não são os únicos tipos de violência e nem sequer os mais comuns, visto a ocorrência, dentre outras, de lesões corporais dolosas provenientes de brigas e agressões não ligadas à prática criminal (CASTRO e AQUINO, 2008).

A homofobia se insere nesse cenário de riscos para a juventude, não só por causa das agressões físicas e da situação extrema da ocorrência de assassinatos, mas também devido às dinâmicas silenciosas e constantes que, por meio de ofensas, humilhações, extorsões, dentre outras, atingem de forma cruel muitos jovens homossexuais no cotidiano, em suas convivências na família, na comunidade em que vivem, no trabalho, na escola, em diferentes espaços de sociabilidade e em outras instituições públicas e militares (BRASIL, 2004a).

Borrillo (2010) discute essa questão e aponta como esse complexo fenômeno é incorporado como algo ‘natural’ em nossa sociedade, tornando invisível essa situação injusta e brutal que se manifesta em diferentes manifestações de violência.

Agravando os quadros de ameaças e vulnerabilidades apresentados, a ausência de redes de proteção intensifica os efeitos perversos das desigualdades apontadas e da vivência em contextos de discriminação, exclusão social e violência.

Violência, abuso de drogas, doenças sexualmente transmissíveis, pobreza, discriminações de gênero, raça/ cor e orientação sexual, são todos esses fatores de risco à integridade e ao desenvolvimento do indivíduo que se somam à problemática contemporânea vivida pelos jovens proveniente das transformações societárias.

1.3 A JUVENTUDE E SUAS REPRESENTAÇÕES

Representações sociais são sistemas compostos de valores, ideias e prática com os quais se elabora um ordenamento mental de forma que seja possível ao indivíduo/ grupo interagir no mundo social através de códigos inteligíveis (MOSCOVICI, 2005). Com esse objetivo prático, essas formas de conhecimento são elaboradas e compartilhadas socialmente. Como são produtos sociais, essas interpretações de senso comum também se modificam em decorrência de transformações socioculturais (JODELET, 2001). Além de conterem um núcleo central mais fixo, originado pelo contexto global, social, histórico e ideológico, possuem elementos periféricos, que são decorrentes das vivências práticas dos sujeitos e da aplicação concreta dessas representações no ambiente vivido (ABRIC, 1998).

Antes de refletirmos a respeito das representações sociais sobre a juventude e de como o imaginário brasileiro aprisiona a juventude em um grupo homogêneo, é importante esclarecer o conceito de juventude usado nesta tese, visto que, mesmo após o início do uso desse termo pela sociedade brasileira, a sua definição se constituiu em um dilema ou permeada de concepções divergentes.

Até a segunda metade da década de 20, os termos ‘jovem’ e ‘juventude’ praticamente não eram usados. A imprensa da época usualmente empregava “*menor, indicando crianças ou adolescentes, e moço– raramente jovem–, para indicar os membros dessa faixa etária inserida entre a infância e a vida adulta*” (SANTANA, 2008, p.3). Ao longo do século XX ocorreram mudanças tanto no percurso etário quanto nas características atribuídas pela sociedade moderna ao grupo juvenil.

Com a entrada do século XXI, a exemplo de outros países, o Brasil ‘oficializou’ essa condição social que, de acordo com o Conselho Nacional da Juventude, passou a congrega os cidadãos e cidadãs brasileiros com idade compreendida entre 15 e 29 anos.

Com relação à associação da juventude a uma faixa etária, essa é a forma mais usual que a sociedade encontrou para distinguir o grupo social da juventude, definir uma faixa de idade para delimitar o que é um jovem.

No entanto, se considerarmos que a juventude é uma classe de idade, também teremos que aceitar a transitoriedade da juventude– visto que os indivíduos somente são jovens durante um espaço de tempo– e, ao mesmo tempo, que essa se renova perpetuamente, estando presente em todas as classes sociais (MORIN, 2006).

É preciso estar claro que são os valores, normas de condutas e os saberes que, frequentemente, aprisionam as juventudes em uma juventude e que também, por causa de

situações diversas, como a composição familiar do qual fazem parte, a situação ocupacional e o local de moradia, estabelecem uma associação dos sujeitos com os contextos vividos (LEIRO, 2004).

O período da juventude é visto, muitas vezes, como fundamental, pois é quando decisões que repercutirão no futuro são tomadas (IPEA, 2005). Esse seria uma fase transcendente que conforma decisões importantes, nas quais o ‘quando’ e o ‘como’ essas mudanças são confrontadas irão incidir nas suas trajetórias a médio e longo prazo (OIT, 2010).

Entendemos que a própria vida dos jovens no ‘agora’ deve ser considerada como relevante e não em decorrência do momento vivido conformar decisões importantes para o futuro dos mesmos e das funções sociais que assumirão mais tarde como adultos. A juventude não é simplesmente um momento de transição para a fase adulta. Vê-la dessa forma é corroborar com a idéia de que essa é apenas uma etapa para outro ciclo mais digno e importante.

Da mesma forma, é preciso ficar claro que os jovens que integram esse grupo não conformam um único padrão, esses sujeitos “*articulam experiências e demandas específicas nos mais variados campos*” (PAPA e FREITAS, 2011, p.8). Não há uma única e homogênea cultura juvenil, “*senão culturas juvenis, com pontos convergentes e divergentes, com pensamentos e ações comuns, mas que são, muitas vezes, completamente contraditórias entre si*” (ESTEVES e ABRAMOVAY, 2007, p.25).

São diversas condições de existência, reprodução, classe, orientação sexual, cor, zona de moradia e interesses culturais que trazem diferenciação aos jovens. Por isso mesmo, esses sujeitos também apresentam necessidades distintas (CONJUVE, 2011), exigindo por consequência iniciativas que garantam os direitos a esse escopo tão grande e diverso.

Quando se traz o assunto da juventude para o debate e se desenvolvem ações para esse público, deve ser seguido o princípio de que o grupo de jovens compõe um conjunto amplo de indivíduos de diferentes segmentos sociais (LEIRO, 2004) e de que suas vivências têm sentido, conteúdo e significados próprios. No próprio cotidiano de suas vidas, os jovens derrubam a ideia de uma juventude homogênea, visto que desvelam suas diferenciações (DAMASCENO, 2008).

O ProJovem Urbano, além de reconhecer as singularidades da condição juvenil no contexto socioeconômico contemporâneo (GUIMARÃES, 2012), supera a ideia da unidade da juventude e de que essa é uma etapa de passagem da infância para a vida adulta, ou seja, de

‘moratória social’⁴⁴. Em seus documentos institucionais (guias, planos, manuais, dentre outros), concebe o jovem como um cidadão com direitos e deveres específicos, com saberes e expressões culturais, estéticas, emocionais, éticas e sociais diversas que precisam ser valorizadas e com potencialidades que podem ser desenvolvidas (SALGADO, 2012).

No entanto, apesar da diversidade ser um elemento constitutivo da juventude e essa ser considerada no desenho da Política de Juventude e de seus programas, ainda persistem dilemas que afetam os jovens brasileiros e que se situam no plano das representações produzidas sobre eles por parte da sociedade brasileira, que muitas vezes ainda os considera um grupo homogêneo, dotado de características únicas. Igualmente, no imaginário brasileiro, os jovens ora são vistos como problema ora como solução. Ao mesmo tempo em que há uma valorização do potencial da juventude, alguns estereótipos a menosprezam e atrapalham o seu pleno desenvolvimento social.

Clementino diz que, frequentemente, *“a imagem dos jovens é permeada por estereótipos e por um conjunto de idéias bastante contraditórias sobre a vivência da condição juvenil”* (2009, p.55). Para Salgado, a juventude é *“uma noção que expressa sentidos culturais diversos e cambiantes, ao longo da história”* (2012, p.144).

O paradoxo e a ambiguidade que estão presentes nas concepções socialmente compartilhadas sobre a juventude podem ser observados nas representações dos jovens como rebeldes e predispostos a mudanças e, de forma controversa, na caracterização dos mesmos como apáticos, individualistas e consumistas (MENANDRO *et al*, 2010). De forma similar, a mídia televisiva tanto costuma associar a imagem desses sujeitos à liberdade, à irreverência e à saúde, como atrela negativamente as suas imagens, especialmente dos negros e pobres, *“ao desvio, à desordem social e à violência”* (CLEMENTINO, 2009, p.55).

Quando comparam este momento com outros da existência humana, as representações geralmente enfatizam características ‘positivas’, conferindo ao jovem um sentido de força física, vigor, alegria, beleza e espontaneidade. Valores como a modernidade, sociabilidade, amizade e liberdade são vinculados à juventude, especialmente quando o objetivo implícito é a associação desses a marcas e produtos, visando promover o consumo, hábitos e crenças (PEREIRA, 2010). Outras frentes atribuem ao jovem um enorme potencial transformador e criativo, conferindo a eles qualidades como o dinamismo, a força de vontade, a sede de mudanças, por apresentarem características como o ‘espírito de aventura’ e a ousadia (FLORA, 2007).

⁴⁴ Sobre a postergação da condição adulta e as instituições sociais que sustentam essa moratória, ver Ferreira (2011).

No entanto, por vezes, ocorrem constantes menções à existência de uma juventude alienada, hedonista, despreocupada com questões relacionadas à política e ao ativismo social (CARRANO, 2007). A imaturidade e a falta de comprometimento e responsabilidade também são características atribuídas, de forma generalizada, aos jovens, de tal forma que “*ser jovem é residir em um incômodo estado de devir*” (CONJUVE, 2006, p.1), um estado no qual o sujeito ainda não adquiriu compromisso cidadão e nem mesmo competência para tomar decisões importantes.

Essas diversas formas de representar a juventude também podem ser verificadas através da análise dos conteúdos divulgados nos meios de comunicação impressos. A Revista Veja, por exemplo, nos períodos de 1968 a 1974 e de 1996 a 2002, representou os jovens de diferentes maneiras, até mesmo como indivíduos com instabilidade emocional e propensão a comportamentos de risco (MENANDRO, 2003).

O Conselho Nacional de Juventude, Leonardo Rebouças, traçando considerações a respeito dessa questão, diz que

a Revista Veja publicou uma matéria dizendo que a maioria dos jovens de hoje está indo fazer análise, porque não sabem o que fazer da vida, que não tem um objetivo!... Essa é a visão que a sociedade quer dar à juventude, que o jovem é um perdido, que é uma pessoa sem rumo e que muitas vezes não sabe nem se vale mais a pena investir neles.⁴⁵

É comum, ainda, a promoção da ideia do jovem que provoca desordens e produz violência, associando esses indivíduos aos que não possuem trabalho, aos que integram famílias monoparentais ou, paradoxalmente, aos que participam de programas sociais, ainda que esses não estejam ligados a medidas socioeducativas (ZUCCHETTI, 2008).

Com relação aos jovens pobres e moradores da periferia urbana, esses são, constantemente, associados à violência. Ao relacionar esse fenômeno a um recorte de classe social, de forma preconceituosa, delimita-se o desenho da origem da mesma. Com isso, promove-se no conjunto da sociedade a desconfiança generalizada, muitas vezes descrita e referendada pela mídia, a todos os jovens moradores de locais considerados violentos, tal qual ocorre com os jovens que residem nas favelas do Brasil⁴⁶.

Ao longo da história do Brasil, por conta da arena das representações dominantes sobre a juventude, as ações direcionadas aos jovens tiveram um ponto em comum:

⁴⁵ Leonardo Rebouças, Conselho Nacional de Juventude (*apud* CLEMENTINO, 2009, p.105).

⁴⁶ Porém, esses mesmos sujeitos que causam medo podem, através de seus *rappers*, suas rimas e ritmos, retratar a realidade dos moradores pobres das favelas e provocar reflexões sociais importantes, “*tornando-se sujeitos tensionadores desta realidade*”, ainda que algumas vezes imobilizados pela crítica social (ZUCCHETTI, 2008, p.8).

Grande parte delas operou com a imagem de uma juventude perigosa, potencialmente violenta, que necessitava de uma ampla intervenção da sociedade para assegurar seu trânsito para a vida adulta de modo não ameaçador a certas orientações dominantes. Por essas razões, o grande tema que ocupa a constituição de uma opinião pública em torno dos jovens no Brasil sempre teve suas origens na violência, sobretudo nos centros urbanos. (SPOSITO e CORROCHANO, 2005, p.145)

O Ex-secretário Nacional de Juventude, Beto Cury⁴⁷, e o Conselheiro Nacional, Paulo Lustosa, apontam que romper com visões preconceituosas é essencial para consolidar a Política de Juventude na agenda nacional. Para esse último, no diálogo com diversas pessoas, muitas abordam, com frequência, questões como a

redução da maioridade penal, liberdade assistida, aumentar o tempo de punição do jovem, etc... ou então associam o jovem com a droga, com a Aids... a discussão sempre finaliza colocando, em geral, o jovem como problema. Isso aí é o grande desafio, ainda mal colocado na agenda. Esse é o grande desafio que temos para os próximos anos.⁴⁸

Erros também acontecerão se, ao invés de fonte dos problemas sociais, os jovens forem vistos apenas como vítimas, ou mesmo como totalmente predispostos a serem 'protagonistas' do desenvolvimento da comunidade, desconsiderando a diversidade e os problemas socioeconômicos que incidem sobre eles (SPOSITO e CORROCHANO, 2005).

Em decorrência desses problemas, o ProJovem Urbano estabelece que os gestores do programa e os educadores precisam refletir sobre suas práticas e sobre as representações sociais sobre a juventude, que é o campo no qual atuam (SALGADO, 2012; GUIMARÃES, 2012)

Mudar concepções vigentes na sociedade sobre a juventude é um desafio muito grande e, ao mesmo tempo, imprescindível. Não é pautado em um modelo de jovem construído e idealizado que o Estado conseguirá intervir nas manifestações da questão social que atingem à juventude. Se as vivências juvenis são extremamente complexas, essas devem ser examinadas e consideradas nas iniciativas voltadas a esse grupo nada coeso.

Por isso, incluídas nas ações para continuação da queda da desigualdade social devem ser desenvolvidas diferentes iniciativas, como aquelas direcionadas à escolarização; à promoção da saúde; à geração de emprego e preparação da juventude para entrada no mercado de trabalho globalizado— caso o contexto ainda seja sensível a essas ações— e ao combate às desigualdades regionais, de classe, gênero, orientação sexual e raça.

⁴⁷ Beto Cury, Ex-secretário Nacional de Juventude, Beto Cury (*apud* CLEMENTINO, 2009).

⁴⁸ Paulo Lustosa, Ex-conselheiro Nacional de Juventude (*apud* CLEMENTINO, 2009, p.109).

Toda essa atuação precisa, em primeiro lugar, desvelar e derrubar os mitos, preconceitos e estereótipos presentes na forma como a sociedade representa a juventude e, a partir daí, traçar e desenvolver ações baseadas na visão integral da juventude, pois, ainda que apresentem enfoque setorial, a integralidade⁴⁹ das diversas dimensões da vivência e da condição juvenil exige esse desenho (RIBEIRO, 2011).

No próximo capítulo, veremos como os dilemas da juventude do Brasil, que, como vimos, conforma um conjunto plural composto de diferentes sujeitos jovens (negros, brancos, indígenas, ricos, pobres, homens, mulheres, homossexuais, heterossexuais, urbanos, rurais, eruditos, analfabetos, dentre outros), conseguiram chegar à agenda pública, sendo criada a partir daí uma política com programas que possuem concepções, valores e práticas mais progressistas a respeito da juventude brasileira.

⁴⁹ A integralidade é um conceito usado na saúde para se referir ao atendimento que, ao considerar as diversas dimensões do ser humano, articula saberes e experiências para intervir nas situações complexas.

CAPÍTULO II: A PRODUÇÃO DA POLÍTICA DE JUVENTUDE E A IMPLANTAÇÃO DO PROJÓVEM URBANO

A produção das políticas públicas ocorre através de um processo composto de diferentes fases, que não necessariamente caminham em ordem linear. Mesmo se a intenção de um estudo é delimitar uma das fases do *policy making* e, assim, promover uma avaliação a partir de critérios realísticos, é importante observar que cada uma dessas fases possui contingências próprias que precisam ser consideradas (LABRA, 2007; ARRETCHE, 2002).

O processo de *policy making* é extremamente complexo, enfrentando dilemas desde o momento da escolha do problema que será objeto de medidas governamentais. Por isso, iniciar a discussão abordando as possibilidades de um problema específico se transformar numa política e como e de que forma a sociedade civil e suas demandas conseguem interferir nas decisões tomadas auxilia na compreensão das outras fases desse processo.

Na poliarquia brasileira, há inúmeros problemas que precisam ser resolvidos. Existem diversas demandas da sociedade que nem mesmo conquistaram uma atenção do Estado. Outras penetraram na pauta de discussão do governo, mas ainda não ingressaram na fase da formulação. Mesmo para as que ultrapassaram a intricada fase da formulação, muitas vezes restrita à alta burocracia e permeada de barganhas (LINDBLÖM, 1981), não existe uma garantia concreta de que será montada uma estrutura para o desenvolvimento de ações em torno da temática, visto que há variáveis externas e internas que podem interferir nesse processo (LABRA, 1999). Há sempre o risco, também, das que conseguiram entrar na fase da execução serem atendidas minimamente e sem muito esforço, aplicação e eficiência do governo.

No caso das demandas da juventude, mesmo com o grande— e por vezes conflitante— número de problemas levantados pela sociedade em diversos campos (LABRA, 1999), elas conseguiram ser elevadas à agenda pública e, em 2005, deu-se início à criação do aparato

institucional⁵⁰ da Política Nacional de Juventude e do seu programa maior, o Programa Nacional de Inclusão de Jovens⁵¹, que passou a ser executado em diferentes municípios do Brasil.

Este capítulo traça uma reflexão sobre o processo de produção da Política de Juventude, abordando como a sua temática chegou à arena de debate, quais os atores contribuíram nesse processo e como ela conseguiu se firmar como uma política que, por meio de seus programas, passou a atuar na frente em questão.

As políticas se desenham através de programas. Através deles são explicitadas as estratégias de implementação de uma dada política e criadas, a partir de um ato de autoridade, as condições necessárias para o alcance de metas políticas desejáveis (ALA-HARJA e HELGASON, 2000). Dessa forma, o capítulo discute, também, como o ProJovem passou a integrar essa política, dando os primeiros passos para clarificar a modalidade do programa que foi objeto de nossa pesquisa, tal como a modalidade foi idealizada no momento da formulação e reformulada após o decorrer da sua implementação.

Exercício do poder e da autoridade, alocação de recursos escassos, prática de manipulação, tomada de decisões coletivas, são muitas as formas comumente usadas para definir o termo política (HEYWOOD, 1997). Por delimitarmos a Política da Juventude no campo das políticas públicas, antes de conhecermos como ela surgiu, quais os atores que contribuíram para a sua criação e quais as características e elementos constitutivos do ProJovem Urbano, cabe primeiro esclarecermos o que este estudo entende por políticas públicas. Igualmente, embora saibamos que ocorre um entrelaçamento destas dimensões e que elas podem ocasionar modificações mútuas, é preciso que deixemos claro sobre qual o campo da política o estudo se debruçou (se o interesse foi o jogo político, o sistema político ou o Estado em ação) (FREY, 2000; PINHEIRO, 2009; CASTRO, 2008).

Na língua inglesa, os verbetes *politics* (o jogo político), *policy* (o Estado em ação) e *polity* (o sistema político) ajudam a distinguir, no campo científico, sobre qual ‘política’ o

⁵⁰ Foram criados órgãos gestores, instituições de controle social e o Programa Nacional de Inclusão de Jovens. O Estatuto da Juventude e a PEC da Juventude estão entre as medidas tomadas pelo governo para a institucionalização da Política da Juventude. A Proposta de Emenda Constitucional nº 65 (PEC da Juventude) foi encaminhada ao Congresso, sendo aprovada em julho de 2010. Ao inserir o termo ‘jovem’ no capítulo dos Direitos e Garantias Fundamentais da Constituição de 88, assegurou também a esse segmento os direitos anteriormente garantidos às crianças e adolescentes, como à vida, à saúde, à educação, à cultura, à alimentação, ao lazer e à profissionalização, dentre outros. O Estatuto da Juventude, Lei nº 12.852 (Projeto de Lei nº 27/2007, apensado ao Projeto de Lei nº 4529/2004) foi sancionado em 2013. O Estatuto da Juventude, que é uma declaração de direitos que, além daqueles já previstos na Constituição, assegura aos jovens ainda outros, como os direitos à participação social, à livre orientação sexual e à sustentabilidade. Em 2004, o governo também já havia encaminhado o Projeto de Lei nº 4530/2004, em tramitação na Câmara dos Deputados, propondo a criação do Plano Nacional para esse grupo social e estipulando metas a serem atingidas em dez anos.

⁵¹ ProJovem Original.

estudo se refere (CASTRO, 2008). Na língua portuguesa, no entanto, o termo ‘política’, apesar de também possuir mais de um significado, conserva apenas um formato gráfico e torna-se dependente da união do texto com o contexto para dar conta da sua aceção naquele momento.

Com relação à locução políticas públicas (*public policy*), usada no contexto do ‘Estado em ação’, a sua definição ainda é arbitrária, segundo Secchi (2010), não existindo um consenso sobre ela. Para Santos, nestes tempos de globalização, tudo é política, visto que são necessárias intervenções para corrigir as distorções produzidas por ela. Isso faz com que a política apareça “*como um dado indispensável e onipresente, abrangendo praticamente a totalidade das ações*” (2008, p.163).

O conjunto de decisões tomadas e executadas para a equalização de problemas políticos é chamado de políticas públicas (RUA, 1998). Embora a noção de políticas públicas possa ser associada a uma gama de ações desenvolvidas a partir de recursos físicos e humanos específicos, com duração e impactos definidos, ela não se restringe à implantação de serviços públicos, uma vez que também contempla as ações de natureza ético-política e as relações de níveis diversos que se dão “*no campo de conflitos entre atores que disputam orientações na esfera pública e os recursos destinados à sua implantação*” (SPOSITO e CARRANO, 2003, p.17).

No caso das políticas sociais, elas ocupam “*uma localização específica no conjunto das políticas públicas*” (LOBATO, 2004, p.239) e buscam minimizar os efeitos do Estado capitalista pós-*Welfare State* sobre a população (CASTRO, 2008), intensificados nestes tempos de globalização, em que processos distorcidos e desordenados exigem respectivas ações contínuas para as suas normatizações (SANTOS, 2008). Saber promover essa delimitação da política social no campo da política pública auxilia ao avaliador discernir se os governos estão fazendo uma abordagem reparatória e compensatória de uma política, ou mesmo tratando-a como uma ‘política de governo’, quando o correto seria a perspectiva de garantia de direitos do Estado.

Ressalta-se que não se deve confundir políticas públicas com políticas governamentais. O governo não é a única instituição a prestar serviços à comunidade política por meio de sua estrutura administrativa (HEIDEMANN, 2010). Da mesma forma, não cabe apenas ao executivo a exclusividade em desenhar políticas públicas, tendo o judiciário e legislativo também essa responsabilidade (SPOSITO e CARRANO, 2003).

É preciso considerar a existência de novos arranjos políticos e a atual profusão de “*parcerias e agregação de atores estatais e societários em comunidades ou redes de políticas*

situadas em campos especializados (policy communities ou policy networks)”, tendo em vista a crescente hiperespecialização das políticas públicas (BURLANDY e LABRA, 2007, p.1544). Mesmo que ocorram parcerias, essas não retiram o caráter público de uma política que contém a presença do aparelho público-estatal (SPOSITO e CARRANO, 2003).

Independente de ser estatal ou não, “*uma política só é pública a partir do momento em que o Estado participa como um agente importante*”, atuando na articulação de diferentes interesses e demandas, participando de algumas ações ou mesmo apenas definindo seu marco regulatório (CASTRO, 2008, p.66). Ou seja, apesar de existirem políticas públicas não estatais, assim definidas porque o Estado não assume um papel principal nas suas conduções, nenhuma política pública pode abster-se do Estado (LIMA, 2012).

Com essas considerações, concebemos neste estudo a política como o Estado em ação. Entendemos que políticas públicas se constituem numa série de ações de natureza ético-política com durações determinadas e impactos definidos. Elas se realizam a partir de recursos estruturais e humanos específicos, que independente de estatal ou não, tem o Estado como agente central (SPOSITO e CARRANO, 2003; CASTRO, 2008).

2.1 O PROBLEMA, A FORMAÇÃO DA AGENDA E OS ATORES SOCIAIS

Para a discussão sobre a produção de políticas públicas é fundamental buscar uma compreensão de como pode se dar o “*reconocimiento de nuevos problemas que aparecen en la arena política a partir de la transformación de las necesidades en demandas*” (FLEURY, 2003, p.2), pois geralmente é nesse momento que inicia o processo de *policy making*.

Na inserção de um tema ou problemática na agenda do governo, operam três processos interdependentes. O primeiro é o problema (*problem stream*), ou seja, qual a questão central que precisa ser resolvida. A partir dessa definição da problemática que se pretende intervir, inicia-se o processo político em si (*political stream*) e são traçadas as alternativas de política (*policy stream*) (KINGDON, 1995).

Observa-se, então, que na tentativa de culminar na implementação da decisão, antes da elaboração da agenda, do levantamento das opções de intervenção e da escolha de uma alternativa, um ou mais atores sociais, ao identificarem uma necessidade ou um problema, buscam apoio para convencerem os ‘decisores’ a agirem no sentido de equalizarem a situação, alterando-a a favor da posição defendida.

Sendo assim, destacar uma demanda/ problema com vistas a inseri-la na lista de assuntos que chamam a atenção dos cidadãos e do governo é um passo fundamental no processo de *policy making*.

No entanto, conseguir que uma temática se destaque não é uma tarefa simples, especialmente porque não existe apenas uma demanda na poliarquia brasileira. Diante desse quadro de múltiplos problemas a serem resolvidos, alguns governantes optam na construção da agenda política (*agenda setting*) por algumas questões, devido a constrangimentos ou preferências. Outras, para adquirirem o *status* de agenda (VIANA, 1996), precisam passar por um processo de grandes pressões e mobilizações da população e de seus grupos de interesse.

É certo que interesses sociais específicos podem se tornar bens públicos instituídos, embora nem todos consigam conquistar esse *status* de política instituída. Diferentes concepções explicam como ocorre o fenômeno de transformação das demandas em políticas públicas. Segundo o recorte marxista, para uma questão se tornar uma política pública é preciso que os interesses organizados sejam absorvidos pelo Estado. Já na visão neomarxista, para que isso ocorra é preciso que elas sejam vocalizadas pelos interesses organizados, que devem se instituir como seus legítimos representantes. Na ótica *habermasiana*, são as estratégias comunicacionais que influenciam os processos de deliberação dessas políticas (CASTRO, 2008). Vê-se que aqui não se fala de estratégias apenas de transmissão de informações, mas de estratégias de comunicação, que, por sua vez, significa na concepção de Freire (1971) uma participação compartilhada dos sujeitos no ato de pensar.

Ainda que não exista uma ordem necessariamente sequencial no *policy making*, uma necessidade vocalizada e transformada em demanda de intervenção pública pode seguir para a fase da formulação (*policy formulation*), ou seja, aquela fase que ocorre quando se examina o problema e as possíveis soluções, escolhem-se as alternativas e, em seguida, uma decisão técnica-política é tomada (*decision making*), vindo geralmente acompanhada da aprovação e promulgação de uma lei (LABRA, 2007).

No campo da juventude, o ano de 2005 é apontado como o marco do processo de formulação da Política de Juventude e do ProJovem, pois foi quando as políticas para esse segmento deixaram de figurar no campo ‘do estado de coisas’ (RUA, 1998), já que foram reconhecidos diversos problemas contemporâneos que atingem a juventude e foi montada uma arquitetura para dar conta da implementação de ações e programas estratégicos, dos quais se destaca a modalidade urbana do ProJovem.

Para compreender como foi definida uma política voltada aos jovens, é preciso entender primeiro como a juventude entrou na agenda pública, observando se essa demanda

era um antigo problema que inquietava a sociedade ou mesmo um problema emergente, quais os conflitos de interesses existentes na ocasião e quando a conjuntura política se tornou propícia à discussão da questão (LABRA, 2007).

No Brasil, durante séculos, apesar das desigualdades sociais do país, o Estado não atuava no sentido de cumprir sua função social. No campo da juventude, até o fim do século XX, havia um vazio de intervenções para os jovens.

Mesmo ao longo da institucionalização do sistema de proteção social brasileiro⁵², a juventude não foi tomada como alvo, em parte porque os jovens não eram reconhecidos como categoria social. Antes do processo de industrialização do Brasil, nem mesmo havia uma definição clara sobre a juventude, pois eram considerados adultos todos os que não eram mais crianças e que o padrão corporal já os afastava dessa fase. Até mesmo o termo adolescência surgiu mais tarde, referindo-se à puberdade, quando também se evidenciou a existência de uma ‘juventude operária’ que ingressava precocemente no trabalho (ZUCCHETTI e BERGAMASCHI, 2007).

Por parte do governo, os jovens-adolescentes empobrecidos⁵³, duramente atingidos pelo contexto brasileiro das desigualdades sociais, quando muito, eram apenas ‘culpabilizados’ pelas mazelas provocadas pela própria ausência do Estado. Só recebiam a sua atenção, ainda que de forma repressiva ou mínima, se sofriam ou provocavam algum delito penal⁵⁴. Embora a precariedade fosse uma constante, o Estado não oferecia a esse grupo social nem mesmo os serviços públicos educacionais e de saúde⁵⁵.

Em decorrência do ‘custo econômico’ dos problemas sociais– intensificados pelo aumento populacional sem a respectiva proteção social– e da necessidade de garantir a ‘força de trabalho em potencial’, algumas medidas de proteção e tutelares direcionadas aos jovens-adolescentes foram estabelecidas pelo governo, amparado pelo Código de Menores promulgado em 1927⁵⁶.

⁵² Em 1923, com a Lei Eloi Chaves e o sistema de Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs), deu-se início ao sistema de proteção social brasileiro.

⁵³ E também as crianças pobres.

⁵⁴ A legislação vigente até a primeira década do século XX atribuía ao indivíduo de 14 a 18 anos a responsabilidade penal pelos seus atos. Nessa situação descumprimento da lei ou mesmo quando eram vítimas de delitos penais provocados por outros, embora o Estado os assumisse como encargo, fazia-o minimamente e de forma deturpada, tal como o tratamento a eles infligido nos estabelecimentos correccionais disciplinares, cujas Casas de Correção são exemplos.

⁵⁵ As únicas iniciativas nesse sentido se deram a partir de 1855 com as escolas de aprendizes e artífices, asilos e institutos para surdos.

⁵⁶ É preciso ressaltar que o Código de Menores não era uma legislação que teve ampla aceitação na época, especialmente porque ele limitava o número de horas dedicadas pelos menores de dezoito anos nas fábricas e, conseqüentemente, reduzia os lucros obtidos pelo empregador com esse trabalho. Julgando os jovens-adolescentes, e também as crianças, como mão de obra imprescindível à estruturação da economia brasileira e

Após esse período, além dos avanços na legislação social de proteção ao trabalhador e de alguns organismos voltados à profissionalização, uma das medidas de destaque foi a criação, em 1941, do Serviço de Assistência ao Menor (SAM)⁵⁷ e mais tarde, em 1964, da Política Nacional do Bem-Estar do Menor (PNBEM)⁵⁸ e sua respectiva Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (Funabem).

Com o início do processo de abertura política, surgem espaços para novas concepções conduzidas por novos atores sociais, especialmente os que encaravam os jovens-adolescentes⁵⁹ como sujeitos sociais, e não meros delinquentes, força de trabalho em potencial, menores, meninos carentes ou em situação irregular.

O dilema dos chamados ‘meninos e meninas de rua’ ou ‘menores abandonados’, que afligia especialmente os movimentos sociais, encontrou campo fértil durante o processo de redemocratização brasileira para ser combatido junto à Doutrina da Situação Irregular⁶⁰, abrindo caminho para as mudanças que viriam mais tarde.

Novos paradigmas dominaram e a Doutrina da Proteção Integral⁶¹ passou a vigorar, dando margens ao estabelecimento de direitos aos jovens-adolescentes, direitos consolidados na Constituição e detalhados no ECA.

Ressalta-se que, no Brasil, até a década de 90, a discussão voltou-se apenas para a faixa etária atendida pelo ECA⁶². No entanto, outros países da América Latina já haviam avançado nessa questão. A Argentina e o Equador, por exemplo, desde 1987, já possuíam na estrutura do governo órgãos diretores de juventude (RODRIGUES, 2008).

insatisfeito com as intervenções do Estado, nesse momento representado pelo Juizado de Menores, o empresariado argumentava que a jornada de cinco horas diárias de trabalho forçaria a ociosidade dos jovens-adolescentes, que ficariam nas ruas em pleno abandono e com riscos de serem seduzidos por situações perigosas (SANTANA, 2008).

⁵⁷ Esse sistema nacional integrava instituições privadas e públicas e se destinava a guardar e ‘educar’ em internatos, patronatos ou escolas de aprendizagem de ofícios os meninos pobres, especialmente os chamados ‘menores’, aqueles que se encontravam em situação de abandono ou delinquência. (RIZZINI., 1993; CUNHA 1999; SPOSATI *et al*, 1992; DAMASCENO, 2006).

⁵⁸ A Política Nacional do Bem-Estar do Menor oportunizou a criação da Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor– que pretendia desenvolver ações para a reintegração dos ‘carentes biopsicosocioculturalmente’ à sociedade através de técnicas pedagógicas e psicológicas– e de suas ‘filiais’ estaduais, as Fundações Estaduais do Bem-Estar do Menor (Febem)– centros de triagem e internação. No entanto, o Regime Militar, que se deu concomitante a PNBEM, interpôs a impossibilidade dos ideais dessa política se concretizassem a contento, tendo em vista que a sua concepção não encontrou um palco propício frente à repressão e autoritarismo.

⁵⁹ E também as crianças.

⁶⁰ A Essa doutrina caracterizava como regular a situação dos ‘meninos’ que estavam na família, na escola e na comunidade e como irregular os ‘menores’ que estavam em abandono, trabalhando precocemente, acusados de delitos ou vivendo na rua.

⁶¹ Doutrina das Nações Unidas para a Proteção dos Direitos da Infância.

⁶² Ressalta-se, no entanto, que a Unesco no Brasil, em 1997, criou um departamento para a questão da juventude (RODRIGUES, 2008).

Da mesma forma, a agenda internacional, desde o início dos anos 80, havia se voltado ao tema da juventude, em sua perspectiva ampliada. Caminhando no sentido da institucionalização mundial da política de juventude, a Organização das Nações Unidas (ONU) elaborou o Programa Mundial de Ação para a Juventude, que deveria entrar em vigor a partir do ano de 2000 (RODRIGUES, 2010). Com o incentivo da ONU, diversos países realizaram eventos com o tema da juventude, como conferências, consultas públicas, encontros e fóruns mundiais.

Em 1996, foi fundada a Organização Ibero-americana da Juventude (OIJ), um organismo internacional que já se articulava desde 1992, em um movimento iniciado na VI Conferência Ibero-americana de Ministros da Juventude, realizada naquele ano, em Sevilha. A OIJ⁶³ passou a atuar no sentido de inserir essa temática nas agendas governamentais. Vários países da América Latina, com exceção do Brasil⁶⁴ e de Honduras, impulsionados por essa organização criaram naquele período organismos para dar suporte à Política de Juventude (KERBAUY, 2005).

Mesmo que as agências das Nações Unidas, especialmente a partir de 1985– 1º Ano Internacional da Juventude, tenham promovido algumas iniciativas para a institucionalização de ações direcionadas aos jovens, diferente de outros países latino-americanos, elas tiveram pouca repercussão no contexto brasileiro, visto que o foco das mobilizações no país estava voltado à problemática daqueles com até 18 anos incompletos, e não da parcela da população jovem que vai até os 29 anos, os jovens-jovens e os jovens-adultos (ANDRADE, 2010).

Porém, nos últimos anos do século XX, alguns crimes envolvendo jovens brasileiros, ora como vítimas ora como autores da violência, ajudaram a provocar uma discussão sobre a necessidade de construir uma política voltada à juventude⁶⁵.

De modo geral, os problemas ligados à violência foram propulsores de debates a respeito dos jovens. Episódios violentos costumam provocar explosões de sentimentos e essas inquietações podem gerar mobilizações. Essa comoção, segundo Danilo Moreira⁶⁶, ex-presidente do Conjuve, muitas vezes foi apenas impulsiva e ocasionou um movimento mais midiático do que orgânico das instituições da sociedade civil. Ainda que tenham ajudado a

⁶³ A OIJ é composta dos seguintes Estados-membros: Bolívia, Colômbia, Equador, Peru, Venezuela, Cuba, República Dominicana, México, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicarágua, Panamá, Argentina, Brasil, Chile, Paraguai, Uruguai, Espanha e Portugal (OIJ, 2013).

⁶⁴ O Brasil tornou-se membro observador da OIJ após a implantação da Secretaria Nacional de Juventude (BRASIL, 2007). Apenas em 2010, o país passou a ser membro pleno dessa organização. (OIJ, 2013).

⁶⁵ É claro que alguns deles também deram margens a tentativas de fazerem regredir avanços já obtidos no que tange aos jovens-adolescentes, como as propostas de redução da maioridade penal.

⁶⁶ Danilo Moreira, Ex-presidente do Conjuve (*apud* CLEMENTINO, 2009).

construir a pauta, esses fatos também trouxeram à tona o debate sobre a redução da maioria penal.

A respeito dos episódios de violência e marginalidade, há uma ideologia que, partindo de uma relação de causa e efeito, promove uma associação desses fenômenos com a pobreza. Devido à proteção da sociedade, quando esses fenômenos são oriundos de outras classes sociais, há uma série de iniciativas para torná-los ocultos ou menos perceptíveis (DAMASCENO, 2008).

Com o aumento da preocupação com a ‘ociosidade’ dos jovens e com o envolvimento dos mesmos em situações de ‘marginalidade’, possíveis medidas para diminuir o tempo ocioso da juventude e para fomentar o empreendedorismo juvenil passam a fazer parte do debate. A preocupação maior, naquele momento, não foi direcionada aos problemas sofridos pelos jovens e, sim, a respeito do que poderiam causar à sociedade, caso a sua situação não fosse resolvida.

Mas, a violência e a marginalidade não são restritas aos jovens pobres. Quando alguns episódios comprovam essa assertiva ao revelarem que jovens em situações privilegiadas também estão sujeitos a cometerem atrocidades (SPOSITO, 2003), o foco das discussões passa da questão do jovem pobre para uma perspectiva ampliada da juventude.

Como se sabe, apenas os jovens-adolescentes eram incluídos nas políticas destinadas à criança e ao adolescente. Os jovens-jovens e os jovens-adultos não encontravam aportes em programas federais voltados para seus dilemas contemporâneos, tais como a questão da entrada no trabalho e o acesso ao ensino médio ou superior, fato que demandava intervenções nessa esfera.

As organizações da sociedade civil desde o final da década de 80 vinham desenvolvendo alguns projetos direcionados aos jovens. Muitos desses projetos partiram de iniciativas ligadas a organizações não governamentais e religiosas atuantes nas localidades, como as realizadas pela Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB).

Com o avanço da descentralização, algumas iniciativas também foram empreendidas pelos governos locais, muitas vezes em parceria com a sociedade civil. Farah (2001) apresenta alguns projetos desenvolvidos nas duas últimas décadas do século XX, em distintas áreas, que foram mapeados pelo Programa Gestão Pública e Cidadania, realizado pela Fundação Getúlio Vargas (FGV) e pela Fundação Ford, com apoio do Banco Nacional de Desenvolvimento Social (BNDES). Esses projetos foram desenvolvidos nas esferas locais por meio de parcerias e novos arranjos institucionais. Algumas destas iniciativas, como o Projeto Axé da Bahia, o

Projeto Travessia, de São Paulo e o Programa Miguilim⁶⁷, de Belo Horizonte, foram consideradas experiências de sucesso e, no campo do atendimento aos jovens, corroboraram para a visão de que era importante priorizar esse grupo social e criar projetos direcionados a essa clientela.

Fortaleceu-se a ideia de que a ausência de uma política para a juventude e a sua invisibilidade estariam também criando entraves ao apoio e financiamento dos programas voltados a esse segmento, e esse também se constituiu um fator propulsor das mobilizações para que a temática entrasse na agenda do governo federal e para que fosse desenhada uma política nacional para esse grupo.

A ausência de uma política para a juventude trazia ainda dificuldade para a aquisição de programas mais adequados aos dilemas contemporâneos desse segmento, como a necessidade de lazer, acesso à educação, prevenção às doenças sexualmente transmissíveis, à dependência de substâncias psicoativas e à violência, bem como a qualificação para o trabalho⁶⁸.

Os meados dos anos 90 também acabaram se afirmando como o marco do aparecimento, no âmbito local e regional, de organismos públicos voltados à articulação de parcerias com a sociedade civil para a execução de projetos e programas do poder executivo, financiados ou não pelo governo federal, voltados aos jovens (SPOSITO e CARRANO, 2003).

O governo federal, nos mandatos que se estabeleceram após o ECA, também passou a executar alguns programas e projetos na tentativa de atuar em parte com problemas que causam impactos na juventude. A questão da multiplicação de mortes violentas de jovens e ao mesmo tempo do crescimento do número de mortes protagonizadas por eles, como foi visto, também já impulsionavam medidas do governo. Ao lado desse problema, com o fenômeno da expansão das redes de narcotráfico, há um aumento do consumo de substâncias lícitas/ ilícitas, as quais se tornaram mais acessíveis aos indivíduos, especialmente aos jovens, preocupando a população e exigindo iniciativas do Estado.

Como pode ser observado, durante a década de 90, “*o tema da criminalidade atravessa permanentemente o debate sobre as políticas públicas para os jovens*” (SPOSITO e CARRANO, 2003). Apesar da evidência de que diversos fatores socioeconômicos

⁶⁷ O Programa Miguilim, voltado a crianças e jovens-adolescentes com trajetória de rua, foi concebido pela Frente de Defesa das Crianças e Adolescentes, uma organização não governamental, e incorporado pela Prefeitura de Belo Horizonte, em 1993 (VAZ, 1998).

⁶⁸ Sobre a qualificação para o trabalho, cabe uma ponderação sobre se isso ainda é relevante, visto a ideia do ‘não-trabalho’ apresentada por Gorz (1987).

contribuíam de forma cruel para a exclusão social de jovens, o grande mote para o desenvolvimento das iniciativas conduzidas pelo Estado foi o entendimento de que a sociedade desejava que a União cumprisse o seu papel na prevenção da violência e contenção da marginalidade, agindo, de certa forma, tal qual os projetos alternativos desenvolvidos no âmbito local e pelas organizações não governamentais, fundações e institutos ligados a empresas privadas em nome da 'responsabilidade social' (COSTANZI, 2009).

Quando se deu o primeiro governo do Ex-presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), foram instituídas na esfera da Assistência Social algumas medidas e projetos pretendendo distanciar a juventude das situações com riscos de violência, através, principalmente, de projetos ligados aos Esportes. Ressalta-se que essas ações do governo, bem como outras frentes também vinculadas à juventude, como o Projeto Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano criado em 2000, além de se pautarem na visão de uma juventude 'problemática', deram-se, em certa medida, sem grandes diretivas capazes de favorecer a coordenação federativa das mesmas nem a sua avaliação. No entanto, não se pode deixar de citar que essas iniciativas do governo FHC também contribuíram para abrir uma pauta para a discussão sobre a geração de políticas para a juventude.

Na gestão FHC, a questão da juventude não ficou totalmente paralisada, já que um conjunto diversificado de projetos pontuais e pautados no 'ensaio e erro' foi empreendido. Porém, é preciso ressaltar que naquele momento também não se deu, de fato, uma política *stricto sensu* para a juventude. Não se estabeleceu o que poderia ser chamado de políticas públicas, mas um conjunto de programas desconexos, pautados na focalização e marcados pelo viés da 'estereotipação' dos jovens (KERBAUY, 2005).

Ocorre que naquele momento inexistiam concepções estratégicas que permitiam "*delinear prioridades e formas orgânicas e duradouras de ação institucional*" capazes de compatibilizar "*interesses e responsabilidades entre organismos do Estado e da sociedade civil*" (SPOSITO e CARRANO, 2003, p.22). Havia até a sobreposição de projetos em uma mesma área e para uma mesma clientela, deixando aparente a frágil institucionalidade das políticas para os jovens empreendidas naquele governo (RUA, 1998).

Por mais que tenha ocorrido uma preocupação mais sistematizada do governo FHC para formular ações voltadas para a juventude, somente ao finalizar o seu governo, por meio da organização das entidades não governamentais e em decorrência da campanha presidencial, é que houve um preparo maior para discutir a formulação de uma Política Nacional de Juventude (KERBAUY, 2005).

Nos debates empreendidos na campanha eleitoral de 2002, a temática da juventude se fez presente e os candidatos apresentaram suas propostas de atuação nesse campo. Passou a vigorar, naquela ocasião, a percepção de que diversos fatores socioeconômicos estariam contribuindo para intensificar a exclusão social dos jovens e que medidas precisavam ser tomadas para esse segmento.

Com a transição para o governo Lula, o tema se tornou mais visível, especialmente pelo diálogo estabelecido com organizações da sociedade civil voltadas ao trabalho com os jovens (SPOSITO e CORROCHANO, 2005).

Quando a juventude foi colocada no centro do debate público e foi lançada em esferas e fóruns públicos uma discussão sobre “*a condição de ator invisível e silenciado*”, esse debate foi qualificado de forma “*crítica e propositivamente*” a partir da definição coletiva de dilemas e de propostas de intervenções (DIÓGENES e SÁ, 2011, p.139).

A análise da trajetória dos avanços das políticas públicas no Brasil e do próprio sistema de direitos aponta a presença de militâncias ligadas aos movimentos sociais envolvidas nesse processo, trazendo para a arena de decisão política as demandas da sociedade civil. Isso ocorreu inúmeras vezes com outras políticas públicas e não foi muito diferente na produção da política de juventude. Também no campo da juventude os movimentos estudantis, as juventudes partidárias, as fundações e um conjunto de organizações da sociedade civil contribuíram para induzir a ação pública governamental, pois atuaram no sentido de promover mobilizações e eventos⁶⁹ para conquistar a atenção tanto dos pesquisadores quanto dos gestores e demais agentes da sociedade, formando parcerias e dando voz aos jovens (SPOSITO e CORROCHANO, 2005).

No processo de definição política, a organização dos movimentos sociais é um fator proeminente (CASTRO, 2008). Essas identidades que se formam na esfera social detêm um enorme poder na promoção de mudanças, já que são capazes de romper com a lógica dominante e, até mesmo, de reestruturar o Estado (CASTELLS, 2003). Estas “*ações sociais coletivas de caráter sociopolítico e cultural que viabilizam distintas formas da população se organizar e expressar suas demandas*” são formas da sociedade civil se organizar para resistir ‘ao velho’ que a está oprimindo, ou mesmo para construir ‘o novo’ que a libertará (GOHN, 2004, p.141).

Decerto, essas formas organizacionais da sociedade civil podem atuar como mecanismo de pressão indireta, adotar denúncias simples ou mesmo procedimentos mais

⁶⁹ A primeira instituição a promover um evento para discutir a questão da juventude foi a Fundação Mudes, que em 1995 realizou o I Encontro Nacional de Técnicos da Juventude (RODRIGUES, 2008).

complexos, como realização de passeatas e concentrações (GOHN, 2004). Até mesmo a violência e a coerção, por conta da valorização das mais importantes revoluções civis, no que tange ao modelo clássico de movimento social, são consideradas táticas de luta (PICOLOTTO, 2007).

Não obstante, nesse último sentido ligado ao paradigma marxista, os movimentos sociais são instrumentos da luta de classes que almejam mudanças em decorrência das contradições que nascem com a oposição capital-trabalho (PICOLOTTO, 2007), ou mesmo, tendo em vista a coerção capitalista do ‘deus-trabalho’, uma forma de execução de “*interesses antagônicos no seio do fundamento social comum do sistema produtor de mercadorias*”, no qual, diante da dinâmica de valorização do capital, a luta se dá por “*salários, direitos, condições de trabalho ou postos de trabalho*” (GRUPO KRISIS, 2003, p.24).

Entretanto, como a autonomia é uma característica da ação dos atores sociais, as militâncias não estão restritas a determinantes econômicos e materiais. Novos movimentos sociais passam a atuar libertos da noção de classes sociais e motivados por questões voltadas a toda a sociedade e não a um grupo específico (PICOLOTTO, 2007).

Alguns movimentos sociais são exemplos dos que buscam mudar a vida e, não, tomar o poder, levantando-se contra o patriarcalismo, o tradicionalismo religioso e o nacionalismo (CASTELLS, 2003), reagindo de “*múltiplas formas contra o uso arbitrário da autoridade, por terem se revoltado contra a injustiça social e por procurarem a liberdade necessária à experimentação pessoal*” (PICOLOTTO, 2007, p.166).

A respeito da política de juventude, os movimentos sociais e as Organizações não governamentais também se constituíram em ‘grupos de poder’ que afetaram a criação dessa política direcionada exclusivamente para os jovens, garantindo direitos a essa geração. Alguns desses movimentos de juventude “*se descolaram dos movimentos tradicionais, tais como estudantil, sindical, etc e passaram a ter uma agenda própria*” (RODRIGUES, 2010, p.9),

Ao lado de algumas ações desenvolvidas pela sociedade civil, muitas com parcerias com o governo, tais como os projetos voltados ao incentivo e apoio ao esporte, a cultura e ao trabalho, com vistas ao preenchimento do tempo dos jovens e à diminuição das possibilidades do envolvimento dos mesmos com as situações de ‘risco’, também começaram a surgir um movimento de organizações e grupos de jovens, ligados a diferentes campos, e não só à vida partidária e estudantil, que passaram a ressaltar seus dilemas específicos e a pressionar o poder público para que esse os reconhecesse (ANDRADE, 2010).

Ressalta-se que a importância desses projetos está ligada à iniciativa dos mesmos em tentar atenuar os problemas vividos pela juventude em decorrência dos efeitos perversos da

tradicional desigualdade social do país, tanto que essa foi uma das preocupações determinantes que estimulou novos empreendimentos na área da juventude. Em outra linha, esses projetos foram fundamentais porque deram o primeiro passo no sentido de juntar grupos de jovens, dar oportunidade para o surgimento de lideranças e promover discussões a respeito da invisibilidade da juventude e das problemáticas sociais enfrentadas pelos jovens.

Algumas iniciativas locais desenvolvidas por instituições não governamentais levantaram a bandeira de que era necessário desenvolver programas públicos de atendimento social aos jovens. Os movimentos sociais e organizações não governamentais conseguiram divulgar essa ideia e ampliá-la por meio do debate público.

Demandas diversas dos jovens, no âmbito da cultura, do esporte, do meio ambiente, de movimentos étnicos, dentre outras, passam a requerer que as mesmas fossem “*reconhecidas no espaço público como demandas cidadãos legítimas*” da juventude a partir da compreensão dos jovens como sujeitos de direitos e não como seres definidos “*por suas incompletudes ou desvios, mas por suas especificidades e necessidades*” (ANDRADE, 2010, p.6).

Embora tenha ocorrido um período no qual a temática recebia pouca atenção e os ativistas desse campo tinham a impressão de que estavam ‘pregando no deserto’, para Daniel Cara⁷⁰, ex-presidente do Conselho Nacional de Juventude e coordenador da campanha nacional pelo direito à educação, aos poucos mais pessoas se integraram ao debate, ficando evidente o papel significativo da sociedade civil organizada na produção de idéias de como deveria se constituir o campo das políticas para os jovens.

A ideia de “*que a sociedade tinha quase nada a oferecer para as pessoas com mais de 18 anos*” e de que era importante consolidar políticas e programas para os jovens, multiplicando as experiências de sucesso e promovendo a proteção social dos mesmos foi se espalhando e alguns institutos e fundações empresariais se uniram a esses movimentos sociais e organizações não governamentais, dispostos a intervirem nesse cenário. Nesse sentido, atuaram fomentando a discussão e colocando esperanças na mobilização de jovens, especialmente através do que passaram a chamar de ‘protagonismo juvenil’ (INSTITUTO CIDADANIA, 2004, p.85).

A visibilidade do tema da juventude ampliou-se com um intenso debate empreendido especialmente pelas organizações da sociedade civil que eram ativistas nessa área e desenvolviam trabalhos com os jovens (SPOSITO e CARRANO, 2003). Com certeza, esse tipo de organização possui uma capacidade muito grande de interferir nos sistemas simbólicos

⁷⁰ Daniel Cara, ex-presidente do Conselho Nacional de Juventude (*apud* CLEMENTINO, 2009).

dominantes e promover mudanças nos códigos culturais. Da mesma forma, pode afetar as instituições, os modelos de organização e os sistemas políticos (PICOLOTTO, 2007).

A partir de 98, alguns atores sociais começaram a se unir para traçarem estratégias com vistas à instituição de uma política para a juventude. As formas de atuação desses movimentos e organizações se deram mais no sentido de cooperação do que de confronto (ADVÍNCULA, 2006). Ampliou-se o debate, sobretudo, a partir de duas estratégias: (1ª) criação de arenas para a discussão sobre as ações necessárias para melhorar as condições de vida dos jovens e para oferecer oportunidade ao seu desenvolvimento e (2ª) produção de pesquisas, relatórios, dossiês e manifestos.

A Fundação Perseu Abramo é uma das instituições que se destacou nesse processo de construção de uma política para a juventude. Em 1998, ela desenvolveu a pesquisa⁷¹ intitulada ‘Juventude: Cultura e Cidadania’ para traçar a participação democrática da juventude e identificar estratégias nesse sentido. Posteriormente, continuou participando de eventos sobre a juventude e pesquisas produzidas por outras organizações (RODRIGUES, 2010).

Em outra ponta, um conjunto de entidades– Conselhos, Órgãos Governamentais, Programas para jovens, Institutos Mais Brasil e Teutônio Vilela, Central de Oportunidades e organizações não governamentais diversas– dedicaram-se a produzir o documento ‘Carta de Brasília’, no qual buscavam disseminar a idéia da importância do desenvolvimento de políticas integradas para a juventude.

A ONG Ação Educativa é outro exemplo, pois se empenhou em mapear as instâncias governamentais das esferas municipais e estaduais que desenvolviam projetos para a juventude e ampliar sua rede de parceiros e colaboradores incluindo esses organismos públicos. Em 2002, também organizou, em parceria com a Fundação Friedrich Ebert Stiftung/ Instituto Latino-Americano de Desenvolvimento Econômico e Social (FES/ Ildes), o ‘Seminário Políticas Públicas de Juventude’, visando reunir experiências direcionadas aos jovens, desenvolvidas no Brasil e em outros países (RODRIGUES, 2010).

Outras iniciativas simultâneas, organizadas por organizações e movimentos ligados à juventude, igualmente ajudaram a propor o arcabouço legal e institucional da Política de Juventude.

⁷¹ Essa pesquisa buscou investigar os hábitos de consumo dos jovens, as atividades que desenvolvem, as produções culturais, os processos de aquisição de informação, as formas de sociabilidades, valores, comportamentos, identidades, acesso à escola e ao mercado de trabalho, consciência dos direitos e grau de inserção política (NOP, 2006).

O Instituto Ayrton Senna, a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp), o Grupo de Institutos e Fundações e Empresas (Gife) e a Unesco, nesse mesmo sentido, elaboraram, em 2002, o documento ‘Por uma Política de Juventude para o Brasil’, que foi assinado pelos candidatos ao governo federal, afirmando o compromisso em implantar políticas direcionadas aos jovens (RODRIGUES, 2010).

Nesse período, diversas organizações e movimentos de juventude também participaram de um evento realizado no Rio de Janeiro pela Organização Brasileira de Juventude (OBJ) e pelo Instituto Brasileiro de Política de Juventude (IBPJ), com o apoio da Fundação Konrad Adenauer, da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e da Unesco. No encontro, delineou-se a ‘Carta Agenda Jovem 2002’, que recomendava a criação de um conselho e de um órgão gestor de políticas de juventude. (RODRIGUES, 2010)

Mais tarde, a liderança jovem das Comissões Municipais, Estaduais e Nacional de Jovens Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais do Movimento Sindical, com o apoio da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag) e da Agência de Cooperação Técnica do Governo da Alemanha (GTZ), lança a ‘Carta Proposta da Juventude do Movimento Sindical’ contendo, da mesma forma, uma série de sugestões para a inserção da juventude nas políticas públicas (MSTTR, 2003).

Nas diversas mobilizações que se deram, além das organizações não governamentais com atividades na área da juventude, pastorais religiosas, juventudes partidárias e movimentos estudantis participaram ativamente promovendo diagnósticos, debatendo problemas, articulando parcerias e criando acordos e agendas para a proposição de políticas para a juventude. A União Nacional dos Estudantes (UNE), por exemplo, por mais que possuía militantes de diferentes posicionamentos no interior da entidade (MESQUITA, 2006), manteve um diálogo constante com o candidato petista que concorria ao governo federal no sentido de promover a ideia da necessidade do Estado direcionar sua atenção aos jovens. Posteriormente, atuou em defesa da reforma universitária e de outras iniciativas para o aumento de vagas nas universidades aos estudantes de baixa renda familiar (FRANCO, 2008)⁷².

A respeito da política de juventude, em parte, foi em decorrência de todo esse movimento a favor da sua institucionalização que, em 2003, o governo recém-empossado corroborando com discurso empreendido à época reconheceu a importância da questão e

⁷² Em decorrência da sua aliança com o Governo Lula, a UNE passou a sofrer duras críticas ligadas à cooptação pelo Estado (PAIVA, 2011; 2013).

designou o grupo interministerial para a definição de ações e construção de uma política e programas direcionados aos jovens.

O novo governo “*procurou reunir elementos para propor uma política capaz de garantir os direitos dos(as) jovens*” e se colocou disposto a ampliar os meios de participação colaborativa entre o Estado e a sociedade civil nas atividades de definição, implementação e controle social dessa política (IBASE e PÓLIS, 2006, p.4).

Nesse cenário propício, entre 2003-2004, o Instituto Cidadania⁷³ promoveu uma ampla consulta pública, o ‘Projeto Juventude’, e enviou ao governo uma série de sugestões a respeito de medidas necessárias para dar conta das prioridades definidas pela e para a juventude. Para o debate com a sociedade e a coleta de dados, as reuniões, fóruns e seminários em parcerias com outras instituições foram dinâmicas amplamente usadas.

O ‘Projeto Juventude’ conseguiu reunir uma diversidade de organizações não governamentais, movimentos juvenis, organismos internacionais, institutos, movimentos sociais com uma pluralidade de enfoques e, após um consenso, detalhar todas as decisões e encaminhar um relatório ao presidente Lula almejando as medidas necessárias. “*É possível dizer que o Projeto Juventude foi capaz de criar sinergia entre atores que até então se encontravam dispersos na arena social pública do tema das políticas de juventude*” (BRENNER *et al*, 2005, p.202).

Sobre a participação dos jovens no estabelecimento dessas propostas de ações para seu grupo, já era prática desenvolvida pelos movimentos sociais e pelas organizações não governamentais a participação em eventos mundiais e a realização de seminários nacionais e fóruns que davam direito à voz para a juventude.

O aumento da participação dos jovens de setores populares nesses espaços é, segundo Medina (2011), consequência de novas possibilidades surgidas com os avanços no financiamento da Educação Básica, no acesso à universidade e na inclusão de jovens em políticas sociais, que aumentaram as chances desses jovens terem um contato com o Estado brasileiro, antes conhecido apenas pela presença das forças de segurança pública.

Alguns eventos desenvolvidos para pesquisas e mapeamento do perfil da juventude brasileira também possibilitaram o agrupamento de jovens. Mais do que as manifestações nessas ocasiões, jovens puderam conhecer novos parceiros, promover associações e dar seguimento às mobilizações em torno da temática da juventude.

⁷³ O Instituto Cidadania, sob a liderança de Lula, foi criado para promover diagnósticos, estudos e propostas de políticas públicas.

Nessa esfera de participação, Sandro Resende⁷⁴, Conselheiro Nacional de Juventude e Diretor da Organização Brasileira de Juventude, expõe que a juventude partidária foi um movimento de destaque que ajudou a delinear a Política de Juventude no país, pois suas agremiações vislumbraram o potencial para os jovens desse novo espaço político, que poderia lhes garantir novas posições dentro dos próprios partidos políticos e também nos governos administrados por suas bandeiras.

Outro Conselheiro Nacional de Juventude, Roberto Tross, concorda com essa ideia e diz que sem a participação da juventude partidária dificilmente haveria políticas de juventudes construídas naquele momento no Brasil, pois eles cobraram “*dos seus candidatos, que se elegeram, um espaço de poder real*” e “*tiveram a coragem de debater, de apresentar propostas, de apresentar ideias*” aos partidos⁷⁵.

Da mesma forma, Zezé Weiss, especialista em desenvolvimento social e sociedade do Banco Mundial e coordenadora do Vozes Jovens, reforça que, na base aliada do então candidato Lula, “*já existia uma força de juventude nos partidos, não só a juventude partidária do PT, mas de outros partidos, pressionando as suas bases, as forças políticas, para incorporarem essa temática na pauta*”⁷⁶.

Além dessa força dentro das instituições, como foi apontado, alguns grupos de jovens se desmembraram de algumas organizações das quais participavam. Os partidos políticos, pastorais e algumas organizações da sociedade civil já mantinham suas ‘alas jovens’ destacadas das demais, o que favoreceu o surgimento de lideranças e grupos organizados de jovens que puderam ousar na autonomia.

Em outras ocasiões, o movimento nas arenas abertas foi inverso. Devido à diversidade que compõe a juventude, problemáticas específicas de alguns grupos de jovens tomaram destaques, como no caso dos jovens trabalhadores rurais do movimento sindical que se reuniram para reivindicarem melhorias para a juventude do campo (RODRIGUES, 2010).

No campo da saúde da juventude, o Movimento Feminista e o Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais e Transgêneros (LGBTT), dentre outros, buscaram a inserção dos direitos sexuais e reprodutivos dos jovens no elenco das discussões (LYRA e SOBRINHO, 2011).

Essa direção no ativismo dos jovens representantes de organizações também é sentida pelo Conselheiro Nacional de Juventude Danilo Moreira, pois, segundo ele, “*diversos*

⁷⁴ Sandro Resende, Ex-conselheiro Nacional de Juventude (*apud* CLEMENTINO, 2009).

⁷⁵ Roberto Tross, Conselheiro Nacional de Juventude (*apud* CLEMENTINO, 2009, p.96).

⁷⁶ Zezé Weiss, Coordenadora do Vozes Jovens (*apud* CLEMENTINO, 2009, p.96).

*segmentos juvenis atuam mais pelas demandas específicas do que por uma visão articulada de política pública*⁷⁷.

Toda essa ingerência dos jovens e dos movimentos e organizações sociais ligados às questões de interesse das juventudes foi determinante para que o governo federal criasse a Secretaria Nacional de Juventude, que ficou encarregada de promover a articulação desses atores sociais para o desenho de uma política voltada aos jovens e, a partir daí, fosse implementado no país um conjunto de programas e projetos, desta vez seguindo as diretrizes da Política Nacional de Juventude.

Todo esse processo não foi apenas instituído com a mobilização dos jovens, mas também foi ‘instituinte’ da própria lógica da sua participação. Tanto que, mais tarde, na realização da 1º Conferência Nacional de Juventude, entre 2007 e 2008, em uma esfera de 400 mil presentes, metade dos participantes confirmaram que faziam parte de partidos políticos. Além dessa vinculação aos partidos, “31,1% de movimentos sociais; 30,4% de movimento estudantil; 26,1% de ONGs; 24,5% de instituições religiosas; e 15,5% de redes, fóruns ou coletivos”. (SOUZA, 2011, p.186)

Para o Conselheiro Nacional de Juventude Marcos Aurélio Lemos, este foi o diferencial da Política de Juventude, mesmo diante das divergências pontuais, conseguir formar uma unidade nos movimentos, unindo, numa mesma mesa de diálogo, “*da juventude dos Democratas à juventude do PT, dos empresários aos sindicalistas, da galera do campo à da cidade*”⁷⁸.

Com base nessa trajetória, observa-se que também na esfera da juventude a sociedade civil brasileira soube apresentar suas demandas e se organizar para, novamente, influenciar as decisões políticas. Ressalta-se, porém, que nesse campo a dinâmica foi um pouco diferente das mobilizações pro ECA. Apesar dos movimentos sociais a favor de uma política para a juventude também apresentarem um papel proativo na produção da mesma, foram as mobilizações dentro dos projetos desenvolvidos pela sociedade civil que deram o pontapé e fizeram emergir a temática da juventude, rapidamente absorvida por outras organizações e movimentos sociais, e influenciaram mais tarde a política.

Outra diferença encontrada foi o fato de que, além da luta pelo desenho jurídico ter sido posterior aos primeiros programas para os jovens, no caso da juventude, essa luta se deu primeiro no âmbito dos entes subnacionais, e não na esfera nacional, já que naqueles níveis a

⁷⁷ Danilo Moreira, Ex-conselheiro Nacional de Juventude (*apud* CLEMENTINO, 2009, p. 98).

⁷⁸ Marcos Aurélio Lemos, Ex-conselheiro Nacional de Juventude (*apud* CLEMENTINO, 2009, p. 99).

sociedade civil estava mais estruturada, pois costumavam se mobilizar para dar conta dos projetos que desenvolviam no âmbito local.

Também não poderemos desconsiderar que “*por trás do marco regulatório de qualquer política sempre há interesses e uma ideologia*” (CASTRO, 2008, p.69). No caso da política de juventude, havia compromissos assumidos no período de campanha. Além disso, a ampliação da participação popular nas decisões também havia sido uma promessa eleitoral. Sposito e Carrano apontam que, tanto nas ações que conformaram a Política Nacional de Juventude e até mesmo no caso dos projetos anteriores ao governo Lula e desenvolvidos em parceria com as organizações não governamentais, pelo menos parte dos seus créditos pode ser distribuída aos compromissos partidários firmados no período de campanha, principalmente dos partidos de esquerda e de centro-esquerda, que através “*de sua militância juvenil ou de setores organizados do movimento estudantil, incluíram na sua plataforma política demandas desses segmentos que aspiravam pela formulação de ações*” (SPOSITO e CARRANO, 2003, p.33).

Mesmo com essas considerações, ao analisarmos a repercussão da discussão sobre a juventude na arena estatal, verificamos que quando os assuntos ligados aos jovens conseguiram se aproximar da esfera do governo federal, o Estado direcionou parte da sua atenção também para esse segmento. Dessa forma, é possível afirmar que a ação social empreendida e a mobilização que aconteceu em decorrência contribuíram com a formulação de diretrizes para a política de juventude e para a abertura de canais para a participação dos jovens nesse processo. Após a temática ter sido ‘filtrada’ pelo Estado e ganhado espaço na arena de decisão do governo federal, como veremos a seguir, foi iniciada a fase de formulação da política e do ProJovem e, posteriormente, foi dado início à implementação dos mesmos.

2.2 DA FORMULAÇÃO E TOMADA DE DECISÃO À IMPLEMENTAÇÃO

Sabe-se que, quando uma questão consegue ascender ao debate e entrar na agenda governamental, ela pode passar ou não para a fase de formulação. Algumas vertentes de atuação podem ser escolhidas e passarem a ser desenvolvidas no formato de políticas ou programas (PINHEIRO, 2009). Outras questões podem ficar paralisadas “*ad infinitum*” (LABRA, 2007, p.16).

Mesmo que a decisão seja tomada, essa pode se dar de forma diferente dos propósitos daqueles que a impulsionaram, já que na dinâmica da sua promulgação perpassam várias instâncias do executivo e do legislativo e ocorrem pressões internas e externas, como a

daqueles que serão atingidos diretamente por aquela política ou que almejam outra prioridade na agenda.

A complexidade da dinâmica de decisão política pode ser verificada observando as mudanças ocorridas em determinado projeto inicial e naquele promulgado, os debates empreendidos, os argumentos e contra-argumentos dos formuladores e dos beneficiários diretos, as lutas político-partidárias e os avanços ou retrocessos obtidos nesse processo.

Problemas e conflitos permeiam a fase de *policy formulation*. A liberdade sem restrição de se formular uma política não é uma premissa que vigora nessa etapa, pois essa é permeada de barganhas e negociações, de tal modo que “*seu desenho final não será necessariamente o mais adequado, mas— sim— aquele em torno do qual foi possível obter algum grau de acordo ao longo do processo decisório*”. Igualmente, os formuladores, por vezes, também não possuem dados completos e fidedignos da realidade e, por isso, concebem estratégias muitas vezes com base em conjecturas (ARRETCHE, 2002, p.6).

A fase de *decision making* também não é linear e ininterrupta. Existem diversos elementos que podem alterar o seu curso, como as influências do contexto econômico e político, a mobilização dos atores, o apoio da mídia, a abrangência da questão e os costumes, tornando essa ainda mais complicada. Nesse momento, há uma série de acordos e ajustes para atender os interesses em jogo (LABRA, 2007). O potencial de aceitação de uma proposta pelos implementadores, por exemplo, gera grande preocupação e, para a aquiescência da mesma, já se tornou prática consolidada a criação de estratégias para a sua aceitação, tal como a criação de incentivos, embora existam problemas na manutenção dos mesmos.

Com relação à produção da Política de Juventude, impulsionado pelas organizações da sociedade civil, entidades estudantis e juventudes partidárias- que desejavam que o Poder Público produzisse respostas institucionais para a questão da juventude e criasse organismos gestores para a formulação e execução de políticas específicas para ela- o governo Lula deu seguimento à agenda governamental dando início às iniciativas para a formulação de uma política direcionada aos jovens (INSTITUTO CIDADANIA, 2004).

Em 2003, foi instituída na Câmara dos Deputados a Comissão Especial de Juventude (Cojuvent) que, além de indicar a inclusão do termo ‘jovem’ na Carta Magna e produzir as propostas do Estatuto e do Plano Nacional de Juventude, promoveu audiências públicas sobre a temática (BRASIL, 2007).

Em 2004, o Presidente Lula designou um grupo composto por representantes de dezenove ministérios, tendo esses a incumbência de elaborar um diagnóstico sobre a

juventude, de mapear os programas governamentais existentes e de formular uma série de desafios para a gestão.

Esse grupo definiu como desafios a erradicação do analfabetismo; a ampliação do acesso e da permanência na escola, sendo o ensino de qualidade; a preparação para o mundo do trabalho; a geração de trabalho e renda; a promoção da vida saudável; a democratização do acesso ao lazer, ao esporte, à cultura e às tecnologias; a garantia de direitos humanos e políticas afirmativas; a promoção da cidadania e participação social e a melhoria da qualidade de vida no meio rural e nas comunidades tradicionais (BRASIL, 2007).

Nesse ínterim, alguns projetos para a juventude iniciados no governo anterior também foram reformulados e adequados pelo governo à nova política que ainda estava nascendo. Assim, a concretização do desenho jurídico da Política de Juventude foi posterior aos seus primeiros programas.

Em 2005, por meio da Medida Provisória nº 238 assinada pelo Presidente da República, aprovada pelo Congresso Nacional e transformada em lei, foram criados (e até mesmo redesenhados) diversos programas e projetos⁷⁹ sob a responsabilidade de diferentes Ministérios, dentre eles o ProJovem, um programa emergencial direcionado às demandas agudas e urgentes de uma parcela dos jovens brasileiros (BRASIL, 2007) e que é composto de modalidades, dimensões e ações que cobrem em grande parte os desafios elegidos pelos Ministérios.

A alternativa pela implantação do ProJovem se deu por causa da necessidade de combater, de forma urgente, um duplo dilema: intervir na antiga situação de exclusão social dos jovens e, ainda, nas novas expressões da questão social da juventude brasileira, especialmente as produzidas pelos novos mecanismos de exclusão, que exigem das ações sociais a delimitação de diferentes estratégias para dar conta desses problemas (NAVARRO e SOARES, 2007).

Apesar da trajetória percorrida pela Política de Juventude ter sido longa, ela foi vitoriosa, visto que a mesma conseguiu ser alçada, formalmente, ao patamar de política de Estado. Da mesma forma como isso não ocorre com todas as questões incluídas na agenda

⁷⁹ Programa Bolsa-Atleta, Programa Brasil Alfabetizado Jovem, Projeto Escola de Fábrica, Programa de Melhoria e Expansão do Ensino Médio (Promed), Programa Juventude e Meio Ambiente, Programa Nossa Primeira Terra, Programa Cultura Viva, Programa de Integração de Educação Profissional ao Ensino Médio na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos (Proeja), Programa Nacional do Livro Didático para o Ensino Médio, Projeto Rondon, Projeto Juventude Cidadã, Programa Pronaf Jovem, Programa Universidade para Todos (ProUni), Projeto Agente Jovem, Programa Saberes da Terra, Programa Primeiro Emprego, Programa Consórcio Social da Juventude, Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem), Programa Segundo Tempo, Projeto Soldado Cidadão.

governamental, não há garantias de que haverá êxito na formulação, pois a incerteza é uma característica comum dessa fase. Quanto mais complexa é a questão, ainda mais duvidosos são caminhos para a produção da sua política, podendo até mesmo não se efetivar de fato.

Ultrapassadas essas primeiras fases do processo de *policy making*, a Política de Juventude e seus programas passaram a ser executados.

A implementação de políticas e programas (*policy implementation*) é considerada ‘um divisor de águas’, uma fase do *policy making* em que, em tese, os formuladores/ legisladores se afastam⁸⁰ para os implementadores/ administradores darem seguimento às ações, executando a política (LABRA, 2007).

A implementação também é evolução, pois em grande parte o que acontece é o redesenho da política no momento da execução, modificando seus objetivos, equalizando-os com os recursos existentes/ disponibilizados ou, ao contrário, alocando mais recursos para dar conta de objetivos pendentes (LABRA, 2007).

A fase da implementação é ainda mais complexa quando se pretende reproduzir um programa federal em diferentes locais de um país como o Brasil, que possui grande extensão territorial. Além disso, em um país federativo, multipartidário, descentralizado e com entes subnacionais com autonomia política, é ainda maior a dificuldade de se executar conforme o planejado, em âmbito nacional, um programa federal que tem como proposta a cooperação dos três níveis de governo (ARRETCHE, 2002). Esse é um dilema que se intensifica caso o programa contemple parcerias público *versus* privado, visto os problemas do associativismo brasileiro.

A fase de implementação/ execução transforma as políticas públicas porque, para atingir determinadas metas definidas no processo de formulação de uma política, diferentes estratégias são estabelecidas de acordo com as preferências e decisões dos formuladores, e não daqueles encarregados de operacionalizá-las. Os que não participaram do processo de formulação podem, ao executarem a política com uma margem de autonomia, produzir resultados distintos daqueles almejados pelos formuladores ou mesmo sabotá-la, pois dificilmente há uma convergência dos ideais desses com os daqueles (ARRETCHE, 2002; CARVALHO *et al*, 2010).

Por mais que uma política seja formulada para ser executada de uma determinada forma, dificilmente ela ocorrerá tal como foi idealizada, especialmente porque, no momento

⁸⁰ Ressalta-se que essa separação não ocorre plenamente, pois as lutas políticas para o controle da gestão, para distribuição de cargos, para a definição do *locus* de execução e para a aplicação dos recursos financeiros são comuns nesse momento.

em que ultrapassa o campo das idéias e é aplicada na prática, alguns fatores internos e externos podem alterar sua execução.

Mas as alterações pelas quais passam as políticas e programas na fase da implementação não ocorrem apenas em decorrência da necessidade de se adaptarem a contextos distintos e por serem administradas de diferentes formas. A implementação pode ser capaz de modificar até mesmo o seu desenho original.

Isso é especialmente factível na Política Nacional de Juventude, pois com ela foram redesenhados diversos programas e projetos, dentre eles o ProJovem, que passou por uma mutação, transformando-se em 2007 no ProJovem Integrado, que unificou alguns dos antigos programas existentes⁸¹: o Agente Jovem, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; o Saberes da Terra e Escola de Fábrica, ambos do Ministério da Educação; o Juventude Cidadã e o Consórcio Social da Juventude, atrelados ao Ministério do Trabalho e Emprego, e o ProJovem, sob a responsabilidade da Secretaria Nacional de Juventude, vinculada à Secretaria-Geral da Presidência da República (BRASIL, 2010).

O ProJovem Integrado teve a sua estrutura definida em quatro modalidades, as quais atenderam, juntas, em 2008 e 2009, a mais de um milhão de jovens (BRASIL, 2010):

(a) o ProJovem Adolescente, sob a responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento e Combate à Fome;

(b) o ProJovem Campo, modalidade a cargo do Ministério da Educação e que se constitui da reformulação do Saberes da Terra;

(c) o ProJovem Trabalhador, gerenciado pelo Ministério do Trabalho e Emprego e resultante da reformulação do Agente Jovem e de vários programas de qualificação profissional, do Consórcio da Juventude, dos projetos Juventude Cidadã e Escola de Fábrica; e, finalmente,

(d) o ProJovem Urbano, modalidade a cargo daqueles três Ministérios (Ministérios da Educação, do Trabalho e Emprego e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome). Até meados de 2011, era coordenado pela Secretaria Nacional de Juventude da Secretaria-Geral da Presidência da República. Atualmente, o programa é vinculado ao Ministério da Educação, através da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão.

Além dos órgãos responsáveis diretamente pelo ProJovem Integrado, planejou-se a participação no programa dos Ministérios do Esporte, da Cultura, do Desenvolvimento

⁸¹ Foram beneficiários desses programas, entre 2007 a 2008, 683,7 mil jovens (BRASIL, 2010).

Agrário e da Justiça e das Secretarias Especiais de Direitos Humanos, Promoção da Igualdade Racial e das Mulheres.

Como expectativa, a gestão do ProJovem Integrado colocou a construção de um percurso completo para o jovem trilhar:

(a) do Programa Brasil Alfabetizado, o jovem beneficiário segue para o ProJovem (Urbano ou Campo);

(b) após a obtenção do diploma do ensino fundamental e o certificado de qualificação, segue para o ProJovem Trabalhador, para uma formação profissional mais especializada e adequada ao ensino médio;

(c) por fim, após a conclusão do ensino médio, chega ao ProUni, programa de bolsas de ensino superior.

Após um período de funcionamento no âmbito das políticas e programas brasileiros, o ProJovem Integrado passou a sofrer uma série de denúncias. Algumas foram divulgadas na mídia e apontaram fracassos no programa, ‘descontrole financeiro’ e problemas no controle da frequência dos alunos.

Seu eixo principal, o ProJovem Urbano, custou R\$ 1,6 bilhão em seis anos e diplomou 209 mil alunos, menos da metade (38%) dos participantes. O programa foi cancelado este ano, a coordenadora demitida, e 87% das prestações de contas já entregues não foram analisadas. Na sua versão para o campo, em quatro anos, só 1% dos 59 mil jovens matriculados foram diplomados. E o braço “Trabalhador” do programa é alvo de investigações de direcionamentos para ONGs. (SUWWAN, 2011)

De acordo com a auditoria do Tribunal de Contas da União (TCU), apesar da frequência ser um requisito para o recebimento do auxílio mensal de R\$ 100,00 (cem reais) do ProJovem Urbano, verificou-se um percentual muito baixo de presença nas salas de aula das turmas do programa. Apontou-se, ainda, que, na capital do Rio de Janeiro, apesar da meta ser a formação de 25,5 mil jovens nos cursos de 18 meses, ao fim do segundo ano, apenas 10% dos jovens estavam diplomados (SUWWAN, 2011).

Apesar das críticas negativas não serem unanimidade e de existirem vários e distintos ‘ProJovens Urbanos’ no país, com tantas contrariedades atribuídas à modalidade do programa no Brasil, o ProJovem Urbano ficou praticamente paralisado em todos os municípios brasileiros no ano de 2011 e início de 2012, devido ao procedimento de mudança de coordenação, visto que passou à responsabilidade do Ministério da Educação para novo direcionamento.

Isso se deu porque, além das acusações de o programa ser caro aos cofres públicos e não conseguir vencer as deficiências de evasão, qualidade e infraestrutura (LIRA e ALVARES, 2011), algumas dificuldades anteriores enfrentadas pelo programa contribuíram para justificar o seu direcionamento ao MEC. Esses problemas eram advindos

de recorrentes substituições de gestores nas secretarias e instâncias responsáveis por sua execução local; resistência de uma parcela de diretores de escolas que criavam restrições para a integração dos jovens do ProJovem Urbano na comunidade escolar; desistência desses jovens ainda na fase inicial das atividades— alegando questões pessoais geralmente ligadas a mudanças de endereço ou ao surgimento de oportunidades de trabalho— e consequente dificuldade operacional de alcançar as metas quantitativas desejadas. (SALGADO, 2012, p.10)

As alterações na gestão do programa também foram acompanhadas de algumas modificações no desenho do ProJovem Urbano, o que demonstra mais uma vez que a ocorrência de mudanças em ações já iniciadas não se constitui uma novidade no país, muito menos na área da Política de Juventude.

Mesmo sabendo que um programa pode assumir na fase da implementação formas distintas das que foram idealizadas pelos formuladores, é importante conhecer qual o formato planejado para a o seu horizonte de implementação. Dessa forma, veremos a seguir qual o desenho traçado para a implementação do ProJovem Urbano e algumas modificações que também foram efetuadas nessa modalidade. Aproveitaremos para destacarmos algumas questões que precisam ser consideradas sobre o programa, especialmente porque nos ajudam a refletir sobre a possibilidade de existir uma distância significativa entre a proposta formulada e a sua execução.

2.2.1 ProJovem Urbano, elementos constitutivos de uma proposta inovadora

Nas últimas décadas, o governo brasileiro vem atuando embasado na premissa da universalização do ensino fundamental, procurando desenvolver estratégias para o reingresso do jovem no sistema de ensino⁸².

Algumas estratégias governamentais estimulam à educação formal profissional e tecnológica, sem restrições de acesso a esta ou aquela camada populacional específica. Outras, para satisfazer as demandas emergentes, buscam proporcionar melhores oportunidades de inserção no mercado de trabalho a jovens oriundos de setores populacionais

⁸² A respeito da direção seguida pelo governo brasileiro, é importante que, além da garantia do acesso à escola, as políticas garantam condições para que a educação de jovens se dê em patamares de qualidade.

que possuem condições socioeconômicas desfavoráveis, usando para isso uma estratégia que prevê cursos de formação rápida, não formais, vinculados geralmente ao recebimento de uma bolsa/ incentivo.

O ProJovem Urbano faz parte desse último modelo operacional, pois ao programar metodologias de aprendizagem que buscam garantir conteúdos relativos ao ensino regular e à prática profissional, espera diminuir rapidamente os déficits de formação da juventude brasileira, proporcionar o aumento das habilidades desses jovens e, ao mesmo tempo, estimular o desenvolvimento de atividades comunitárias de interesse coletivo. São os jovens de 15 a 29 anos, alfabetizados, mas que não concluíram o Ensino Fundamental e não possuem vínculos formais de trabalho, que compõem a clientela atendida pelo ProJovem Urbano. O macro objetivo dessa modalidade é, em um período de dezoito meses, reinserir no processo formativo escolar e no mundo do trabalho, jovens que foram excluídos dessas oportunidades por várias razões.

Sobre a relação desse programa com a política de educação, Costa (2007) argumenta que, por mais que aqueles que o conceberam certamente não concordam com a adjetivação desse como uma política educacional, visto que preferem enquadrá-lo como uma peça de destaque da Política Nacional de Juventude, não se pode negar que o seu principal eixo foi o educacional.

Originalmente, o ProJovem Urbano se configurou como um novo paradigma de formação ao articular três importantes eixos: conclusão do Ensino Fundamental (EF), Qualificação Profissional (QP) e experiências de Participação Cidadã (PC). No entanto, além dessa tríade (elevação de escolaridade, formação profissional e ação comunitária), Lamonica expõe que o ProJovem Urbano,

prima pela re-inserção do jovem na escola formal, pela possibilidade de identificação de espaços de trabalho, pela elaboração de planos possíveis de serem postos em prática a partir das ações comunitárias (contribuindo com a participação do jovem em sua comunidade de origem) e por fim, pelo acesso à inclusão digital como mecanismo de inserção produtiva. (2011, p.4)

A dinâmica do atendimento é a oferta, de forma integrada, de aulas de português, matemática, inglês, ciências humanas, ciências naturais. Também oferece atividades de Participação Cidadã e aulas de dois a cinco ‘arcos ocupacionais’ escolhidos pelo jovem matriculado no ProJovem Urbano, dentre um total de vinte três arcos que contêm, cada um, quatro ocupações.

Salgado define ‘arco ocupacional’ como um conjunto de ocupações que se relacionam entre si, pois têm a mesma base técnica. Ele “*pode abranger ocupações das esferas da*

produção, da circulação de bens e da prestação de serviços, garantindo uma formação mais ampla e aumentando as possibilidades de atuação do jovem no mundo do trabalho” (2012, p.103).

O ProJovem Urbano se propôs a atuar em rede. A premissa da unidade da rede e da autonomia das partes exige diretrizes comuns e que essas sejam flexíveis o bastante para possibilitar, com o consenso de todos, a sua revisão caso as especificidades locais assim solicitarem.

Como o programa foi idealizado pelo Governo Federal para ter a abrangência nacional, os entes subnacionais, com autonomia para desenvolverem políticas descentralizadas, ao conformarem uma gestão compartilhada com a União, passaram a ter a responsabilidade de gerenciá-lo seguindo normas estabelecidas previamente por aquele ente. Caso os demais entes federativos tivessem interesse em incluir ações, poderiam fazê-lo desde que exercessem primeiro todas as indicações do programa.

A execução do ProJovem Urbano se estabeleceu como responsabilidade de diferentes órgãos setoriais que, em conformidade com a tradição administrativa do Brasil, costumam atuar focados em apenas uma área de intervenção e com objetivos bem específicos. Ao trabalhar com a pluralidade de jovens, com hábitos culturais, vivências, raças e gêneros distintos, o programa pressupõe uma transversalidade e uma transcendência para além da lógica setorial, visto que o desenvolvimento da juventude e sua integração à sociedade dependem da garantia de uma série de políticas, incidindo no mundo do trabalho, dos transportes, da educação, da saúde e demais setores.

Uma Turma de 20 a 30 alunos configurava a menor unidade da rede de formação do ProJovem. A cada cinco Turmas, formava-se um Núcleo e, a cada oito núcleos, uma Estação Juventude, que seria a instância de gestão desses núcleos.

A proposta implicava “*a autogestão compartilhada em todos os níveis: os Núcleos, as Estações Juventude, a Coordenação Municipal e a Coordenação Nacional*” (SALGADO, 2007, p.51).

Planejou-se que a Coordenação Nacional do Programa seria apoiada por dois colegiados encarregados da definição de normas reguladoras, orientações e diretrizes a serem seguidas pelo programa, o Comitê Gestor e a Comissão Técnica Interministerial. O primeiro formado pelos membros dos Ministérios envolvidos com o programa e os dirigentes da Secretaria Geral da Presidência da República. O outro integrado pelo conjunto dos parceiros do programa e pela Coordenação Nacional (SALGADO, 2007).

A Coordenação Local, que também estaria encarregada de interagir com as Coordenações de outras cidades e, ainda, com a Coordenação Nacional para o desenvolvimento integrado das metas e diretrizes do programa, deveria ser constituída por três órgãos municipais encarregados de gerenciarem em regime de colaboração o ProJovem Urbano: a Secretaria de Educação, a Secretaria de Desenvolvimento Social e a Secretaria de Trabalho e Emprego.

As Estações Juventude seriam ligadas à Coordenação Municipal, que coordenaria todas as Estações e Núcleos e se articularia com a Coordenação Nacional. Elas contariam com dois Coordenadores, sendo um pedagógico e o outro administrativo, responsáveis pelo direcionamento dos núcleos. Após o direcionamento para o MEC, a Coordenação Local passou a ser integrada pelo Coordenador Geral, por um Assistente Administrativo e por um Assistente Pedagógico.

A organização em rede manteria a unidade do projeto nacional ao mesmo tempo em que possibilitaria uma relativa autonomia das células, não podendo dispensar, assim, o estabelecimento de uma coordenação para que o desenho original não sofresse alterações que o descaracterizasse.

Cada núcleo seria composto de uma equipe de sete educadores, cinco responsáveis pelas disciplinas, um responsável pela Qualificação Profissional e um pela Ação Comunitária. Esses educadores se revezariam na coordenação do Núcleo, já que não existia um coordenador designado para a função, sendo a sua gestão compartilhada. Agora, a própria direção da escola é a responsável pelo Núcleo.

Atualmente, através de um Projeto Pedagógico Integrado (PPI), o ProJovem Urbano continua ofertando as três dimensões: Formação Educacional, a Qualificação Profissional e a Participação Cidadã. Essas dimensões se dão a partir de seis Unidades Formativas, cada uma compreendendo doze semanas de aula, distribuídas em três ciclos⁸³ e em cinco temas integradores: Identidade do jovem; Os ‘territórios’ da juventude urbana; Relações sociais desiguais e vida do jovem; Juventude e qualidade de vida e Juventude e responsabilidade ambiental.

Os seguintes conjuntos de conhecimento compõem a Formação Básica: Ensino Fundamental, Informática e o Trabalho interdisciplinar/ integração. Atuam nessa dimensão o Educador Especialista, que cuida de apenas uma disciplina, e o Professor Orientador (PO), que é responsável pela orientação de uma única turma.

⁸³ “Não se trata de ciclos de desenvolvimento ou ciclos de aprendizagem, mas sim de uma forma de organização que dá suporte ao desenvolvimento das oficinas de Estudos Complementares” (SALGADO, 2012, p.72).

A Qualificação Profissional é composta pela Formação Técnica Geral (FTG), desenvolvida pelo Educador da QP, pela Formação Técnica Específica (FTE), oferecida por meio do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) ou através dos Arcos Ocupacionais, e pelo Projeto de Orientação Profissional (POP).

Cada Turma passou a atender de 30 a 40 jovens, sendo que cada Núcleo pode acolher até cinco turmas, atendendo a um total de 150 a 200 jovens (SALGADO, 2012). No atual formato do ProJovem Urbano, também não há Estações de Juventude. A nova estrutura incluiu os Polos Regionais da Secretaria Estadual de Educação, que passaram a funcionar, além das demais atribuições administrativas e pedagógicas da rede de ensino, como espaço de desenvolvimento de ações de diferentes núcleos do ProJovem Urbano.

Esses Núcleos também passaram a oferecer uma sala de acolhimento às crianças de 0 a 8 anos filhas dos jovens que participam do programa. Cada núcleo dispõe de 15 vagas para o acolhimento dessas crianças.

A Equipe do Núcleo, além dos sete educadores, ganhou novos componentes: o diretor da escola, dois educadores para a sala de acolhimento dos filhos dos jovens e, se necessário, um tradutor e intérprete de Libras e um educador para atendimento educacional especializado.

A partir da mudança ocorrida em 2012, o ProJovem Urbano, além de conseguir ultrapassar sua fase de programa emergencial, reafirmou formalmente sua condição de política pública e de política educacional, visto que passou a fazer parte da estrutura do sistema educacional brasileiro (SALGADO, 2012), sendo incorporado “*no bojo da Educação de Jovens e Adultos, mantendo sua proposta pedagógica diferenciada e preservando os vínculos com a Política Nacional de Juventude*” (SNJ, 2012, p.3).

Considerando a política educacional brasileira, sabemos que algumas estratégias e programas já foram lançados para tentar sanar a grande e perdurada dívida social que o sistema de ensino público tem com os jovens. O caminho dessas ações se deu especialmente, em direção ao enfrentamento das dificuldades dos jovens de acesso e permanência na escola, que encontram terreno fértil naquelas instituições públicas que se orientam, sobretudo, unicamente para a oferta de conteúdos curriculares formais e se apresentam pouco abertas à criação de espaços e situações que favoreçam experiências de sociabilidade, solidariedade, debates públicos e atividades culturais e formativas. Como essas iniciativas historicamente não tiveram grande sucesso e impacto, surge a dúvida de que o novo direcionamento do ProJovem Urbano será capaz ou não de mostrar um desempenho diferente.

Do ponto de vista pedagógico, o ProJovem Urbano é uma proposta avançada, pois, de forma integrada, busca promover a aceleração da aprendizagem do jovem, proporcionar certificação de ensino fundamental e oferecer inclusão digital.

Mas, em que medida essa pretensão pedagógica está sendo cumprida pelo programa? A perspectiva educacional ultrapassa as noções reducionistas de reposição/ resgate daquilo que não se conseguiu na idade própria e valoriza o saber produzido em instâncias outras que não sejam necessariamente a escola?

Quais as bases conceituais do trabalho educativo? Como se dá a interdisciplinaridade dos componentes da grade curricular de nível fundamental que se diz inovadora? A proposta pedagógica é adequada às especificidades dos estudantes?

No dia-a-dia, de que maneira o novo programa enfrenta a tradição pedagógica do uso de práticas repetitivas, mecânicas e monótonas que muitas vezes estão cristalizadas nas práticas escolares?

E o processo? Traz reais condições de interferência e transformação no cotidiano do jovem ou apenas lhe oferece falsas expectativas de uma ascensão social fácil e com pouco esforço? Quais as possibilidades reais de melhoria da qualidade de vida surgidas entre os jovens beneficiados pelas políticas promovidas pelo ProJovem Urbano?

Apesar de transcender o âmbito desta pesquisa, essas questões fazem parte de uma problemática que precisa ser investigada pelos avaliadores.

A despeito das denúncias apontadas ao programa, é preciso reconhecer que o Programa Nacional de Inclusão de Jovens apresenta algumas inovações, como a introdução no Brasil de um padrão internacional de conceituação de juventude, que define a faixa etária entre 15 e 29 anos, em que se identificam três grupos: os jovens-adolescentes (15 a 17 anos), os jovens-jovens (18 a 24 anos) e os jovens-adultos (25 a 29 anos).

Há que se pesar, ainda, que o programa também considera que apesar da grande diversidade nas dimensões de vida dos jovens também residir nas suas diferentes faixas etárias, a juventude é uma construção social que não pode ser pensada apenas nesse aspecto ou mesmo apreciada simplesmente como um momento de transição para a fase adulta, pois isso implica em destituir de significação e importância as suas vivências atuais (SALGADO, 2007).

O ProJovem Urbano considera que a juventude tem sentido, conteúdo e necessidades próprias e se expressa de modo muito variado em diferentes sociedades e momentos históricos. Deve ser sempre pensada no plural, pois assim ela é nas suas condições de

existência e reprodução, seja da óptica do pertencimento de classe, da adesão política, da orientação sexual, das zonas de moradia, dos interesses culturais ou da raça/cor.

Mesmo que a nova Política Nacional de Juventude já tenha avançado nesses aspectos e apresente uma concepção de juventude mais progressiva, ainda assim é importante saber como essa concepção modela o formato dos seus programas e incide sobre as suas implementações. Além disso, é importante saber se o ProJovem na modalidade urbana, componente dessa política, é consistente com os pressupostos progressistas que em tese o orienta.

Um aspecto conceitual também importante a ser verificado para se tornar uma ferramenta consistente de focalização positiva se dá no âmbito da expressão ‘situação de risco’, pois, dependendo da forma como ela é entendida e direcionada dentro do programa, ajuda a perpetuar a idéia de que apenas os jovens extremamente pobres estão naquela situação.

Da mesma forma, a expressão ‘inclusão social’ requer uma problematização adequada, já que mesmo sendo essencial para a construção de uma sociedade mais justa e equânime, num cenário de ações de ‘redistributividade’ reduzidas, torna-se de difícil materialidade, ressaltando, ainda, que a simples inserção não se traduz automaticamente em inclusão.

Essas e outras concepções e quadros perceptivos exercem impacto no programa e influenciam no volume e tipo da oferta de serviços para a juventude assim como, junto com outros fatores, pode incidir sobre os seus critérios de elegibilidade e a qualidade da atenção dispensada a esse grupo social.

O ProJovem Urbano também é apontado como inovador por atuar, especialmente, em duas frentes: na formação educacional e na preparação dos jovens para a participação social.

Sobre essa última frente citada, entendemos que é preciso promover uma rápida reflexão pautada nesse eixo para elucidar alguns pressupostos que orientam as ações de Participação Cidadã no programa, que dentro da perspectiva da centralidade do jovem como sujeito e ator social, pretende fomentar a ação comunitária e o protagonismo juvenil, através de um processo conjugado de educação para a cidadania e de práticas onde exercitem valores e desenvolvam sentimento de pertença.

Apesar de alguns estereótipos considerarem a juventude apolítica, individualista e voltada ao consumo, existe uma diversidade de experiências das quais os jovens fazem parte, embora alguns jovens ainda participem pouco das atividades associativas e comunitárias e *“uma minoria atua formalmente em movimentos estudantis, sindicatos, associações profissionais e partidos”* (SALGADO, 2007, p.16).

De acordo com *survey* realizado pelo Instituto Cidadania com jovens de todo o Brasil, esses se dizem predispostos a atuarem em ações sociais e comunitárias. Isso não se dá ao acaso, mas tem íntima relação com as formas nas quais vem expressando suas demandas e visões através da sua participação peculiar no espaço público (SALGADO, 2007).

São estas as formas de participação juvenil, segundo Salgado (2007, p.16):

- a) Pertencimento às Pastorais, Redes, ONGs e outras organizações juvenis, ou seja, grupos da comunidade que atuam na transformação do espaço local;
- b) Participação em Conjuntos Musicais, grupos de dança e teatro, grafiteiros e associações esportivas, que são aqueles relacionados com a cultura e o lazer;
- c) Integração em grupos ecológicos, campanhas pela Paz ou mesmo mobilizações contra a fome, a violência, a globalização.
- d) Agrupamentos ‘identitários’, como mulheres, homossexuais, negros, portadores de necessidades especiais, dentre outros.

Como proposta, o ProJovem Urbano busca favorecer o engajamento social dos jovens, através de ações voltadas ao diálogo, compartilhamento de responsabilidades e participação cidadã, promovendo uma série de discussões e de experiências práticas de atuação social na comunidade.

Em primeiro lugar o ProJovem passou a prever o debate inter e intrageracionais sobre as temáticas transversais que permeiam seu currículo, como a cidade, o trabalho, a comunicação e a cidadania, buscando com essas dimensões promover noções básicas sobre direitos sociais, cidadania e participação, além de contrapor-las à realidade vivenciada pelos jovens, de forma que pudessem planejar formas de intervenções na comunidade definindo prioridades e interesses de atuação.

Quando se propôs a promover a participação social e o diálogo inter e intrageracional, seu objetivo era facilitar novas escutas e aprendizados, além de criar pontos de convergências para a realização de atividades conjuntas. No entanto, para que isso ocorra, *“fronteiras ideológicas e preconceitos mútuos precisam ser relativizados e, por esse caminho, pode-se chegar a outros tantos que ‘não participam’ por falta de interesse ou de oportunidades”* (SALGADO, 2007, p.28).

O ProJovem concebe a Ação Comunitária como uma *“ação sócio-educativa que abrange múltiplas aprendizagens no âmbito da convivência entre os jovens, da sociabilidade e da participação cidadã na vida pública”* (SALGADO, 2007, p.23).

Na perspectiva da Participação Cidadã do programa, de forma colaborativa, os jovens orientados pelos educadores têm como meta construir um Plano de Ação Comunitária (PLA).

Parte-se do princípio de que a participação e o exercício da cidadania são atitudes que se aprende fazendo, por isso a ênfase no planejamento participativo. Esse plano deve se tornar um documento de referência para os jovens e precisa ser publicizado através de diferentes produtos, como peças teatrais, músicas e danças apresentadas para a comunidade.

Todo o trabalho de elaboração, desenvolvimento, sistematização e avaliação do PLA se inicia com a construção colaborativa de um mapa de desafios da comunidade, cujos conhecimentos sobre a cidade e a realidade social vivida são essenciais para a reflexão sobre a realidade correspondente ao contexto dos jovens (SALGADO, 2007).

O ponto de partida para decidir quais as ações devem ser desenvolvidas e a área de abrangência das mesmas é a produção e a aplicação de um diagnóstico para retratar o contexto social ao qual os jovens integram (SALGADO, 2007). Com esse instrumento, os principais problemas que afetam suas vidas podem ser conhecidos, dando uma base para a análise dos desafios que necessitam ser vencidos para garantir uma melhoria nas condições de existência do segmento juvenil.

Corroborando com isso, o Educador responsável pela Ação Comunitária do ProJovem Urbano precisa atuar detectando as oportunidades para que os jovens possam participar de forma ativa na comunidade local e estimular práticas associativas e cooperativas, realizando um mapeamento das mesmas, *“identificando organizações da sociedade atuantes, movimentos sociais, comunitários, juvenis, programas da rede pública sócio-assistenciais, de saúde, de educação e de cultura”* (SALGADO, 2007, p.56).

A continuidade da ação social também é um objetivo almejado pelo ProJovem Urbano, tanto que o programa prevê a orientação aos participantes para o levantamento de oportunidades futuras de participação social e cidadã.

Além da qualidade das ações de Participação Cidadã, a imagem de protagonismo juvenil sempre associada às ‘inerentes’ ações políticas transformadoras da juventude é outra questão que carece de averiguação nesse campo. Essa imagem subestima e pouco problematiza questões mais relevantes sobre esse tema, como a coexistência também de grupos extremamente conservadores; a descrença em grandes mudanças sociais e o fortalecimento de uma ética individual associada com uma grande dificuldade de construir projetos de vida que incluam as suas comunidades de origem.

Cabe verificar em que medida o ProJovem Urbano leva em consideração a complexidade da adesão e da importância dada pela juventude aos problemas atuais ou mesmo se a concepção de protagonismo dá apenas seguimento ao discurso superficial de responsabilização de ‘todos’ pelos problemas nacionais.

Sobretudo, a partir do direcionamento para experiências de Participação Cidadã, das vivências solidárias e cooperativas, da aprendizagem de práticas democráticas e a oportunidade de reflexão sobre valores éticos e de cidadania, com foco no protagonismo juvenil, como se comporta a juventude atendida frente às responsabilidades sociais?

Embora também não façam parte da pesquisa sistematizada neste estudo, essas são questões importantes que precisam ser investigadas de forma mais aprofundada pela academia e, por isso, foram devidamente destacadas.

A avaliação também continua sendo um dos quesitos que contribuem para a caracterização progressista do ProJovem Urbano. O modelo de avaliação do ProJovem Urbano combina uma avaliação processual composta de distintas modalidades com uma avaliação externa, visto que esse, além de oferecer Qualificação Profissional e Participação Cidadã aos jovens, objetiva a Formação Escolar dos mesmos.

Como o programa se insere na esfera da Avaliação da Educação Brasileira, alguns instrumentos também passaram a ser usados para a sua avaliação.

As avaliações de proficiência acontecem desde o ingresso do jovem no programa. No total, contando com a avaliação final, antes da nova coordenação do programa, eram usadas seis aplicações universais e uma amostral (COSTA, 2007). Já a Avaliação Externa Nacional dos alunos do Ciclo I do ProJovem Urbano, que é o instrumento que possibilita a certificação dos alunos, ela era realizada pelo Ministério da Educação e acontecia no final do ano. Esse exame tinha como objetivo fazer o diagnóstico do progresso daqueles que participam do programa, ou seja, dos jovens entre 18 e 29 anos que até então ainda não haviam completado o Ensino Fundamental e que, durante dezoito meses, receberam formação educacional para ‘vencer’ tal distorção.

Quanto à avaliação do programa, antes do ProJovem Urbano ser direcionado ao MEC, houve um grande avanço no processo de acompanhamento e avaliação do programa, que contou com a participação de um grupo de pesquisadores vinculados às universidades federais e profissionais e estagiários contratados por essas universidades para dar conta do subsistema de monitoramento e avaliação do ProJovem, coletando informações sistematicamente (COSTA, 2007). Essas informações conformaram um ‘rico manancial’ para a investigação científica, quer da área educacional quer de outras áreas acadêmicas.

Com as alterações promovidas na gestão nacional do programa, essas instituições de ensino não continuaram sendo responsáveis pelo monitoramento e acompanhamento do programa. Quanto a isso, é importante destacar o alerta de que as mudanças ocorridas na coordenação do programa não podem retroceder nessa questão. Da mesma forma como é

importante a avaliação de outros programas sociais, é fundamental que seja intensificado o processo de avaliação do ProJovem Urbano.

Para os programas que materializam a Política de Juventude conseguirem cumprir o seu papel, é preciso que sejam disponibilizados, sistematicamente, “*resultados verificáveis e comprováveis de que a situação da juventude do país está avançando*”. Sem indicadores não há como saber com certeza “*se o cenário da juventude está ou não melhorando*”⁸⁴. É preciso que haja dados confiáveis para saber se a Política de Juventude e as ações desenvolvidas por ela estão no caminho certo, se os jovens estão conquistando um melhor desempenho e proficiência em educação, se a inclusão digital e o acesso à informação estão acontecendo de fato e se estão participando de forma mais efetiva nos espaços de decisão.

Ao lado de outras dimensões que também precisam ser investigadas (o Projeto Pedagógico Integrado, a Avaliação, os materiais pedagógicos desenvolvidos especificamente para o programa, a evasão, o trabalho dos educadores em meio à integração do currículo e a combinação do caráter emergencial com o caráter experimental que busca novas estratégias para a superação da exclusão social e educacional), diante dos problemas da nossa poliarquia, interessa a esta pesquisa “*a proposta inovadora de gestão intersetorial, compartilhada*” e “*a estratégia desafiadora de implantação em regime de cooperação*” entre os entes da federação (SALGADO, 2012, p.9). São essas dimensões, acrescidas do controle social, que nos levam a investigar, em Campos dos Goytacazes, a implementação deste programa da Política Nacional de Juventude, o ProJovem Urbano.

Sabemos que há um avanço na concepção da gestão do ProJovem Urbano. Entretanto, veremos nos próximos capítulos se, a partir do desenho traçado para ele, o programa tem conseguido garantir que na prática ocorra um bom desenvolvimento das ações compartilhadas entre os entes da federação, da intersetorialidade e da atuação conjunta entre sociedade civil e governo no seu controle social, transpondo os obstáculos correspondentes a essas dimensões e que são provenientes dos dilemas da nossa poliarquia.

⁸⁴ Marco Aurélio Garcia de Lemos, Ex-conselheiro Nacional de Juventude. Representante do Fórum Nacional de Secretários e Gestores Estaduais de Juventude. Gestão Conjuve 2007/2008 (*apud* CLEMENTINO, 2009, p.110).

CAPÍTULO III: AS RELAÇÕES ENTRE OS NÍVEIS DE GOVERNO

Uma das marcas do ProJovem Urbano é ter a gestão compartilhada entre diferentes níveis de governo. Os entes federativos (União, estados e municípios) estabelecem um pacto e se entrelaçam para a gestão e implementação do programa.

Como as relações intergovernamentais são um campo complexo e “*decorrente de tendências conflituosas e de intrincada solução*” (ABRUCIO, 2005, p.41) e como no âmbito da poliarquia brasileira é um desafio implantar uma gestão compartilhada, este capítulo promove uma reflexão sobre a dinâmica das relações que se dão na condução do ProJovem Urbano no município de Campos dos Goytacazes, observando de que forma se desenvolvem os pressupostos da intergovernabilidade⁸⁵ e da coordenação federativa⁸⁶.

Decerto os dilemas típicos da nossa poliarquia incidem sobre programas que têm a gestão compartilhada entre os níveis de governo como um elemento constitutivo. Um programa gerenciado de forma compartilhada por diferentes entes federativos é dependente do estabelecimento de regras e do seu cumprimento. No entanto, sabemos que uma das características da poliarquia brasileira é a existência de um hiato entre as regras societárias e a forma como muitas vezes elas são aplicadas.

No Brasil, há uma profusão de códigos burocráticos que regem diferentes campos da vida em sociedade e das organizações societárias. Porém, em determinadas situações, esses códigos são relegados e passa a vigorar o código dos valores morais individuais e das relações pessoais. Segundo Da Matta (1981), no Brasil, as normas são constantemente contornadas, e

⁸⁵ Intimamente relacionada ao federalismo cooperativo, a intergovernabilidade é um processo de co-gestão que se adequa às premissas de cooperação e interdependência entre os entes do regime federalista brasileiro. Apesar da autonomia e competência decisória garantida pelo sistema federativo, o instituto da intergovernabilidade permite que os membros possam exercer em consenso uma determinada política, com base em objetivos comuns e de interesse do grupo.

⁸⁶ Modelo de coordenação intergovernamental na qual o governo federal tem o papel de coordenador, integrador, indutor do desenvolvimento compartilhado entre os níveis de governo das ações e políticas públicas.

não existem grandes obstáculos para impedir esse fenômeno, pois nossa sociedade dual é bastante permissiva a essa flexibilidade.

Não há, também, uma prática consolidada de compartilhamento de poder e de articulação administrativa no país, reflexos da nossa cultura hierarquizada, das inconclusões e instabilidades institucionais e do fraco associativismo brasileiro. Romper com os problemas decorrentes dessa ausência é muito difícil.

Entendemos que o ProJovem Urbano de Campos dos Goytacazes é um palco de análise fértil capaz de ajudar na compreensão de como ocorre a gestão compartilhada nesse, em outros municípios e até mesmo em outros programas sociais brasileiros, visto que, da mesma forma, as problemáticas da nossa poliarquia podem estar replicando de forma similar em outras frentes.

Antes de focarmos nas relações estabelecidas no município de Campos dos Goytacazes, apreendidas por meio do trabalho empírico, faremos inicialmente uma reflexão sobre a descentralização brasileira⁸⁷, visto que seus dilemas e desafios também afetam a implementação das políticas e programas descentralizados e as relações intergovernamentais daí decorrentes.

Ao darmos um passo no sentido de compreendê-la, não perdemos de vista que, para a análise de como se deu o processo descentralizador, antes é necessário buscar um entendimento sobre o sistema federativo brasileiro por causa do seu impacto “*na divisão de responsabilidades e recursos entre os níveis de governo e, por conseguinte, no funcionamento dos programas governamentais*” (CAVALCANTE, 2011, p, 1785).

Sendo assim, ao introduzirmos a discussão sobre a descentralização, faremos uma breve reflexão sobre como se deu no país o sistema federativo de organização territorial do poder, tendo em vista que foi o novo *status* adquirido pelas municipalidades no instituto da federação que impulsionou a descentralização no país. Além disso, será demonstrado que o federalismo brasileiro possui algumas singularidades que causam efeitos diretos em iniciativas sociais descentralizadas, como no ProJovem Urbano. Essa discussão auxiliará na compreensão do contexto das ações compartilhadas entre os níveis de governo e a coordenação federativa diante das prerrogativas constitucionais da autonomia e interdependência entre os entes da federação.

⁸⁷ A descentralização é um processo político, que se dá no âmbito de um Estado nacional, resultante da transferência de poder decisório aos governos subnacionais (ABRUCIO, 2006). Via de regra, a partir do poder conquistado, esses entes passam, em graus diferenciados, a ter autonomia para definir quem, como e com quais recursos e normas será administrado o seu território. No caso brasileiro, a descentralização, além de ter proporcionado o fortalecimento do poder político e financeiro dos governos subnacionais, favoreceu tanto a implantação de políticas locais, quanto o desenvolvimento conjunto de políticas sociais.

A discussão sobre a descentralização no contexto do federalismo brasileiro é importante porque o ProJovem Urbano é um programa descentralizado e, ao mesmo tempo, coordenado pelo Governo Federal, que após ter criado e regulamentado o programa, busca replicar o seu modelo padronizado em diferentes localidades do Brasil. Em decorrência do tamanho do nosso país, houve a necessidade da sua execução ser feita de forma descentralizada. Mas, devido à autonomia dos entes da federação brasileira, a União não pode obrigar a implantação conjunta na esfera dos membros federados dos programas formulados por ela. Dessa forma, tornou-se fundamental promover um acordo entre os entes da federação, através de Termos de Adesão firmados entre eles, contendo regras claras para a execução do programa e delimitando a responsabilidade de cada ente federativo.

Os entes autônomos da federação brasileira, ao aderirem ao ProJovem Urbano, comprometem-se a agir de uma forma cooperativa⁸⁸ e interdependente para o desenvolvimento do programa mantendo a sua conformação nacional. Diante da dicotomia entre a autoridade independente dos entes subnacionais dentro da federação e da tradição autoritária hierárquica brasileira, o ProJovem Urbano se dá em meio aos limites das mesmas, pois prega uma autoridade interdependente⁸⁹ (WRIGHT, 1997), o que exige a conformação de barganhas para que isso ocorra.

A formalização de pactos entre diferentes níveis de governo para o desenvolvimento desse programa e de outras ações conjuntas exige uma convergência de interesses e, também, de iniciativas; pressupõe acordo e o cumprimento do mesmo. Por isso, esse é um palco de conflitos.

Na implantação de iniciativas do Governo Federal, resistências podem ocorrer por medo do novo empreendimento afetar projetos com desenhos similares já sendo implementados no local. Também podem existir discordâncias entre o foco do programa e aquele que é prioritário para a gestão local ou sobre como esse campo será conduzido.

O desenvolvimento de uma determinada ação geralmente exige infraestrutura institucional, composta de equipamentos e recursos humanos, tecnológicos, materiais e financeiros, além da competência técnica dos gestores e burocratas. Os entes podem não apresentar condições para se empreenderem na iniciativa proposta.

⁸⁸ De acordo com Ortolan “o foco da distinção entre colaboração e cooperação intergovernamental reside no fato de a competência, na primeira, pertencer a apenas uma das entidades, sendo que a outra entidade atua de maneira complementar àquela, auxiliando a cumprir seus deveres públicos; e, na segunda, ser comum a ambas entidades, sendo a atuação uma forma de prestação conjunta ou concertada de uma mesma tarefa pública” (2013, p.34).

⁸⁹ Wright (1997) distingue três modelos de interação entre os níveis de governo: autoridade independente (dual), autoridade inclusiva (hierárquica/ centralizada) e autoridade interdependente (sobreposta).

Da mesma forma, um acordo exige confiança nas condições estruturais e sistêmicas para cumprimento do pacto. Políticas e programas tradicionalmente são tratados como objetivos de governo. Isso pode ser observado nos *logos* cunhados nos mesmos na tentativa de identificá-los com a marca da gestão. Com a mudança dos chefes do executivo, com frequência, programas identificados como ações de determinado governo são alterados ou desativados, independentemente da sua relevância. Sendo assim, a desconfiança também dificulta a formalização de parcerias.

A interferência da política nacional na política local também pode não ser bem aceita em decorrência de disputas de poder e pela visão de um ‘município autárquico’, que despreza tanto a cooperação horizontal quanto a vertical.

Para vencer as resistências e conseguir o intento de alterar a agenda local e influenciar a escolha do mesmo, o Governo Federal oferece situações vantajosas e incentivos diversos, como o financiamento do programa e oferta de recursos institucionais para a sua implementação (ARRETCHE, 2004).

A coordenação federativa e o apoio do Governo Federal para minimizar as assimetrias e ajudar os entes subnacionais, especialmente os pequenos municípios, a vencerem a sua precária capacidade financeira e técnica-gerencial para dar conta do programa descentralizado (ABRUCIO, 2006) são estratégias usadas e que se estabelecem como essenciais para a execução de uma ação conjunta dentro de um padrão de oferta estipulado.

Não obstante, no campo desigual dos entes federativos, os que possuem recursos e elementos a serem distribuídos também podem concentrar mais poder e, assim, dentre outras prerrogativas, decidirem sozinhos como e de que forma os mesmos serão aplicados. Ao dar suporte técnico-financeiro aos programas descentralizados, há um risco da União manter uma postura centralizadora e hierarquizada, tratando os demais entes como meros executores submissos, desconsiderando que esses, dentro da sua esfera, também são centros de poder. Romper com essa cultura, mantendo a coordenação federativa pautada em uma postura de articulação e mediação, e não em autoritarismo, é fundamental para o pacto que se quer promover.

Em Campos dos Goytacazes, esse pacto entre o Governo Federal e o município foi formalizado para o desenvolvimento do ProJovem Urbano. Mas, as características da nossa poliarquia e os efeitos da descentralização brasileira estariam incidindo no programa desenvolvido nesse município? A disparidade, refletida em diferentes graus de institucionalidade, estaria interferindo nas possibilidades de articulação satisfatória entre os níveis e órgãos do governo no desenvolvimento do ProJovem Urbano em Campos dos

Goytacazes? A coordenação federativa estaria assumindo o seu papel de mediadora político-administrativa na gestão desse programa?

Neste capítulo, após traçarmos uma reflexão sobre a descentralização no contexto do federalismo brasileiro e sobre seus efeitos no desenvolvimento de iniciativas descentralizadas, discutiremos essas questões e veremos como se dão as relações entre os níveis de governo e a coordenação federativa do ProJovem Urbano no município de Campos dos Goytacazes.

3.1 A DESCENTRALIZAÇÃO NA FEDERAÇÃO BRASILEIRA: impactos nos programas sociais e nas relações entre os níveis de governo

A descentralização brasileira⁹⁰, como ela se apresenta hoje, tanto é um fenômeno proveniente do sistema federalista implantado no Brasil, como possui algumas especificidades decorrentes da opção por esse modelo. Por isso, é importante buscar entender esse sistema e traçar a sua aproximação com ela.

A implantação de um sistema federativo ocorre em decorrência do estabelecimento de um acordo de parceria entre as unidades territoriais que desejam conformar uma nação. Nos Estados Unidos, por exemplo, foram os estados-membros que se uniram para compor uma nação. Já, no Brasil, existia um governo central que passou por um processo de divisão e descentralização de poder, criando, ainda, um terceiro membro federativo.

O desenho constitucional do sistema federativo vigente foi traçado no Brasil em 1988, quando foi efetuada uma distribuição de poderes e competências iguais para elementos com características muito diversas.

Mas, o federalismo não era novidade para o país. Essa forma de organização vinha sendo adotada desde a Constituição de 1891, embora ocorressem sérios desequilíbrios entre os níveis de governo e existisse uma instabilidade na manutenção do poder, com as esferas alternando períodos de maior e de menor autonomia⁹¹.

⁹⁰ Embora a discussão sobre a descentralização remonte ao século XIX, este estudo foca o processo de descentralização iniciado nos anos 80.

⁹¹ No período militar, por exemplo, deu-se um sistema de organização denominado 'federalismo de integração', em que os municípios eram partes articuladas e subordinadas ao poder estadual (SALLUM JR., 1996).

No processo constituinte de 88, os parlamentares optaram por manter e aperfeiçoar a forma federativa de Estado que, a partir daí, não poderia ser abolida por nenhuma emenda constitucional⁹² (SOUZA, 2006).

O novo modelo de federação escolhido para o Brasil apresentou uma característica capaz de torná-lo distinto de outros sistemas federativos, o poder político e territorial passou a ser compartilhado por três níveis de governo, sendo os municípios incorporados entre as partes integrantes da federação.

A soberania compartilhada entre os entes da federação passou a pressupor uma interdependência entre eles e, ao mesmo tempo, a autonomia.

A autonomia fiscal e política-administrativa seria o atributo que garantiria aos entes federativos condições para assumirem a gestão de políticas públicas, quer seja por livre iniciativa, determinação constitucional ou mesmo por adesão a programas sugeridos por outros níveis de governo (ARRETCHE, 1999).

A interdependência entre os entes permitiria o trabalho conjunto no desenvolvimento das políticas tendo em vista as atribuições comuns aos entes.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 previu essa forma cooperativa para o federalismo, na qual fosse possível a coexistência desses dois atributos. Porém, o equilíbrio entre a autonomia e a interdependência tem sido um dos desafios enfrentados pela federação.

O ápice desse dilema se deu especialmente no início da implantação desse sistema, quando houve uma demonstração clara de que os entes não estavam conseguindo conduzir sua atuação de forma conjunta, devido a complexos problemas que operavam no contexto federativo do país. O que se deu foi um federalismo compartimentalizado e com tendências à fragmentação (ABRUCIO, 2005).

A ideia do municipalismo ‘autárquico’ causava o entendimento de que os governos locais deveriam, sozinhos, resolver todos os dilemas vividos por suas populações (ABRUCIO, 2005).

Distanciando-se da visão cooperativa preconizada, os entes subnacionais se viram em meio a uma disputa por recursos, concorrendo com seus pares tanto pelo dinheiro público quanto pelos investimentos privados. Em uma espécie de ‘prefeiturização’, os chefes do

⁹² Ressalta-se, porém, que apesar da Constituição Federal explicitar que os direitos dos pactuantes subnacionais não podem ser retirados pela União, ainda vigora, sujeito à aprovação legislativa, o instituto da intervenção de um nível de governo no outro (SOUZA, 2006).

executivo municipal trataram suas cidades como unidades descoladas das demais e buscaram, a qualquer custo, o seu desenvolvimento.

Como exemplo dos efeitos dessa competição não cooperativa, podemos citar o surgimento dos conflitos predatórios entre entes distintos e similares da federação brasileira, como a Guerra Fiscal entre os Estados e o repasse de dívidas estaduais e custos ao Governo Federal.

Com isso, a própria premissa de conformação em uma nação passou a sofrer consequência do estabelecimento de uma federação altamente desconexa, em que havia disputa entre as partes, as quais interferiam de forma negativa no cenário federativo.

Ao mesmo tempo, o atributo da ‘responsabilidade de todos’, por exemplo, favoreceu uma posição flexível a respeito das ‘atribuições de cada um’, permitindo um jogo de empurra entre os governos, principalmente dos governos estaduais que, na ausência de financiamento da União, repassavam encargos aos governos locais e se desresponsabilizavam de determinadas atribuições.

Algumas questões que influenciam o federalismo, sua divisão territorial de poder e de governo, foram constitucionalizadas no Brasil, outras apenas foram regulamentadas mais tarde ou ainda demandam detalhamentos. Com isso, a superposição de competências, a ausência de alinhamento das atribuições e a não regulação de algumas políticas minaram, em parte, a interdependência inicialmente almejada.

Outro problema transcende o âmbito da questão da normatização. Por mais que a Constituição de 88 tenha estabelecido que o governo central (União/ Governo Federal) compartilharia a soberania com os governos subnacionais, as unidades constitutivas do Brasil apresentam extremas heterogeneidades que as impedem de serem ‘iguais’. Essa assimetria presente entre os entes do triplo federalismo acabou dificultando o encaixe pleno da nossa federação no modelo simétrico adotado pelo país (SOUZA, 2006).

Foi em meio a essas profundas desigualdades regionais refletidas nos governos locais que também surgiu, lado a lado da fundação do sistema federalista, a implantação da descentralização.

No Brasil, o processo de descentralização deu-se, a partir dos anos 80, impulsionado pelo reconhecimento de que era preciso romper com o histórico padrão centralizador, autoritário e patrimonialista de gestão, possibilitando aos estados e municípios a definição e o desenvolvimento mais eficiente das políticas públicas e, ainda, a cogestão democrática das mesmas junto à sociedade civil organizada.

Ao final do processo de transferência do poder central às partes constitutivas da nação, ainda que nem todos os entes da federação tivessem condições políticas-institucionais para tanto, o Brasil tornou-se um dos países mais descentralizados da América Latina, em termos de recursos, responsabilidades e autoridade política delegados aos governos subnacionais (FALLETI, 2006).

Porém, a descentralização que permeou o nosso sistema federativo acabou deixando mais nítida a desigualdade brasileira, visto que realçou diferenças substanciais nas capacidades de autogoverno dos municípios. Com isso, o Brasil passou a conviver com governos subnacionais que conseguiam manter um padrão positivo nas políticas públicas desenvolvidas e com outros que não davam conta das competências constitucionais adquiridas ou as cumpriam de forma mínima.

Os problemas relacionados à efetividade da descentralização brasileira poderiam ser previstos, pois, segundo Abrucio (2006), há uma série de fatores que comprometem as iniciativas que buscam estabelecer a descentralização em um país e distribuir uniformemente os seus benefícios.

Em primeiro lugar, para que a descentralização seja implantada, deve existir um sentimento nacional consolidado, pois, na sua ausência, pode haver risco de que os excessos de fragmentação e de heterogeneidades causem rupturas à nação. Ainda que o país não fosse desprovido desse problema, no caso da descentralização brasileira, essa assertiva não foi um entrave capaz de comprometer o processo.

Em um procedimento descentralizador outro elemento essencial é a disposição do poder central à mudança. Por isso, outro dilema apontado por Abrucio (2006) refere-se à resistência que muitos governos têm em abrir mão de competências, visto que temem perder a autoridade. É importante que o governo apresente uma posição favorável à descentralização, visto que ela exigirá o repasse gradativo das funções e a disponibilidade para efetivar a coordenação das ações mais gerais. Observando a disposição do Brasil à descentralização, embora houvesse no país um histórico de uma cultura política avessa ao partilhamento de poder e até hoje ainda pode ocorrer, cotidianamente, oposição nas instituições, naquele momento, no âmbito do governo federal, essa não era a maior questão impeditiva que precisava ser equalizada, visto que o poder central havia enfraquecido diante do processo de redemocratização e a decisão política de descentralizar partiu dos próprios parlamentares eleitos e pelos políticos subnacionais (SOUZA, 2006, p.191).

Ligado a essa questão está o fato de ter ocorrido uma crise no modelo de gestão pública brasileira vigente até o final dos anos 70. Tal modelo concentrava no governo federal

a execução e o poder decisório, restando para o governo estadual as competências e atribuições residuais e para os municípios o desenvolvimento de algumas ações de interesse local. Houve um colapso desse modelo, o que acabou favorecendo as mudanças operadas no desenho político-institucional, promovendo uma transformação significativa em tal dinâmica (JACOBI, 2000).

Na verdade, a ideia da ineficiência das políticas gerenciadas de cima para baixo vinha ganhando terreno no mundo desde o processo de urbanização acelerada, com o crescimento das cidades e aumento populacional, visto que o governo centralizado encontrava mais dificuldades para gerenciar ‘de perto’ os problemas que se multiplicavam e era preciso formar parcerias com os governos locais para dar conta das questões sociais.

Com o fim da ditadura brasileira e início do processo de redemocratização, o entendimento de que as comunidades locais deveriam participar das decisões, já que são elas que estão próximas do problema e que, com essa interação e aproximação, alternativas criativas para os problemas poderiam surgir, reforçou a importância da descentralização.

Ademais, o discurso democratizante fazia surgir a noção de que o desempenho do poder público poderia ser mais bem acompanhado e controlado caso ocorresse a municipalização, também por causa da proximidade da população das ações desenvolvidas pelo governo local.

Com a (re)introdução, a partir dos anos 80 de políticas liberalizantes, privatistas e de mercado, reforçou-se a ideia de que era extremamente necessário promover a descentralização do Estado e ganharam força as propostas de que era urgente repassar funções aos governos locais. A respeito disso, observa-se uma apropriação do termo descentralização e sua utilização apenas com significado econômico e não político, em que se almeja apenas o repasse de funções aos governos locais sem garantir autonomia e financiamento.

À época, no Brasil, uma espécie de ‘revolução silenciosa e passiva’ gerava consensos sobre o caráter imprescindível da ‘modernização conservadora’ proposta pelos organismos nacionais e internacionais e buscava ajustar o país às tendências do capitalismo e exigências da política supranacional (SIMIONATTO, 2000).

Apesar das consequências da hegemonia da política neoliberal, foi o Estado que recebeu a culpa de grande parte da crise do próprio capital. Por causa desse entendimento, enfatizou-se a necessidade de se estabelecer profundas mudanças na sua estrutura institucional, organizativa e de atuação.

O Banco Mundial apontava que a forma de atuação do Estado não era condizente com as exigências da economia globalizada, já que as mudanças tecnológicas ampliaram as funções do mercado e obrigavam a nação a assumir novas competências.

Com base nessa perspectiva, ineficaz, inepto, ineficiente e responsável pelo déficit público eram as adjetivações usadas para caracterizar o Estado. Esse era o discurso da época que buscava “*designar a crise estrutural do estado e cimentar a cultura que distorce e destrói a necessidade de sua existência*” (SIMIONATTO, 2000, p.12).

Fortaleceu-se, na ocasião, a dicotomia de que o ‘público’ é tudo que é ineficiente, aberto ao desperdício e à corrupção, e o ‘privado’ é a esfera da eficiência e da qualidade. A meta perseguida pelo governo deveria ser a modernização, a reconstrução e a reforma do Estado.

Naquele período, a descentralização era associada aos objetivos de reformulação do Estado (ABRUCIO, 2006). Segundo o ajuste estrutural proposto, no âmbito do Estado deveriam ser promovidas ações para delimitar o seu tamanho para que ele se tornasse mais eficiente nas suas tarefas e mais barato, o que aliviaria o custo que incide sobre as empresas nacionais que concorrem internacionalmente.

Essa conjuntura de revisão do papel do Estado corroborou para que a descentralização fosse intensificada delegando aos municípios a responsabilidade pela coordenação local e pela execução direta de algumas políticas e programas.

A observação desse contexto histórico demonstra que não pode ser atribuído à questão da disposição ao partilhamento do poder entre os entes da federação a única culpa dos problemas enfrentados pela descentralização brasileira.

Para a distribuição de poder decisório, além do desejo de constituir uma gestão democrática e da vontade de estabelecer uma unidade na diversidade, a fiscalização recíproca deve ser facilitada para que ocorra um equilíbrio entre a competição e cooperação entre os entes (ABRUCIO, 2006). Essa medida ajuda a impedir que um ente concentre indevidamente poder e acabe com a autonomia dos demais.

Melhorar os mecanismos de *accountability* democrática e, junto ao governo federal, desenvolver instrumentos e uma cultura política saudável de relações intergovernamentais também são demandas que Abrucio (2006) cita como imprescindíveis para que a descentralização aconteça a contento.

A necessidade das unidades subnacionais melhorarem as suas estruturas administrativas também é um quesito a ser equacionado. Sobre isso, é preciso ressaltar que, no Brasil, algumas estruturas administrativas foram geradas no plano local devido às parcerias

estabelecidas entre os entes da federação, especialmente devido à transferência de responsabilidades aos governos subnacionais para a execução de determinados serviços públicos, visto que esses acabam produzindo, ao longo do tempo, uma nova burocracia local (FRANZESE e ABRUCIO, 2009). No entanto, convém ressaltar que nem todos os entes subnacionais conseguiram avançar nessa questão e, com isso, continua existindo uma grande desigualdade entre os entes subnacionais no que se refere ao aparato institucional necessário à condução das ações descentralizadas.

No que tange à gestão administrativa, para que as ações descentralizadas sejam executadas com eficiência, é necessário que sejam usados padrões modernos de governança (ABRUCIO, 2006). Como, no país, diversas municipalidades eram governadas sob o regime oligárquico, patrimonialista e de cooptação das elites, a superação dessa tradição ainda não se constitui uma tarefa simples.

Outro ponto importante que causa efeito direto na descentralização diz respeito à forma como o poder é transferido. Na sistemática da descentralização de um país, encontradas as condições favoráveis ao processo descentralizador, a transferência de poder para os entes subnacionais pode ser feita através de uma sequência gradativa e flexível de cessão de poder administrativo, político e fiscal. Porém, a escolha de como será iniciada a descentralização causa efeitos em todo o processo, pois a realização de uma transferência gera impacto na negociação da próxima (FALLETI, 2006).

Ao desenvolver a sua descentralização, o Brasil primeiro promoveu a transferência de poder político e, em seguida, do poder tributário, que em tese daria condições às novas funções assumidas pelos entes territoriais.

Abrucio (2006) aponta que o exercício da autoridade tributária e o repasse de recursos são elementos capitais para os entes adquirirem capacidade financeira para implantar e sustentar as políticas locais. Entretanto, até hoje, esse é um cenário que não foi totalmente superado no país, visto que alguns municípios ainda possuem uma máquina administrativa precária e pouca capacidade financeira, dependendo enormemente do Governo Federal.

Isso comprometeu gravemente o início do processo de descentralização. Com novas funções e sem estruturas físicas, financeiras e humanas para a execução das novas atribuições, alguns municípios se viram em meio a um grande problema para executarem as políticas descentralizadas, visto que nem todos possuíam recursos e estruturas gerenciais capacitadas para o exercício do poder, especialmente o de desenvolver políticas públicas.

Em decorrência dessa situação, apesar do processo de distribuição de poder e autonomia aos entes subnacionais, houve igualmente o fortalecimento do Governo Federal,

que passou, novamente, a conformar o desenho de algumas políticas e programas sociais estratégicos, como o ProJovem Urbano, e a assumir a coordenação dos mesmos.

Esse paradoxo e os impasses advindos da descentralização político-administrativa brasileira são, em parte, oriundos desse caminho traçado para a descentralização brasileira, já que a descentralização política antecedeu a transferência de responsabilidade e de receitas e as primeiras experiências de descentralização sofreram impactos da conjuntura econômica e da burocracia governamental.

Somando-se às distintas capacidades dos governos subnacionais de produzirem políticas públicas, quando a descentralização se deu, o país vinha sofrendo sistematicamente com a inflação. Nesse contexto, com a demora no repasse de recursos, os entes subnacionais passaram aperto para desenvolverem as novas atribuições e garantirem o pagamento das obrigações contraídas.

Os municípios recém-criados que surgiram com as brechas abertas pela Constituição, nos primeiros anos da década de 90, do mesmo modo, também demonstraram ser altamente dependentes de recursos financeiros de outras esferas governamentais. No caso daqueles que não mantinham atividades econômicas importantes em seus territórios, capazes de melhorar a arrecadação municipal, restava apenas aguardar as transferências estaduais e federais.

É claro que, com o novo *status* adquirido pelos municípios, buscando se afastar das políticas centralizadas, ineficientes e que não se adequavam às realidades vivenciadas pelas municipalidades, com a possibilidade de autonomia, uma série de políticas sociais foi desenvolvida no âmbito local.

Porém, a possibilidade de criar e gerenciar políticas sociais no âmbito local não oportunizou apenas a produção de inovações no campo social. Em decorrência da heterogeneidade dos municípios e da falta de recursos e de infraestrutura, muitas ações apresentaram um padrão de serviços aquém ou igual ao anterior, pois a autonomia adquirida não veio acompanhada de condições de fato para executar as novas responsabilidades e atribuições conquistadas.

Além disso, não existia um sistema federativo de implantação dessas políticas, de tal forma que elas se desenvolveram sem um planejamento conjunto e órfãs de coordenação.

Ao delimitar competências comuns, nas quais os níveis de governo deveriam compartilhar a responsabilidade, o desenho constitucional do poder governamental descentralizado não criou estímulos à cooperação e nem um sistema de coordenação federativa da atuação conjunta, embora a ação conjugada entre os entes tenha sido preconizada na Carta Magna.

Os governos estaduais, por sua vez, também não se empenharam nessa coordenação. Ao contrário, com responsabilidades reduzidas, visto o repasse de obrigações aos municípios, compeliram-se em iniciativas particularistas com o objetivo de se livrarem das dívidas, reconduzindo-as à União.

Igualmente, como não havia uma unanimidade de bases aliadas nas municipalidades que justificasse, por motivos políticos-eleitorais, essa frente de trabalho, entenderam que o custo das ações de coordenação não se alinhava com o objetivo de diminuir as despesas da máquina administrativa.

Essas lacunas existentes na constituição exigiam algumas medidas, especialmente para conter as competições predatórias. Foi preciso criar mecanismos, ainda que incompletos ou não totalmente eficazes, para minimizar os entraves decorrentes desse dilema, como o incentivo aos consórcios, a implantação de regras constitucionais, as restrições legais, a vinculação dos recursos e a responsabilização pelos resultados de gestão.

O cenário tornou-se propício, também, para que o Governo Federal buscasse meios para intervir na dinâmica dos governos subnacionais e na lógica da gestão e da implementação das políticas desenvolvidas pelos municípios, especialmente através da coordenação federativa.

Em 1994, a eleição presidencial aconteceu paralelamente à escolha dos parlamentares e dos governos estaduais. Com o resultado do pleito, o presidente conseguiu formar alianças com alguns políticos eleitos, especialmente os chefes do poder executivo de alguns estados.

Essa base de apoio formada, aliada à experiência de sucesso com a implantação do Plano Real, favoreceu o fortalecimento da União no plano das relações intergovernamentais, possibilitando a sua atuação na tentativa de equilíbrio entre as forças competitivas e tornando a Reforma do Estado uma demanda legítima.

Com o processo de modernização administrativa também foi possível desenvolver, nos primeiros governos do século XXI, um diagnóstico sobre as condições operacionais dos governos estaduais e montar a arquitetura de uma rede federativa vertical e horizontal para viabilizar a reforma da gestão pública (ABRUCIO, 2006).

Com esse suporte e o passar do tempo, ainda que continuem a existir problemas neste sentido, os gestores públicos municipais ganharam mais experiência na gestão das políticas sociais descentralizadas, no compartilhamento de ações e na abertura de canais mais democráticos.

A estabilidade financeira e o fortalecimento da União também abriram possibilidades para o país avançar um pouco mais no estabelecimento de políticas públicas compartilhadas.

Com isso, o Governo Federal passou a distribuir pelos entes subnacionais alguns programas prioritários e conduzir, em parte, a atuação social desenvolvida nos municípios.

Muitas políticas executadas pelos governos territoriais passaram a convergir e apresentaram grande similaridade de desenho institucional. Como diferença, destacava-se a capacidade apresentada por cada governo para executar a mesma política ou programa, o que tornou determinante uma atuação mais veemente do Governo Federal para manter um padrão nessas ações (ARRETCHE, 2007).

Com as questões sociais multiplicadas, já que nem todas as unidades da federação dispunham da mesma capacidade de gerir esses problemas, a União partiu do princípio de que poderia auxiliar alguns entes subnacionais a darem conta dos mesmos e, com isso, a implantação de programas sociais idealizados e coordenados de cima para baixo foi dinamizada. Foram essas desigualdades que trouxeram à tona, também, a necessidade do governo central assumir a coordenação de programas nacionais destinados ao segmento juvenil.

Na verdade, algumas questões sociais não podiam esperar que os assimétricos entes subnacionais adquirissem competências técnico-operacionais para atuar nas superações das mesmas, de tal forma que o Governo Federal precisou fomentar o desenvolvimento local de programas considerados prioritários, oferecendo suporte gerencial e físico-financeiro aos entes parceiros, tal como ocorre no ProJovem Urbano.

Da mesma forma, houve um entendimento de que era preciso criar políticas redistributivas para as localidades mais carentes, tendo em vista a necessidade de impedir que a descentralização se tornasse a ‘mãe da segregação’ (ABRUCIO, 2006). Isso foi determinante para levar o Governo Federal a intensificar as relações entre os governos e a promover algumas políticas compartilhadas, especialmente aquelas emergenciais e voltadas à atuação nos desequilíbrios sociais.

Por isso, atualmente, mesmo com toda a autonomia adquirida pelas partes na definição das políticas públicas a serem desenvolvidas na esfera local, encontramos na federação brasileira os entes subnacionais desenvolvendo políticas sociais e programas idealizados e coordenados de cima para baixo (SOUZA, 2006).

É evidente que a autonomia decisória dos governos territoriais, no âmbito da ação social, foi restringida, especialmente porque, a despeito da descentralização fiscal, as finanças dos entes subnacionais passaram a ser regidas por normas federais e as receitas vinculadas a determinadas políticas idealizadas pelo Governo Federal.

Em parte, o atrelamento normativo e financeiro é o motivo que tem feito com que, em um contexto de descentralização política, fiscal e administrativa, governos de diferentes orientações partidárias, como se fossem parceiros políticos, executem programas tão homogêneos.

Cabe aqui um aparte sobre como fica aparente a singularidade da descentralização brasileira quando se observa a necessidade de financiamento do Governo Federal para a realização das ações programadas contraposta à capacidade de decidir de forma autônoma sobre qual a melhor forma de desenvolver uma política no âmbito municipal

A ingerência do Governo Federal nas políticas sociais é perfeitamente possível porque, como vimos, as reformas descentralizadoras do final do século XX deram ênfase à transferência da execução das políticas. A autoridade para prover financiamento e para estabelecer leis que incidem sobre essas políticas ficou concentrada na União. Como consequência desses dois atributos que caracterizam a distribuição do poder, a autoridade sobre as políticas ficou centralizada e a autonomia decisória dos governos territoriais limitada (ARRETCHE, 2007).

Esse é o complexo cenário das políticas sociais implantadas no Brasil, em que tanto é possível a realização de iniciativas locais autônomas, quanto o desenvolvimento de políticas de desenho nacional. Em algumas políticas sociais imperam, até mesmo, graus diferenciados de descentralização e autonomia, características distintivas que apenas são possíveis devido à flexibilidade que é comum ao nosso federalismo.

A respeito do modelo simétrico adotado para a organização federativa do país e aplicado a entes tão desiguais, é imprescindível adotar medidas não só para equilibrá-los, mas para eliminar disputas e conflitos, de forma que, especialmente através de uma sistemática de coordenação, possa haver a integração e a cooperação entre as diferentes instâncias governamentais na condução das políticas públicas, e a autonomia e a interdependência possam ocorrer de fato.

No campo das políticas sociais, houve realmente uma tendência à descentralização, porém o desenho dessa descentralização não foi único e assumiu significados e conteúdos distintos conforme a direção dada pelo Governo Federal ou mesmo devido à capacidade institucional e à autonomia financeira e, ainda, de acordo com os níveis de governo e das competências diretas que deveriam executar.

Por mais que o país já tenha avançado na institucionalização das relações federativas, com o financiamento compartilhado de algumas políticas e com aplicação da Lei de Responsabilidade Fiscal, dentre outras normas reguladoras, alguns estados e municípios da

federação ainda não dispõem de capacidades para cumprir as obrigações que foram distribuídas indistintamente, de forma generalizada, aos entes. Se isso não for revertido, em um mesmo território, continuarão a conviver vários ‘brasis’, locais onde governos conseguem garantir direitos e locais em que a precariedade impera.

A despeito da importância do atributo da autonomia, enquanto as precariedades causadas pelas desigualdades regionais brasileiras persistirem, a ingerência do Governo Federal nas políticas sociais será justificada. O próprio processo de convergência global exige a intervenção do Governo Federal na condução das políticas sociais, pois, de outra forma, as disparidades regionais podem ocasionar micro e macro prejuízos, visto que uma parte é capaz de promover impacto na outra e, com a instabilidade instaurada, alguns conflitos podem colocar em risco a nação federativa.

3.2 O PROJOVEM URBANO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES: na óptica da intergovernabilidade

Vimos que a descentralização se desenvolveu de forma desorganizada, inconclusa e permeada de contradições, sendo ainda necessário acabar com as lacunas nas competências e equilibrar os entes, fortalecendo as estruturas fiscais e político-administrativas locais.

Para lidar com os conflitos e combater as desigualdades da nossa federação, que comporta grande heterogeneidade territorial, o Governo Federal, em primeiro lugar, tem se posicionado no convencimento dos demais entes de que a exacerbação das tendências centrífugas, a competição predatória e o repasse de custos do plano local ao nacional trazem risco à federação.

Complementando essa ideia, tem colocado que é necessário estabelecer posturas mais colaborativas, a partir das quais seria possível estabelecer parcerias para o desenvolvimento conjunto de algumas políticas e ações, quer seja através de consórcios ou mesmo convênios ou de outros instrumentos de atuação conjunta. Com isso, o associativismo intergovernamental e as parcerias passaram a ser elevados à categoria de mecanismos importantíssimos para favorecer o aproveitamento de recursos comuns e o intercâmbio de experiências.

Para possibilitar o compartilhamento de responsabilidades na atuação conjunta nas frentes das políticas públicas, especialmente por causa da experiência comprovada das relações altamente competitivas que regem os entes federativos autônomos, o Governo

Federal tem montado alguns arranjos para enfrentar a tarefa complexa de fomentar a cooperação.

Também tem intensificado a sua ação no sentido de oferecer a realização conjunta entre os níveis de governo de alguns programas sociais, juntando esforços para combater as desigualdades existentes na federação brasileira, reservando para o Governo Federal o papel de líder e coordenador dos trabalhos, organizando a sua execução nas demais esferas de governo.

Ainda com todos os motivos que balizam a necessidade de programas nacionais, a simples oferta e mesmo o mero reconhecimento de que uma determinada política tenha importância nacional não necessariamente fazem com que ela seja eleita como prioritária no plano local (ARRETCHE, 2007).

É esse fato que fez e faz com que, no Brasil, o Governo Federal atue para convencer os entes da importância da realização de alguns programas sociais através da parceria entre os governos subnacionais e entre os diferentes níveis de governo, oferecendo a formalização de pactos caracterizados ‘vantajosos’ para eles, provendo os entes, em tese, de condições para a replicação dos seus programas em diferentes cenários.

Os municípios buscam o apoio financeiro do Governo Federal e Estadual, tanto incluindo propostas nos sistemas de convênio⁹³ como solicitando a inclusão de emendas orçamentárias ou mesmo através de uma intermediação direta com os governantes e os chefes das pastas setoriais. Algumas propostas são fruto de planejamento e retratam demandas antigas da localidade. Outras tentam adequar as necessidades locais à oferta.

Muitas vezes os prefeitos e vereadores vêm a Brasília em busca de recursos. Eles não querem saber o que é... Querem levar o recurso pra cidade deles. O que é um erro, porque às vezes o programa é ‘quadrado’ para a cidade, não é o programa que a cidade precisa, não vai solucionar em nada lá... Mas isso às vezes acontece. Com o ProJovem acontece a mesma coisa, querem o programa, mas não sabem nem mesmo explicar sobre qual modalidade estão se referindo.⁹⁴

Por conta disso, é importante que sejam regulamentados alguns requisitos para o recebimento desse e de outros programas e estipuladas obrigações, entre elas a implantação de órgãos de juventude, como o Conselho e a Secretaria.

Antes não conseguimos. O ProJovem poderia ter aproveitado a oportunidade para montar essa estrutura mínima no sistema. Alguns Estados conveniados com o Governo Federal fizeram isso. Na hora de repassar as vagas e o recurso, fizeram essa exigência do município ter, no mínimo, o Conselho

⁹³ O Siconv, portal de convênios, é um exemplo de sistema criado para a apresentação de propostas aos programas ofertados pelo Governo Federal e monitoramento de convênios e contratos de repasses.

⁹⁴ Entrevistado 2.

Municipal. Essa foi uma das formas encontradas para começar a incentivar as pessoas a discutirem o tema.⁹⁵

Além da ausência das instituições voltadas para a Política de Juventude e que poderiam dar apoio à implantação do ProJovem Urbano, é preciso ressaltar que, no cenário de implantação dos programas e ações dessa política, sempre pairou grande indefinição quanto à responsabilidade dos três entes federados (União, Estados e Municípios) na gestão e financiamento de tais programas e iniciativas.

Como medida que poderia ser tomada para definir responsabilidades e fazer com que a Política de Juventude chegasse a um estágio mais sustentável, o Conselho Nacional de Juventude já apontava para a criação de um sistema nacional, contendo, além de recursos significativos, o direcionamento das ações complementares dos entes federativos e com a participação de fato da sociedade civil no todo do sistema (CLEMENTINO, 2009).

Um modelo de gestão integrando os entes federativos, através de um Sistema Único, a exemplo de outras áreas, como a Saúde e a Assistência Social, representaria um avanço da Política de Juventude, pois, além de ser uma forma de respeito ao pacto federativo e adequada ao princípio da descentralização, possibilitaria a pactuação de esforços e recursos e traria uma melhor estabilidade e articulação organizacional da Política de Juventude, dando maiores condições para o cumprimento da meta de universalização dos direitos dos jovens.

Em agosto de 2013, junto ao Estatuto da Juventude, a Lei nº 12.852 dispôs sobre o Sistema Nacional de Juventude (Sinajuve) e, a partir daí, o Governo instituiu um Comitê Interministerial para a sua regulamentação. Para permitir a participação dos jovens nesse processo e a colaboração da sociedade civil, o Conjuve e a SNJ têm aberto a discussão sobre o sistema, usando para isso, além de outras estratégias, o debate e a coleta de dados por meio das mídias sociais da Internet⁹⁶, embora essa dinâmica virtual ainda demande aprimoramento para que o debate ocorra de forma mais consistente⁹⁷.

Questões como a cooperação e as competências dos entes federativos, o financiamento das ações, as articulações territoriais e as adesões, em decorrência da sanção da Lei nº 12.852/13, têm sido agora discutidas e, decerto, contribuirão para dirimir as indefinições na gestão da política e de seus programas. Até que a implantação do Sinajuve aconteça em sua

⁹⁵ Entrevistado 2.

⁹⁶ O Portal Participatório, administrado pela Secretaria Nacional de Juventude e disponível em www.participatorio.juventude.gov.br, tem sido usado neste sentido: coletar contribuições sobre a regulamentação do Sinajuve. Outras plataformas virtuais, como o Movimento Minas, disponível em: <http://movimentominas.mg.gov.br/>, também têm sido usadas para coletar propostas da sociedade para o sistema.

⁹⁷ Entrevistado 2.

plenitude, a gestão dos programas prossegue acontecendo de forma variada e dependente de acordos firmados.

No caso do ProJovem Urbano, há diferentes níveis de coordenação: Coordenação Nacional, Coordenação Estadual e Coordenação Local. Como o programa se enquadra dentre as iniciativas nacionais com modelo organizacional descentralizado, segue-se o princípio de que as estratégias de suporte da Coordenação Nacional são imprescindíveis para evitar que as dificuldades de desenvolvimento das ações compartilhadas entre os níveis de governo repercutam nas suas implementações no plano local (MAGALHÃES e BODSTEIN, 2009).

Ao estabelecer parcerias com os municípios que passaram a ter a oportunidade de implantar em suas esferas de atuação a modalidade urbana do programa, o Governo Federal reservou para si a Coordenação Nacional e o direcionamento dos trabalhos das Coordenações Locais do Programa. É essa a situação do município de Campos dos Goytacazes, foi estabelecido um regime de cooperação direta do município com o Governo Federal.

A Coordenação Nacional do programa, inicialmente sob a responsabilidade Secretariageral da Presidência da República, através da Secretaria Nacional de Juventude, hoje está sob a responsabilidade da Diretoria de Políticas Educacionais para a Juventude, subordinada à Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão, do Ministério da Educação.

Com relação a essa transferência de coordenação, a Secretária Nacional de Juventude, Severine Macedo, justifica que o governo Dilma iniciou o ano de 2011 promovendo uma avaliação densa sobre a modalidade urbana do programa, com o objetivo de promover a sua consolidação, ampliando-a e potencializando a sua execução. *“Posteriormente, por uma decisão presidencial, optou-se pela transferência da coordenação do programa [...]”*. Ainda que saibamos que uma série de críticas e de denúncias foi determinante para a troca de coordenação, a justificativa apresentada pela Secretária Nacional foi a de que a *“decisão teve como intuito ampliar algumas linhas de ação do programa e consolidar os avanços e conquistas dos últimos anos”* (SNJ, 2012, p.9).

Na transição, as equipes da Secretaria Nacional de Juventude e da Secadi, segundo Severine Macedo, formaram uma parceria para a transferência da coordenação e para o encerramento das turmas 2010 do ProJovem Urbano que ainda não haviam concluído e para a preparação das novas turmas que dariam início no programa no ano de 2012 (SNJ, 2012).

Esse processo de transição da coordenação nacional gerou desconfiças em alguns municípios devido ao histórico de ausência de perenidade nos programas governamentais.

Segundo o Gerente de projetos da SNJ, a insegurança era maior ainda nos municípios não conveniados diretamente com o Governo Federal⁹⁸.

Em Campos dos Goytacazes, esse processo foi bastante sentido e acarretou inseguranças quanto ao rumo do programa local, especialmente devido ao medo de não haver a continuidade do mesmo.

Da mesma forma, para além do medo desencadeado pelo período de paralisação do programa, algumas modificações em decorrência da troca de gestão ocorrida a nível nacional causaram efeitos diretos (alguns positivos e outros negativos) na modalidade do programa implantada no município, como a junção local da coordenação pedagógica e administrativa; implantação de núcleos do ProJovem apenas na sede do município, e não mais nos distritos; diminuição do número de beneficiários; oferta de salas de acolhimento aos filhos dos jovens atendidos e revisão do material didático.

Segundo a Coordenadora Local do ProJovem de Campos dos Goytacazes, os profissionais e os beneficiários sentiam-se mais assegurados antes da mudança de coordenação, porque

o programa era a menina dos olhos da Presidência. Tinha tudo voltado pra gente. O MEC possui vários programas e o ProJovem Urbano se tornou mais um. Já percebemos que não seremos tão mimados como antes. Até mesmo o salário do coordenador agora é feito pela Prefeitura, como contrapartida.⁹⁹

Alterações como as que ocorreram na gestão nacional do ProJovem Urbano põem em cheque a instabilidade tanto do programa quanto dos próprios órgãos de juventude, como a SNJ e seus congêneres nos demais entes da federação.

É claro que, no âmbito nacional, essa secretaria ainda possui diversos campos de atuação, visto à diversidade dos jovens e a complexidade dos seus problemas. Em 2013, por exemplo, já sem a incumbência do ProJovem Urbano, esse órgão apresentou o Plano de Prevenção à Violência contra a Juventude Negra, o ‘Juventude Viva’, voltado à prevenção e a redução de todo o tipo de violência contra os jovens e, em especial, ao combate ao extermínio de jovens negros no Brasil. Com essa e outras ações, até o momento, esse órgão ainda está conseguindo sobreviver no cenário político-institucional do país.

No entanto, perder o ProJovem Urbano certamente foi uma grande derrota para a Secretaria Nacional de Juventude, o que poderia até mesmo colocar em risco a sua existência, visto que, antes mesmo de ter conseguido se impor no arcabouço institucional brasileiro e ter

⁹⁸ Entrevistado 2

⁹⁹ Entrevistado 3.

amplamente reconhecida a sua relevância, perdeu a coordenação do mais importante programa da Política de Juventude. A importância do ProJovem Urbano pode ser medida até mesmo pelo montante de recursos disponíveis ao mesmo, que, segundo o Gerente de projetos da SNJ, tinha um valor dez vezes maior que o orçamento da Secretaria Nacional de Juventude¹⁰⁰.

Como já aconteceu com outros órgãos e sem o amparo de aliados fortes de definição de políticas e controle social, nada garante que as próximas gestões do Executivo Nacional irão mantê-la na arquitetura do governo. Sem esse órgão alocado na União, em efeito cascata, o mesmo pode acontecer naqueles municípios que se empreenderam no âmbito da Política de Juventude e criaram novas instituições públicas para dar conta da mesma. Dificilmente as Secretarias e Departamentos Municipais de Juventude conseguirão se firmar sem a existência de uma Secretaria Nacional ou outro órgão equivalente.

O Sinajuve tem um importante papel na diminuição de tal risco, visto que ele exigirá posturas mais proativas no que tange a implantação nos municípios e estados brasileiros da Política de Juventude, como a criação de órgãos para o seu suporte e a inserção no Plano Plurianual (PPA) de previsão orçamentária para as ações dessa política¹⁰¹.

Ainda com relação à mudança da coordenação nacional do ProJovem Urbano, a Coordenadora Geral de Políticas Pedagógicas¹⁰² da Dpejuv/ MEC aponta fatores positivos relacionados a essa alteração, pois, quando o programa foi direcionado ao Ministério da Educação, ele aumentou a base territorial e ampliou o leque de atendimento direto aos municípios, visto que, anteriormente, o número de habitantes exigido para a implantação do programa era duzentos mil e, agora, esse número caiu para a metade¹⁰³.

Sobre esse limite, o Gerente de Projetos da SNJ explica que permitir que apenas as cidades acima de duzentos mil habitantes façam a adesão direta ao ProJovem Urbano “*limita o programa a um grupo seletíssimo de cidades*”, restando ao Estado entrar no pacto e dividir os núcleos por cidades menores. Esse problema, apesar de ter sido minimizado, ainda continua. Segundo esse representante da SNJ, “*mesmo uma cidade com oitenta, noventa mil habitantes, com uma gestão amplamente participativa, com governantes super engajados,*

¹⁰⁰ Entrevistado 2.

¹⁰¹ Entrevistado 2.

¹⁰² Entrevistado 1.

¹⁰³ Com a mudança da Coordenação do ProJovem Urbano, o MEC passou a firmar parcerias com os municípios que possuem população igual ou superior a cem mil habitantes, com o Distrito Federal e com os Estados. Antes disso, o Governo Federal somente firmava convênios com municípios que tivessem mais de duzentos mil habitantes (BRASIL, 2010).

depende de uma possível boa vontade de seu governo estadual para fazer o convênio e distribuir as vagas”¹⁰⁴ para o seu município.

A respeito da Coordenação Estadual, com a mudança do órgão encarregado da Coordenação Nacional do ProJovem Urbano para o MEC, os governos estaduais passaram a ficar responsáveis pela coordenação dessa modalidade nos municípios de menor porte e nas unidades prisionais¹⁰⁵.

Ainda que o Governo do Estado do Rio de Janeiro tenha iniciado a sua atuação no ProJovem Urbano no ano de 2012, no município de Campos dos Goytacazes, por ter mais de cem mil habitantes, que agora é o mínimo para a atuação estadual, a cooperação em pauta continuou ocorrendo diretamente entre a União e o Governo Municipal. Não incumbe ao Governo do Estado do Rio de Janeiro qualquer responsabilidade com a implementação da modalidade urbana do ProJovem naquele município.

A indefinição que sempre houve sobre o papel do Governo do Estado do Rio de Janeiro nos programas e ações voltados aos jovens também acometia outros estados e é um problema que se relaciona com o nosso sistema federativo e a ausência de definição de algumas competências, que ocasionam uma confusão de papéis na condução das políticas.

Na esteira das últimas reformulações do ProJovem Urbano, no âmbito desse programa, essa indefinição no papel do Governo Estadual foi em parte quebrada, visto que pactos também passaram a ser firmados com esse nível de governo.

Por ter passado a ser ofertado pelas redes municipais e estaduais que se dispuseram a replicar o programa em suas esferas, como exigência, *“a adesão, que é anual, precisa ser feita com um ou outro ente executor, visando evitar que ocorra uma duplicidade de oferta no município*”¹⁰⁶. No caso dos municípios que não possuem cem mil habitantes, obrigatoriamente a adesão deve ser efetuada com o Governo Estadual. Nos municípios com o número limite maior de habitantes, o atendimento estadual *“só será permitido se o município não tiver aderido ao Programa diretamente”* (FNDE, 2011).

A vinculação a um limite no número de habitantes para a adesão pode ser justificada pela ausência de recursos. Entretanto, mesmo se um município com recursos suficientes queira replicar a metodologia do ProJovem e garantir a certificação a alunos do EJA, *“sem gastar um centavo do governo Federal, só com recurso municipal”*¹⁰⁷, a adesão sem

¹⁰⁴ Entrevistado 2.

¹⁰⁵ Sobre a aplicação do ProJovem Urbano dentro das prisões, iniciada em 2008, essa foi paralisada durante os anos de 2011 e 2012, retomando, em 2013, a partir da atuação do MEC também nessa frente.

¹⁰⁶ Entrevistado 1.

¹⁰⁷ Entrevistado 2.

financiamento não é permitida. Isso ocorre porque o Governo Federal precisa ter a garantia e uma forma de prestação de contas de que o desenho do programa será seguido. Por isso, ele define como, de que forma e por quem o programa pode ser implementado.

Como foi visto, no caso da modalidade urbana do ProJovem, a partir de um direcionamento do Governo Federal, definiu-se que os programas implantados na esfera municipal podem ser conduzidos pelo Governo Estadual ou pelo Governo Federal. Em outras ações da Política de Juventude, no entanto, ainda persiste uma imprecisão de significativa expressão quanto às reais atribuições do Governo Estadual e, comparando com o Governo Federal e as Prefeituras, esse tem exercido um papel de coadjuvante no âmbito da Política de Juventude. Isso demonstra como não é simples em nosso país a tarefa de organizar arranjos verticais para a gestão em rede, carecendo da criação de uma série de mecanismos para a indução da colaboração.

No âmbito da juventude, o relacionamento do município de Campos dos Goytacazes com o Governo do Estado do Rio de Janeiro liga-se mais diretamente à condução de outras iniciativas do campo social. Segundo a Diretora do Departamento de Juventude do município, por mais que os gestores estaduais e municipais não sejam correligionários partidários, há um diálogo com o governo estadual no que tange a complementaridade de outras ações.

Foi rompido um paradigma muito forte, que poucas pessoas teriam coragem de fazer, que é buscar um ideal com quem é adversário seu. Dentro das políticas públicas, acho que as questões partidárias são muito pequenas. Buscamos o mesmo serviço, a mesma qualidade na sua oferta. Quanto mais estimularmos a política do diálogo, melhor será.¹⁰⁸

Nessa mesma óptica, abordando agora a relação Governo Municipal versus Governo Federal, o Presidente da Fundação da Infância e Juventude de Campos dos Goytacazes afirma que a relação estabelecida com o Governo Federal para o desenvolvimento do ProJovem Urbano e de outros programas e ações da Política Municipal de Juventude ocorre a partir de premissas de parceria e respeito, independente da coligação partidária do Executivo Municipal. *“Essa relação não é ‘partidarizada’, as solicitações que estão adequadas às normas de cooperação técnica-financeira são atendidas”*¹⁰⁹.

Se isso ocorre de fato, pode ser apontado como um avanço decorrente de um processo de consolidação de regras burocráticas despersonalizadas, que faz com que os entes da federação sejam tratados da mesma forma, independente da vinculação partidária dos gestores executivos. Tradicionalmente, nesse campo, sempre foi enorme o risco de disputas e

¹⁰⁸ Entrevistado 6.

¹⁰⁹ Entrevistado 5.

interesses eleitorais atrapalharem o diálogo e impedirem a formação de parcerias para o desenvolvimento de uma agenda integrada de ações em prol de um objetivo.

A dinâmica de negociação e pactuação em torno das ações e prioridades dos governos é extremamente complexa e impactada por diferentes questões. Os representantes muitas vezes já têm definida uma agenda particular das suas administrações. Mesmo quando a trazem para a arena de discussão, podem buscar apenas a incorporação das suas prioridades, e não do grupo, na agenda ‘colaborativa’ (MAGALHÃES e BODSTEIN, 2009).

O Gerente de projetos da SNJ conta que em muitas cidades pequenas nas quais foram feitos convênios para a implantação do ProJovem Urbano houve resistências ao programa, explicitadas através de obstáculos colocados a sua execução.

A gente presenciou muito isso. [...] alguns municípios demoraram seis meses para dizer onde seriam as salas de aula do programa. Eles enrolavam porque divergiam do Governo do Estado ou do Governo Federal, achavam que o programa era uma forma de manipular o povo. Muitas vezes também os municípios não cumpriam as suas partes e jogavam a culpa para cima do Governo do Estado ou do Governo Federal, diziam que eles não estavam repassando os recursos. Não explicavam que os repasses muitas vezes não chegavam porque o município não prestava contas.¹¹⁰

Não foram apontados problemas na pactuação para a implantação do ProJovem Urbano em Campos dos Goytacazes e, da mesma forma que outros municípios, ficou definido que haveria uma Coordenação Local do programa que seguiria as orientações da Coordenação Nacional.

A Coordenação Local inicialmente foi alocada na Secretaria Municipal de Família e Assistência Social. Porém, aconteceu uma alteração no órgão de alocação da coordenação do programa muito antes da mudança a nível nacional.

A Coordenação Local do ProJovem Urbano, no município em pauta, ficou alocada apenas durante um curto período de tempo na estrutura da Secretaria Municipal de Família e Assistência Social. Meses após o início da implantação do programa no município e anos antes do programa nacional passar à coordenação do MEC, o direcionamento do ProJovem Urbano de Campos dos Goytacazes foi transferido para a Secretaria Municipal de Educação, que passou a ser a gestora local do programa, conduzindo-o até o presente momento.

O ProJovem Urbano estar diretamente sob a responsabilidade da Secretaria Municipal de Educação, não só agora, mas desde a sua implantação no município, traz uma distinção ao programa local, visto que ele difere nesse quesito dos modelos do programa nacional implantados em outros municípios.

¹¹⁰ Entrevistado 2.

Segundo o Presidente da FMIJ¹¹¹, isso aconteceu no município porque a Secretaria de Família e Assistência Social já estava sobrecarregada, pois executava muitos projetos sociais.

Acrescentando outra justificativa à ocorrência dessa particularidade, a Assistente Pedagógica que o ProJovem Urbano de Campos dos Goytacazes explica que o programa foi direcionado ao órgão de gestão da educação, “*porque precisava funcionar dentro da escola, tem que ter oferta de disciplinas, alimentação...*”¹¹²

A Coordenadora Local do ProJovem Urbano complementa que:

A adesão foi feita com a Secretaria de Assistência, só que o pessoal de lá não dava conta porque era muito ‘educacional’. Então, o ProJovem Urbano veio para a Educação. Quando veio para cá, já estava acontecendo a matrícula, já havia começado tudo e não havia dado início às atividades letivas... E nós pegamos de ‘pancada’.¹¹³

Como, de acordo com a Coordenadora Local, o ProJovem Urbano “*ficou lá e cá*”¹¹⁴, inicialmente, não havia uma pessoa que assumisse a coordenação do programa. A Coordenação do ProJovem Urbano, que deveria ter entrado antes, foi contratada junto com os professores após um processo seletivo composto de prova e análise de currículo.

Quando os profissionais incumbidos da coordenação local do programa começaram a atuar, descobriram que várias providências que precisavam tomar já deveriam estar prontas “*há três meses*”, por isso tiveram que “*correr atrás, captar alunos, participar de treinamentos...*”¹¹⁵, alguns deles distantes do município.

Além dos coordenadores, igualmente os professores passaram por uma maratona de treinamentos. Ressalta-se que, além de participarem da capacitação, alguns professores recebiam a delegação para atuarem, também, como multiplicadores das informações e conhecimentos adquiridos. Segundo os relatos, enquanto os professores selecionados estavam em treinamento na capital, a coordenação local corria para captar alunos e, junto aos gestores, preparar os meios para a oferta do programa.

Vemos, aqui, a ausência de infraestrutura técnico-administrativa para a replicação do programa no município e como ela aconteceu de improviso e foi executada sem grandes planejamentos.

Há municípios que desistem de oferecer o ProJovem Urbano. Isso acontece porque o programa é muito trabalhoso. “*É preciso captar alunos, controlar a frequência deles e dos*

¹¹¹ Entrevistado 5.

¹¹² Entrevistado 4.

¹¹³ Entrevistado 3.

¹¹⁴ Entrevistado 3.

¹¹⁵ Entrevistado 3.

*professores, participar de treinamentos para conseguir implantar o formato do curso tal qual as normas do gestor nacional*¹¹⁶. É essa demanda de preparação da logística para a implementação do ProJovem Urbano nos municípios e as ações para o seu acompanhamento que tornam fundamental a existência de uma coordenação local para gerir o programa.

Exigências de infraestrutura também provocam o desânimo no momento da formação de parcerias para a implantação do ProJovem Urbano nos municípios. O programa exige a oferta de uma estrutura mínima local, como a disponibilidade obrigatória de, no mínimo, cinco salas de informática. Ainda assim, Campos dos Goytacazes conseguiu atender todas as exigências e possui mais salas com computadores do que o exigido.

Da mesma forma como a Coordenação Nacional apresenta coordenadorias específicas, como a administrativa, a financeira e a pedagógica, nos municípios a Coordenação Local também conta com assessorias, sendo uma pedagógica e outra administrativa.

Antes das reformulações nacionais no desenho da gestão do programa, não existia a figura de um único Coordenador Geral Local, visto que a gestão era partilhada entre um Coordenador Pedagógico e um Coordenador Administrativo. Quando o programa mudou de figura, a Coordenação do ProJovem Urbano de Campos dos Goytacazes também passou a ser responsabilidade de apenas um profissional. Nota-se, porém, que esse responsável pela Coordenação Geral Local recebe apoio de um Assessor Pedagógico. Quanto ao Assessor Administrativo a que também tem direito, na ocasião da entrevista, esse profissional de assessoria administrativa ainda não havia sido contratado em Campos dos Goytacazes, nem foram apontadas providências nesse sentido.

Além de exigir que haja uma Coordenação Local responsável por seguir as orientações nacionais e replicar no município o programa tal como foi idealizado, o Governo Federal promove outras iniciativas para manter o desenho do programa e viabilizar o seu desenvolvimento descentralizado. Essas iniciativas são estratégias criadas pelo Governo Federal para manter a conformação original do ProJovem Urbano e o seu desenvolvimento dentro de um padrão de oferta.

Em outros programas isso também ocorre. Geralmente, essa ação acontece por meio de dois tipos de vinculações: ora por meio da vinculação de repasse de recursos ao cumprimento de metas ou a adoção de programas nacionais; ora através da vinculação da própria política a normas e receitas.

¹¹⁶ Entrevistado 4.

No caso do ProJovem Urbano, o município apenas recebe os recursos se aderir ao programa. Para a continuidade do atendimento ao mesmo quantitativo de beneficiários, o município precisa cumprir as metas estipuladas anteriormente.

A respeito dos pactos efetuados e dos recursos disponibilizados ou não a partir deles, Franzese (2005) criou sete categorias que nos ajudam a entender o processo de gestão intergovernamental de políticas públicas a partir de acordos¹¹⁷ firmados entre os níveis de governo: transferência de recursos para obras; transferência de recursos para eventos; transferência de recursos para programas; implementação de política federal ou estadual com recursos municipais; cooperação com tarefas compartilhadas; cooperação pontual e prestação de serviços.

O acordo firmado entre o Governo Federal e o município de Campos dos Goytacazes pertence à categoria ‘transferência de recursos para programas’. Essa categoria envolve, predominantemente, a transferência de recursos financeiros e, em determinados programas, equipamentos para compor a infraestrutura do mesmo. Nesse modelo, o processo seria complexo e fluído, havendo mais flexibilidade para a autonomia e para a adaptação no município, visto que na formulação apenas as diretrizes gerais do programa teriam sido traçadas. Em decorrência do desenho adquirido no âmbito local, até mesmo a autoria costuma ser confundida, sendo a mesma atribuída ao município (FRANZESE, 2005).

Ainda que pertença a essa categoria, para o desenvolvimento do ProJovem Urbano, mecanismos foram traçados para impedir a diluição do mesmo e a ‘desconfiguração’ do seu desenho nacional, como a aplicação e prestação de contas dos recursos recebidos, fiscalização empreendida pelo ente federal, obrigatoriedade do uso do nome do programa e demais imagens de identificação, cláusulas relacionadas à responsabilidade dos entes executores, vinculação dos recursos a elementos de despesas discriminados anteriormente, dentre outros.

Também tem sido peça fundamental para a implantação de políticas compartilhadas a definição de marcos legais claros e consistentes, que são essenciais para diminuir possíveis conflitos e favorecer a efetividade no desenvolvimento de políticas compartilhadas (MAGALHÃES e BODSTEIN, 2009).

No ProJovem Urbano, como o formato do programa é nacional e a adesão dos entes federativos é livre, os executores pactuam responsabilidades baseadas em resoluções expedidas pelo MEC, através do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

¹¹⁷ Convênios, termos de aditamento, contratos de repasse, acordos de cooperação técnica, protocolos de intenções, contratos de prestação de serviços, termos de compromisso e autorização, termos de cessão de uso, contrato de comodato, termo de adesão, dentre outros (FRANZESE, 2005).

Essas resoluções são publicadas anualmente, como a Resolução CD/ FNDE nº 60/2011 e a nº 54/2012, criadas para reger a edição do ProJovem Urbano nos anos subsequentes.

Essas normativas são importantes para tentar garantir o desenvolvimento do programa de acordo com a linha planejada pela Coordenação Nacional. Elas determinam o público prioritário, os critérios para a oferta do curso e para a participação dos beneficiários, a origem dos recursos para a viabilização do programa e a responsabilidade da diretoria nacional de juventude e do ente executor, e definem como será calculado o percentual dos mesmos, dentre outras regras que compõem o pacto.

O instrumento de acordo usado no ProJovem Urbano é o Termo de Adesão. Após a assinatura desse documento, o Governo Federal, por meio do FNDE, que é o agente executor das transferências de recursos financeiros do Programa, repassa a 1ª parcela do recurso, sendo as demais, no mínimo mais duas, garantidas na metade do período de desenvolvimento do programa e próximo ao final do mesmo.

Para a aplicação dos valores, a Coordenação Local do ProJovem faz um plano de implementação do que será gasto de acordo com a regulamentação do programa e seguindo os percentuais que poderão ser aplicados em determinados elementos de despesa, cumprindo a normatização do programa. Essa vinculação dos recursos e a burocracia existente são apontadas pelos gestores municipais como elementos que dificultam a adaptação às necessidades locais e a agilidade no processo.

Quando as resoluções que regem o ProJovem Urbano são lançadas e publicadas no final do ano, a Dpejuv passa a mobilizar os estados e municípios, por meio das secretarias de educação estaduais e municipais, através de correspondências oficiais, *e-mails* e telefonemas, que informam sobre a abertura das inscrições para a adesão, indicando como fazê-la e onde encontrar mais informações a respeito. *“Além de toda a sistemática ficar disponível no site do MEC, a diretoria atua nesse sentido de divulgar o ProJovem Urbano, enviando cópias da resolução vigente e um breve informativo sobre o programa”*¹¹⁸.

Na adesão, são pactuadas metas entre os entes executores (EEx) das ações do programa. A partir de um estudo feito pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) sobre o número de jovens que não concluíram o Ensino Fundamental, o MEC oferta uma meta para o município que pretende fazer a adesão. O ente pode aceitar ou não e, até mesmo, negociá-la visando aumentar ou diminuir a meta. A Secadi

¹¹⁸ Entrevistado 1.

avalia se é possível atendê-lo e, no caso do incremento de vagas, promove o remanejamento de vagas ociosas de outras localidades, visto que ela também tem uma meta fixada.

Em nível federal, a última meta pactuada foi de 104 mil jovens, mas o programa atendeu 110 mil, sendo que está, atualmente, em 2013, com 84 jovens ativos no programa, segundo os dados fornecidos pela Coordenadora Pedagógica da Dpejuv¹¹⁹.

No caso do município, antes da vinculação do ProJovem Urbano ao MEC, a meta de Campos dos Goytacazes era atender, em 2011, um total de dois mil alunos. Iniciou com mil e oitocentos alunos e finalizou o último ciclo com mil e trezentos alunos matriculados, destes conseguiu formar cerca de novecentos jovens.

Mas, esse número não é tão alarmante quanto o apresentado por outros municípios. A Assessora Pedagógica do ProJovem¹²⁰ relata que alguns municípios conseguiram formar de sessenta a duzentos alunos e, por isso, quando da entrevista, estavam em risco de não conseguirem renovar o convênio para a oferta de 2013.

De acordo com a Coordenadora Local do programa¹²¹, Campos dos Goytacazes sempre se destacou na região no que tange a sua abrangência e a qualidade dos trabalhos desenvolvidos no ProJovem Urbano. Apesar das denúncias a nível nacional se concentrarem na questão do baixo impacto do programa frente aos recursos dispensados para a sua execução, no âmbito do ProJovem Urbano implantado município, não há motivos que justifiquem as mudanças na sua execução.

Esse destaque do município também é confirmado pela diretora e formadora do ProJovem Urbano, que reforçou que Campos dos Goytacazes está entre os municípios do Brasil que conseguiram a maior quantidade de certificação de jovens. *“Atendemos jovens que vivem na periferia, com vida difícil e baixa escolaridade. O programa cumpre sua função social. Mais de 900 jovens tiveram a certificação fundamental desde o início do programa”*¹²² (PMC, 2013a).

Com relação à proposta educacional, a Coordenadora Local do ProJovem Urbano disse que, inicialmente, achava a proposta educacional muito ousada e de difícil aplicação. O que mais a intrigava era a dimensão do programa voltada à escolarização. Achou que não funcionaria, pois era praticamente impossível trabalhar *“nove anos de escolaridade em apenas um ano e seis meses, especialmente, porque há alunos que chegam ao ProJovem*

¹¹⁹ Entrevistado 1.

¹²⁰ Entrevistado 4.

¹²¹ Entrevistado 3.

¹²² Ana Lúcia Tavares, Diretora e Formadora do ProJovem Urbano de Campos dos Goytacazes.

Urbano semianalfabetos”¹²³. Com o decorrer do programa, constatou que, no âmbito da escolarização, a proposta era viável e muitos jovens inscritos no ProJovem Urbano de Campos dos Goytacazes conseguiram acompanhar os módulos.

O professor de Qualificação Profissional, responsável pelo Arco Telemática, também apontou que o ProJovem Urbano “*está dando certo, pois percebemos que muitos alunos estão estimulados não só em concluir o ensino fundamental, mas em dar continuidade aos estudos*”¹²⁴ (PMC, 2010).

A Coordenadora Local do ProJovem Urbano, ao apontar alguns sucessos encontrados, destacou que, dentre a última turma, seis alunos foram aprovados no processo seletivo do Instituto Federal Fluminense (IFF), cuja disputa é muito acirrada, ocasionando um reconhecimento ao trabalho desenvolvido pelo programa¹²⁵.

Em 2012, com as novas regras do MEC, o município de Campos dos Goytacazes passou a atender seiscentos alunos. Entretanto, em novembro, já estava com cem alunos evadidos. A expectativa da gestão do programa era conseguir, na oferta de 2013, planejada inicialmente para o segundo semestre do mesmo ano, atender a um número de mil alunos. Os alunos da etapa de 2012, segundo a Gerente da Educação de Jovens e Adultos (EJA) da Secretaria Municipal de Educação¹²⁶, finalizarão a participação no programa em dezembro de 2013 (PMC, 2013b).

Apesar de ter obtido autorização para a ampliação da oferta, visto que “*o município sempre é atendido em seus pleitos junto à Coordenação Nacional*”¹²⁷ e a gestão do programa afirmar que tem se empenhado para não perder as adesões, Campos dos Goytacazes só teve um mês de divulgação e, com isso, no momento da entrevista, a Coordenação Local temia não atingir esse número de inscritos, ainda que houvesse a consciência de que existia um grande número de jovens no município que atendiam o perfil coberto pelo programa.

Sobre a entrada dos alunos, quando ainda estava sob a gestão da Secretaria Nacional de Juventude, apenas após um ano e seis meses era dado início a outra turma. Com a gestão do MEC, após seis meses, o município passa a receber nova turma. Com isso, a Coordenação Local passará a coordenar duas turmas de ProJovem Urbano, uma no meio do curso e outra iniciando.

¹²³ Entrevistado 3.

¹²⁴ Wallace Bastos, professor de Qualificação Profissional do ProJovem Urbano de Campos dos Goytacazes.

¹²⁵ Entrevistado 3.

¹²⁶ Rutilane Campos, Gerente de EJA da Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Esportes (Smece) de Campos dos Goytacazes.

¹²⁷ Entrevistado 3.

A respeito da autonomia do município, essa é bastante restrita, pois todas as normas e diretrizes são definidas pelo Governo Federal. Para a execução do programa no município, os recursos para a contratação de merendeiras, ‘cuidador’ dos filhos dos jovens, pagamento dos formadores, implementação da carga horária dos professores, implementação do currículo e projeto pedagógico integrados, dentre outras despesas de manutenção, são transferidas pelo Governo Federal à Prefeitura, por meio do FNDE.

A respeito do valor *per capita* repassado, o Art. 8 da Resolução CD/FNDE Nº 60/2011 dispõe que o “*montante de recursos a ser transferido diretamente a cada EEx, em conta corrente específica para o Programa*”, no caso dos municípios com mais de cem mil habitantes, como é o caso de Campos dos Goytacazes, é de “*R\$ 165,00 (cento e sessenta e cinco reais) mensais por jovem matriculado no âmbito do ProJovem Urbano, considerando um total de dezoito meses de duração do curso previsto*”.

Além desses recursos, “*para custear as despesas com impressão e distribuição das provas das unidades formativas*”, o ente executor recebe “*um valor adicional correspondente a R\$ 54,00 (cinquenta e quatro reais) per capita, transferido juntamente com o repasse da primeira parcela*” (FNDE, 2011).

A Resolução CD/FNDE Nº 54/2012, por sua vez, passa a determinar que os 132 (cento e trinta e dois) municípios com o maior índice de violência contra a juventude negra e que fazem parte do Plano Juventude Viva, segundo o Mapa da Violência 2012, receberão, mensalmente, durante os dezoito meses do curso, o valor de R\$ 175,00 (cento e setenta e cinco reais) por jovem atendido pelo ProJovem Urbano (FNDE, 2012a). Esse também é o caso de Campos dos Goytacazes.

Para garantir o desenho do programa, os coordenadores e os demais profissionais do programa também participam de cursos, antes do início das atividades e ao longo das mesmas, para que todas as orientações e normas sejam seguidas na íntegra e para que o calendário seja cumprido.

Para o Professor de Telemática do ProJovem Urbano de Campos dos Goytacazes, essas formações são importantes tanto para obter “*uma visão geral do que será ensinado em todas as disciplinas*” e para que possam trocar experiências e receberem orientações, como para possibilitar aos coordenadores um contato maior com os profissionais que atuam no programa. Nesse momento, os coordenadores têm a “*oportunidade de saber como está o andamento dos trabalhos*” (PMC, 2010).

A respeito dos treinamentos, esses são fundamentais para tentar manter o desenho da proposta pedagógica planejada para o ProJovem Urbano. Até 2011, o Centro de Políticas

Públicas e Avaliação da Educação (Caed) da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF) atuava na formação continuada de professores e na capacitação dos coordenadores. Com o novo direcionamento do MEC, esses cursos passaram a ser desenvolvidos pela Secadi ou por instituições de ensino superior ou instituições especializadas em processos de formação contratadas por ela, como a Fundação Darcy Ribeiro (Fundar), que tem desenvolvido a formação dos ‘formadores’ que atuam capacitando os profissionais do ProJovem Urbano.

Para da Formação Continuada, a Coordenação Nacional segue as orientações do seu Plano Nacional de Formação, que “*busca atender a cada grupo de profissionais atuantes no ProJovem Urbano*”, desenvolvendo temáticas comuns e específicas e estabelecendo uma carga horária diferente, sendo 56 horas para gestores, 252 horas para os formadores e 376 horas para os educadores (GUIMARÃES, 2012, p.7).

A dinâmica da Formação Continuada ocorre da seguinte maneira: a Secadi forma os gestores (coordenadores, diretores de Polo, assistentes e os diretores de escola) e os formadores, por meio das instituições especializadas contratadas. Esses últimos, por sua vez, preparam os educadores.

Em 2013, desponta uma inovação em decorrência da parceria efetuada com a Secretaria Nacional de Juventude, no âmbito do Plano de Prevenção à Violência Contra a Juventude Negra, desenvolvido em conjunto pela SNJ e pela Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir). Segundo a Coordenadora Pedagógica da Dpejuv, a Secretaria Nacional de Juventude participou ativamente do último curso de formação continuada realizado, desenvolvendo oficinas com a temática do Plano Juventude Viva, buscando sensibilizar os formadores do ProJovem Urbano quanto à violência e vulnerabilidade social que atingem à juventude negra do país, para que possam atuar no sentido de preparar os educadores do programa para o trabalho com a questão da igualdade racial, para o enfrentamento da violência física e simbólica sofrida contra os jovens negros atendidos pelo ProJovem e para a sua valorização étnico-racial.

A Formação Continuada tem sido uma prioridade da Secadi. A Resolução CD/SECADI nº 60 aponta que é responsabilidade desse agente, diretamente ou por delegação, a formação das instituições formadoras e “*dos gestores locais, coordenadores gerais, diretores de polo, assistentes administrativos e pedagógicos e diretores das escolas ofertantes do Programa*” (FNDE, 2011).

Os professores de cada núcleo local também participam de uma formação continuada durante três horas semanais e de uma reunião pedagógica por ciclo. Essa dinâmica de estudos

favorece a capacitação dos professores do programa e auxilia no cumprimento das atividades pedagógicas.

A Coordenação Local do Programa atribui aos professores grande parte do sucesso do ProJovem Urbano em Campos dos Goytacazes, pois *“eles cativam, correm atrás, é um trabalho diário”*. Porém, mostra-se preocupada com o trabalho docente após as mudanças efetuadas nessa modalidade do ProJovem. Ela diz que os primeiros professores cumpriam todas as orientações, agora não sabe se estão fazendo tudo. *“Os antigos estavam acostumados com o ritmo, seguiam o material. Hoje, não tem a cobrança sistemática do Caed e de outros órgãos”*¹²⁸.

O programa não conta mais com o monitoramento e acompanhamento do trabalho desenvolvido pela Universidade Federal de Juiz de Fora. *“Havia o suporte em Minas para tudo que acontecia e, agora, não existe mais isso”*¹²⁹. De quinze em quinze dias os núcleos recebiam visitantes do Caed/UFJF que promoviam uma avaliação externa do programa. Na atual versão do programa, é a Coordenação Local a encarregada de aplicar, quinzenalmente, uma avaliação diagnóstica com uma síntese integradora de cada matéria.

Essa preocupação da Coordenadora Local também está ligada ao fato de que, antes da vinculação, a nível nacional, ao MEC e, a nível local, à Secretaria Municipal de Educação, não era permitido contratar professor da rede pública municipal, os docentes deveriam ser totalmente comprometidos com o programa.

Antes era de acordo com o resultado da avaliação externa que recebíamos as verbas. Havia interesse em segurar o aluno e fazê-lo aprender. Era preciso manter o número de alunos, senão fundia um núcleo com o outro e ocasionava a demissão de professores¹³⁰.

O novo sistema permite que funcionários públicos municipais sejam lotados no ProJovem Urbano. Aliás, a resolução¹³¹ vigente que normatiza a oferta do ProJovem Urbano determina que os entes executores devem selecionar, diante de perfis previamente definidos, os coordenadores e educadores de ensino fundamental, qualificação profissional e participação cidadã, prioritariamente, dentre os integrantes do quadro efetivo da Rede de Ensino, promovendo uma complementação das suas remunerações.

Para a Coordenadora Local do ProJovem, como o programa não é interrompido no período de férias letivas da Rede, aproveitar esse educador, servidor público de carreira, é um

¹²⁸ Entrevistado 3.

¹²⁹ Entrevistado 3.

¹³⁰ Entrevistado 3.

¹³¹ Resolução CD/FNDE Nº 54/2012.

primeiro complicador da implementação do programa tal qual o seu novo desenho, visto que o calendário do programa não coincide com o da Rede. Esses profissionais também têm direito a abono de três dias de falta, o que acaba prejudicando a dinâmica do ProJovem Urbano e causando riscos de desestímulo da clientela atendida.

Confrontada com essa problemática, a Coordenadora Pedagógica da Dpejuv não demonstrou ver um ponto negativo no aproveitamento e designação dos professores da Rede para executarem o trabalho. Ao contrário, afirma que isso é uma forma de conter um dos maiores pontos de estrangulamento do programa, que é a rescisão de contratos de educadores e coordenadores que, no caso dos últimos, sempre ocorre em decorrência das mudanças político-partidárias na gestão. “*Após o processo eleitoral, geralmente ocorre a mudança de gestores e é comum eles promoverem a troca daqueles que já possuem experiência e que foram qualificados para atuar no programa*”¹³².

Como ainda há educadores e coordenadores que não fazem parte da Rede Pública, a resolução que direciona a adesão ao ProJovem, tentando coibir tal prática de substituição, estipula que os educadores que vierem a atuar em sala de aula precisam ter “*passado pela primeira etapa da formação continuada*” e que cabe ao ente executor garantir, se necessário com recursos próprios, “*a formação de profissionais que vierem a substituir*” os coordenadores locais, os diretores de Polo e os assistentes administrativos e pedagógicos (FNDE, 2011).

Quanto ao registro escolar, lançamento de frequência e notas, o Sistema Caed/UFJF também não é mais usado pelo ProJovem Urbano. Atualmente, o lançamento do acompanhamento do aluno é efetuado por meio digital em uma das abas do Sistema do MEC (Simec). Segundo a Secretaria Nacional de Juventude, o uso desse sistema *online* pelo ProJovem Urbano foi normatizado pelo Decreto nº 7.649, de 21 de dezembro de 2011, que determinou que a matrícula de novos alunos, o acompanhamento do desenvolvimento dos mesmos, a manutenção das informações sobre a frequência, a avaliação e certificação seriam monitorados por sistema próprio do Ministério da Educação (SNJ, 2012).

Antes, o antigo sistema era alimentado pelos funcionários diretamente ligados ao programa. Hoje, são os diretores das escolas/ núcleos que executam tal tarefa. Em Campos dos Goytacazes, como esses dirigentes de escolas públicas municipais muitas vezes não contam com a assessoria de profissionais com habilidades em sistemas informatizados, a

¹³² Entrevistado 1.

Coordenadora Geral e sua assessoria precisam auxiliar nesse procedimento de lançamento de dados dos Núcleos e alimentação do Simec.

Além dessa colaboração para o desenvolvimento do programa, a Coordenação Local¹³³ apontou que existe um relativo intercâmbio e troca de experiência intragovernamental, ou seja, entre diversos municípios que possuem o ProJovem Urbano. Ainda que não participem de uma rede formal, as coordenações locais trocam informações e tiram dúvidas por meio de telefone e e-mails e, durante as capacitações, reúnem-se para trocar idéias sobre o programa.

Para garantir o desenho do programa, além dos recursos, das normas pactuadas, do alinhamento da coordenação e dos cursos de Formação Continuada, também é oferecido cadernos de orientações aos profissionais que atuam no programa e módulos aos alunos.

A Resolução CD/FNDE nº 60, de 9 de novembro de 2011, deixa claro a obrigatoriedade do uso do material ao apontar, no seu Art. 4, alínea h, que o material didático-pedagógico específico fornecido pela Secadi “*deverá ser adotado integralmente*” pelos Entes Executores. Mesmo que o material também seja disponibilizado na versão digital, os alunos recebem esse material didático impresso¹³⁴.

Sobre a quantidade de material disponível aos alunos, a Assessora Pedagógica da Coordenação Local do ProJovem diz que “*o material vem de sobra. Em 2012 atrasou, pois, devido à mudança para o MEC, os livros foram alterados, ou melhor, especialmente a capa dos módulos foi modificada, atualizada*”¹³⁵.

No caso dos Manuais usados pelos Gestores, Formadores e Educadores, foram promovidas modificações substanciais nos mesmos, de acordo com a Coordenadora Pedagógica da Dpejuv, adaptando-os às novas diretrizes da Coordenação do MEC.

Quanto aos arcos ocupacionais, esses ainda não foram alterados, mas será promovido, em parceria com o Ministério do Trabalho, que é um dos responsáveis pelo programa, um realinhamento dos mesmos, pois foram elaborados em 2005/2006 e já estão defasados ou precisam ser complementados.

Os problemas apontados nos arcos ocupacionais, que são instrumentos da Qualificação Profissional, também coadunam com precariedades presentes em outros programas e ações

¹³³ Entrevistado 3.

¹³⁴ O programa prevê, ainda, o atendimento de alunos com necessidades especiais, com a oferta de Libras e Braille e recursos para a contratação de um profissional especializado para suporte ao trabalho desenvolvido com esses alunos. Porém, o município de Campos dos Goytacazes não possui nenhum aluno matriculado com essas necessidades especiais, tendo atendido na esfera da educação especial, até o momento, apenas um aluno com Síndrome de Down, que no momento não está estudando.

¹³⁵ Entrevistado 4.

direcionados à formação profissional, tornando-se ainda mais preocupante e exigindo medidas mais adequadas para lidar com essa questão.

Prevalece, em muitos programas que abarcam a questão da formação profissional, uma ausência de estratégias contextualizadas, reduzindo a ação educativa a capacitações precárias, descontínuas, que pouco valor agregam à vida dos jovens. No geral, observa-se que o jovem participa dessas iniciativas pela perspectiva de buscar redes de oportunidades. Contudo, ao final, essas iniciativas têm reforçado a baixa autoestima dos jovens, questionando seus esforços e investimentos. (RIBEIRO, 2011, p.34)

Com relação ao material didático dos alunos e ao apontamento de que as modificações nos módulos que contemplam diferentes áreas do conhecimento foram ínfimas, é importante ressaltar que, no final de 2012, a Secadi formalizou um processo de contratação de consultoria para gerar, em 2013, uma avaliação desses módulos¹³⁶, visto que chegou à conclusão de que era necessário promover

análises sobre a utilização do material como ferramenta básica para o desenvolvimento deste projeto e o alcance de seu objetivo, que é a formação integral desse jovem. Além disto é preciso a averiguação da efetividade de sua proposta, permitindo uma oferta cada vez mais qualificada de políticas de educação voltadas para os jovens de 18 a 29 anos, historicamente excluídos do processo educacional. (MEC, 2012)

Embora não haja grandes críticas ao material, é importante que esse também se submeta a uma avaliação, ou para gerar uma reestruturação ou para confirmar a sua qualidade perante o novo órgão responsável pela implementação do programa. Embora a conclusão desse processo esteja sendo muito demorada, espera-se que ela possa trazer elementos que promovam a melhoria desse material didático, visto que o mesmo é essencial para o processo de ensino-aprendizagem dos jovens atendidos pelo programa.

Como foi visto, a descentralização da implementação do ProJovem Urbano tem se dado a partir de uma série de medidas criadas para garantir a manutenção do desenho nacional do programa. Com esse intento, a Coordenação Federativa atua desde a normatização do mesmo quanto na formação dos implementadores, sendo mínimo o limite para a autonomia do ente executor local.

Todas as normas, transferência de recursos como incentivo à adesão e vinculação da sua aplicação, exigência de contratação de coordenadores e aquisição de infraestrutura,

¹³⁶ O conjunto de material didático é formado por 25 diferentes volumes (Guia de Estudos relacionados às seis Unidades Formativas, Manuais dos Educadores, Cadernos de Registros de Avaliações e Plano Nacional de Formação para Gestores, Formadores e Educadores) voltados aos alunos e educadores e de outros volumes referentes aos Arcos Ocupacionais da dimensão qualificação profissional (Formação Técnica Geral e Projeto de Orientação Profissional).

realização de cursos, coordenação federativa, avaliação, sistema de informação e material didático são estratégias usadas pelo Governo Federal para manter essa conformação original do ProJovem Urbano e garantir a sua oferta dentro do padrão preconizado.

Mesmo com esses arranjos, conciliar a autonomia com a interdependência e possibilitar o comprometimento do município com a execução desse programa, que já foi apontado como prioritário pelo Governo Federal, são desafios que ainda se colocam na gestão do programa, visto que, por mais que o programa não tenha apresentado problemas graves na sua gestão, não foram detectados indícios de que o mesmo também é objeto de prioridade do governo local de Campos dos Goytacazes.

Da mesma forma, não há uma sistemática de discussão sobre o desenho do programa e sua adaptação às necessidades locais. As reuniões que acontecem, por meio dos Cursos de Formação, são pautadas em aspectos operacionais do programa e são direcionadas aos burocratas de base. O chefe do Executivo e os gestores das secretarias responsáveis pela implementação do ProJovem Urbano não participam desses eventos, a não ser naqueles sediados no município, nos quais, geralmente, um ou outro se incumbem da abertura dos mesmos.

Os gestores locais sentiram dificuldades iniciais para a implantação do programa relacionadas à falta de planejamento e às condições administrativas do programa. Esse problema é reflexo das incongruências da nossa poliarquia e da forma como se deu a descentralização brasileira em meio a desigualdades, conformando, assim, um retrato previsível das dificuldades que acontecem no desenvolvimento de novas funções assumidas pelos entes subnacionais, especialmente aquelas diretamente relacionadas com a condução de iniciativas descentralizadas.

A coordenação federativa tem se colocado como essencial para o sucesso das políticas de abrangência nacional diante das desigualdades típicas da federação brasileira e, da mesma forma, a sua atuação é fundamental para o ProJovem Urbano.

Com relação a esse programa, entendemos que o Governo Federal precisa aperfeiçoar o seu papel de coordenador, de financiador, de normatizador, de responsável pelo monitoramento e alinhamento das ações e de propulsor de mecanismos institucionais, especialmente daqueles que incentivem a participação da sociedade civil e *accountability* (CAVALCANTE, 2011). Nessa tarefa de acompanhar o desenvolvimento do ProJovem Urbano no campo da sua implementação, deve manter canais abertos e constantes para a interação com os gestores do município e demais implementadores e que possa ouvir os beneficiários do programa e a comunidade local.

Esse é um desafio grande, visto o tamanho do Brasil e a amplitude do programa. Mas, se existe a intenção de se desenvolver um programa nacional em diversas instâncias, por conta das profundas diferenças nas suas estruturas físicas, financeiras e humanas, a coordenação não pode se abster de interagir com esses entes parceiros, instrumentalizá-los e, paralelamente, auxiliar na construção de capacidades administrativas e institucionais dos municípios.

Sabemos que sem o aperfeiçoamento da coordenação, a intergovernabilidade pode não se dar a contento e a descentralização causar desorganização. Nessa perspectiva negativa, as ações implantadas não conseguirão transcorrer em suas premissas básicas conforme o planejado, em todas as partes do país onde foram lançadas, sendo grande o risco da disparidade regional e da baixa qualidade dos serviços prestados.

Campos dos Goytacazes não figura entre os municípios mais pobres do país e, por isso, conseguiu montar relativa infraestrutura para a realização do programa. Em outros cenários, o maior problema para a implantação do programa pode ser, justamente, a ausência de condições burocráticas e estruturais.

No âmbito do município, as maiores carências encontradas foram de *expertise* técnico-operacional e de uma cultura cooperativa, visto que a interação para o desenvolvimento do programa acontece de forma hierarquizada e restrita, sendo os únicos interlocutores a Coordenação Nacional e a Local.

Também foi possível perceber a instabilidade institucional do programa, especialmente por meio da observação das mudanças empreendidas na gestão nacional ProJovem Urbano, que refletiram em alterações que atingiram a coluna do programa, visto que o tripé que o formava, qualificação profissional, participação cidadã e formação educacional, passou a se concentrar principalmente nessa última base, já que agora o programa, oficialmente, faz parte da modalidade de ensino de jovens e adultos e, como apontou a Assessora Pedagógica, “*seu cunho agora é eminentemente educacional*”¹³⁷. Resta a ele tentar se consolidar no âmbito da educação, para que não se dilua em meio a outros programas educacionais e, ainda, que consiga refletir as concepções presentes na política que o gerou, a Política de Juventude.

¹³⁷ Entrevistado 4.

CAPÍTULO IV: A INTERSETORIALIDADE

Nenhum setor da sociedade é capaz de, isoladamente, alcançar a resolução de todos os problemas. Com base nessa premissa, propostas sob o eixo da intersectorialidade têm sido idealizadas com vistas ao combate dos problemas vividos pela população (PAULA *et al*, 2004).

A pessoa deve ser considerada como um todo e é preciso atender a todas as suas necessidades, conforme anuncia o princípio da integralidade premente na intersectorialidade (PAULI, 2007).

São essas as ideias que conformam o desenho do ProJovem Urbano e o levam a ser desenvolvido através da atuação conjunta entre diferentes órgãos setoriais.

Este capítulo busca entender a forma como se dá a intersectorialidade no ProJovem Urbano, a dinâmica das relações estabelecidas entre os órgãos setoriais para negociação e pactuação em torno das suas questões, os arranjos montados para as intervenções conjuntas e não fragmentadas e os mecanismos usados para a integração dessas instituições e seus atores no município de Campos dos Goytacazes.

O ProJovem Urbano foi concebido como um projeto integral que deveria ser realizado a partir da intersectorialidade. No âmbito local, para o desenvolvimento integrado do programa, as ações do ProJovem Urbano devem ser direcionadas de forma conjunta pelos órgãos municipais especialistas em políticas de juventude, educação, trabalho e assistência social, que devem formar uma rede de compromissos através de parcerias estabelecidas entre eles e também com a sociedade civil organizada e demais instituições, de forma a, juntos, programarem, desenvolverem e avaliarem as ações integradas e articuladas.

No entanto, essa pretensão não está livre de esbarrar nos constrangimentos advindos da nossa poliarquia, como a fragilidade da estrutura burocrática, o típico relacionamento público *versus* privado dos brasileiros, a instabilidade institucional e o baixo associativismo.

Os problemas vivenciados pelas juventudes atendidas pelo ProJovem Urbano devem ser abordados de forma intersetorial, não fragmentada, buscando-se resultados integrados. Entretanto, a experiência consolidada no Brasil no âmbito organizacional é setorial, na qual as atividades estão circunscritas a uma área específica e, dificilmente, há articulação com as demais.

O ProJovem Urbano pressupõe uma gestão horizontal e colaborativa. Porém, tradicionalmente, a cultura administrativa pública do país segue uma hierarquia vertical e piramidal, na qual as decisões acontecem apenas no topo (INOJOSA, 2001).

Com esse desenho enraizado na estrutura burocrática institucional pública, resistências ao modelo intersetorial podem operar e, ainda que existam apontamentos sobre a forma como o programa deve ser implantado, podem vir a ocorrer apenas trocas no momento inicial do mesmo, quando está sendo implantado no município.

Mesmo que ultrapassem essa etapa, ações intersetoriais podem estar se traduzindo em simples acordos para a oferta de serviços aos beneficiários do programa nos círculos fechados dos setores. E, devido à baixa capacidade regulatória e fiscalizadora, da mesma forma como ocorre em diversas políticas e programas, o aparato estatal pode ter dificuldades em averiguar tal fato e agir para conseguir garantir a corresponsabilidade dos órgãos no desenvolvimento intersetorial da modalidade urbana do ProJovem.

Por mais que algumas normas e regras determinem essa ação integrada e cooperativa, na prática os implementadores locais do ProJovem Urbano podem agir conforme seus próprios valores e costumes. Além disso, a nossa burocracia ainda não atingiu o nível de impessoalidade weberiano, visto a dificuldade em romper a tradicional forma de relacionamento da sociedade brasileira com o espaço público e o privado e com o Estado. Com isso, não é raro ver traços de clientelismo, paternalismo e personalismo ainda presentes em nosso aparato organizacional (WEBER, 1999; DA MATTA, 1997, FREITAS, 2007). Esses traços também podem causar interferências na dinâmica idealizada para o desenvolvimento do programa em pauta.

Nos municípios e também em outras esferas, é comum os setores de governo serem objetos de *“loteamento político-partidário e de grupos de interesse”* (INOJOSA, 2001, p.104), fazendo com que nem sempre aqueles que atuam nos programas sejam os que foram direcionados à função exclusivamente por mérito e competência, constituindo-se os mais preparados para assumi-la.

Além disso, a estabilidade nas gestões desses órgãos é constantemente comprometida, especialmente por ser comum, após o período eleitoral, ou mesmo durante um determinado

mandato político, os setores serem redistribuídos entre os partidos coligados ou grupos de interesses, passando a operar sob uma nova lógica de prioridades ou mesmo sob uma nova dinâmica de intervenção.

Com a desconfiança nas instituições político-administrativas, devido tanto ao seu precário desempenho quanto à perenidade de suas ações, tem-se a dificuldade de reunir grupos de pessoas e organizações dispostas a formarem parcerias com o governo e seus programas para comporem os seus arranjos no campo das políticas intersetoriais.

São todos esses problemas típicos da nossa poliarquia que podem também dificultar a intersetorialidade enquanto modelo de gestão do projeto integrado do ProJovem Urbano. Veremos como isso se dá no município de Campos dos Goytacazes.

Antes disso, porém, para entendermos a importância das ações intersetoriais no programa em pauta, este capítulo fará uma breve discussão sobre o atributo da intersetorialidade, suas potencialidades e gargalos, destacando a importância do desenvolvimento das ações intersetoriais, a necessidade de vencer a cultura avessa ao tratamento integral dos problemas vividos pelos jovens e a urgência em romper antigos círculos fechados da estrutura de poder, de forma a possibilitar o entrelaçamento e partilhamento de competências entre as instâncias alocadas no mesmo nível de governo.

A partir dessas primeiras considerações, como a estrutura burocrática da administração do ProJovem Urbano foi distribuída em órgãos com distintos *status* e capacidade operacional e financeira e devido à tradicional estrutura hierárquica dos setores e a histórica condução das políticas de forma fragmentada, veremos se a dinâmica intersetorial em Campos dos Goytacazes está conseguindo vencer esses dilemas, se há comprometimento dos diferentes setores no seu desenvolvimento e se existem arranjos e estratégias consolidados para as intervenções integradas pactuadas em torno do programa.

4.1 INTERSETORIALIDADE: potencialidades e gargalos

Foram os anos 80 que trouxeram, com os processos de redemocratização e descentralização e com os desdobramentos do ‘pacto federativo’, “*novas possibilidades e, também desafios para a implementação de políticas públicas no Brasil*” (MAGALHÃES *et al*, 2011, p.4444), sendo a intersetorialidade uma das abordagens que se fortaleceu naquele período.

Diante da complexidade de algumas questões, a Constituição de 88 destacou a necessidade de promover a integralidade das ações a partir da articulação entre os órgãos setoriais para que os mesmos atuassem, simultaneamente e colaborativamente, sobre elas.

De acordo com Wimmer e Figueiredo, a intersetorialidade “*é uma prática integradora de ações de diferentes setores que se complementam e interagem, para uma abordagem mais complexa dos problemas*” (2006, pp.151,152).

Ela seria um dos elementos chave para a melhoria das ações empreendidas na gestão das políticas públicas, visto que poderia ocorrer a integração dos órgãos locais e de seus atores para a atuação de forma conjunta diante de uma demanda que estivesse carecendo de receber intervenções de diferentes setores (MENDES *et al*, 2004).

A intersetorialidade passa a ocorrer quando diferentes campos compactuam o desenvolvimento de um projeto integrado, ainda que um campo político não seja isento de disputas para a direção da ação.

Ela pode ser pactuada porque as causas determinantes de um problema e as possíveis soluções são identificadas e percebidas como não restritas a apenas um setor ou programa setorial, demandando intervenções estratégicas e a alocação de recursos para as ações que serão desenvolvidas tendo em vista as prioridades eleitas (BURLANDY, 2009).

O desenvolvimento de um trabalho intersetorial pode evitar tanto a sobreposição de ações dos entes federativos e das tradicionais políticas setoriais (ABRUCIO, 2006), quanto favorecer a superação da execução de políticas fragmentadas.

A distribuição de dados e experiências favorece que os programas e projetos trabalhem com um perfil completo da demanda/ usuário. A intersetorialidade abre oportunidade para que diferentes olhares especialistas dialoguem com outros igualmente construídos e especializados. Dessa forma, a realidade pode vir a ser apreendida também de forma expandida e, a partir do seu retrato, podem ser geradas e executadas ações conjuntas próximas às necessidades da população (GONÇALVES *et al*, 2008).

Por outro lado, desenvolver políticas com o enfoque intersetorial possibilita que as informações sejam compartilhadas e permeáveis à sociedade civil desde o momento do planejamento até a avaliação das mesmas (MENDES *et al*, 2004). No plano local, a proximidade dos múltiplos gestores também possibilita mais oportunidades de *accountability*.

Quanto mais intrincado o objeto de intervenção das políticas, mais complexa é a dinâmica de atendimento intersetorial, sendo necessário articular uma pluralidade de ações e serviços diferenciados para dar conta do problema.

Sob a perspectiva da intersectorialidade, que é tanto objeto quanto objetivo das políticas sociais, as políticas devem se complementar, operando “*a referência e contra-referência interna e externa*”. Aliás, isso deve ocorrer em todas as políticas públicas que fazem “*a leitura integral e integradora de necessidades sociais*” (SPOSATI, 2004, p.39), por isso, torna-se uma demanda não restrita à Política de Juventude e que urge ser vencida, alterando a realidade fragmentada, não complementar, que opera nessas políticas.

Apesar da inegável importância da intersectorialidade na condução das políticas públicas, não são desafios nada triviais que precisam ser enfrentados para torná-la um eixo estrutural das intervenções públicas, em parte por causa da histórica tradição organizacional verticalizada e segmentada da administração pública (BRONZO e VEIGA, 2007).

Para a aplicação da intersectorialidade, em primeiro lugar, o poder deve ser repartido entre as inúmeras instituições e setores do campo social. No entanto, as posições hierárquicas, papéis e regras fazem parte da estrutura das organizações.

Além disso, ao dividir, às vezes se ganha, às vezes se perde parcela de poder. Por isso, durante o processo de *trade off*, interesses e opiniões divergentes operam no sentido de tentar maximizar os ganhos e minimizar as perdas (MAGALHÃES e BODSTEIN, 2009).

Os grupos de interesse que atuam de forma setorial e fragmentada podem não estar dispostos a perderem a segurança do desenvolvimento de padrões e dinâmicas já conhecidos e consolidados em seu meio e a aceitar a diversidade e os novos aprendizados que ultrapassam a fronteira da sua especificidade, apresentando, com isso, dificuldades para gerir tensões provenientes da arena de negociações (JUSTO *et al*, 2010).

Outra tendência histórica que se coloca como dilema à intersectorialidade é a fragmentação institucional e a seletividade das ações públicas (JUSTO *et al*, 2010). Nessa perspectiva arcaica da cultura política brasileira, os setores públicos podem apenas querer se responsabilizar pela parte que tradicionalmente lhe compete e para o segmento e área que julgam ‘merecer’ mais a atenção pública.

O modelo que segue o padrão de cooperação, e não competição, exigirá mais responsabilidades e responsabilização, para além das que já são da alçada do setor e, nem sempre existe a vontade de assumir novas frentes (JUNQUEIRA, 2004).

O trabalho intersectorial exige a formação de alianças entre diferentes instituições e entre todos os gestores envolvidos, de forma que tracem e sigam objetivos comuns e tenham compromisso com o sucesso das ações integradas. No entanto, o ato de negociar e estabelecer pactos a respeito de prioridades e estratégias de ação requer uma disposição para acolher

propostas do grupo e abrir mão de outras iniciativas e agendas das instituições. (MAGALHÃES e BODSTEIN, 2009).

Caso a implementação local de uma iniciativa compartilhada não consiga estabelecer conexões fortes entre o conjunto de setores públicos de ação social, há o risco de essa tender a uma maior verticalização (MAGALHÃES e BODSTEIN, 2009).

Além das percepções individualistas, a instabilidade institucional e as políticas de governo e não de Estado também são elementos que dificultam as ações intersetoriais (JUSTO *et al*, 2010). Os serviços públicos ligados a ações inovadoras, mas não consolidadas, são muito sensíveis às políticas de governo e mudanças de gestão, sendo afetados diretamente por elas a trajetória, os serviços empreendidos, os investimentos e os objetivos integrados. Ao passo que os que são mais presos às rotinas e prescrições legais não sentem muito o baque nas mudanças na gestão (KISS *et al*, 2007).

Na mesma medida, a superposição de ações e a limitação de recursos incitam as disputas e dificultam o cumprimento das propostas. Ao lado desses, as ações intersetoriais demandam a mobilização de recursos humanos, de materiais, equipamentos e serviços, que, de forma integrada, irão servir ao objeto da intervenção social. Nem sempre os entes parceiros, por motivos diversos, conseguem cumprir a sua parte e fornecer as logísticas necessárias, colocando em risco a proposta intersetorial.

Para vencer resistências dos grupos contrariados e comportamentos impeditivos ao compartilhamento de domínio, a promoção de reuniões e acordos—acompanhados de boa dose de tolerância e flexibilidade—é um procedimento que deve ser inerente à dinâmica redistributiva de poder, visto que mais tarde a articulação de ações exigirá consenso e trabalho em parceria.

Estabelecer um planejamento integrado de ações e recursos entre as instituições demanda que o processo se dê de forma gradativa (MENDES *et al*, 2004), especialmente quando não existe uma tradição relacionada ao planejamento e ao trabalho cooperativo (JUSTO *et al*, 2010).

Desenvolver uma agenda de negociações e comunicação interinstitucional, planejando em conjunto as ações, implica em alterações de práticas e valores arraigados na essência das instituições e organismos públicos (JUSTO *et al*, 2010).

Para um modelo organizacional horizontalizado, além do estabelecimento de marcos a serem seguidos, é fundamental que haja metas comuns ao conjunto moldado pela intersetorialidade, construídas de forma cooperativa, que ocorra a integração de diagnósticos e estudos e que haja a troca de experiências e resultados (MAGALHÃES e BODSTEIN, 2009).

Além disso, a concepção intersetorial deve estar encravada no núcleo da rede de organizações, de tal modo que os diversos atores e organismos públicos, como fios e nós dessa rede, interpenetrem-se formando um novo tecido e, dessa maneira, as conexões de saberes possam atuar sobre uma determinada questão (JUNQUEIRA *et al*, 1997).

Da mesma forma, por mais que essa rede seja formada por sujeitos sociais autônomos e que os objetivos que nortearão suas ações devam ser compartilhados, é preciso também que as especificidades e a autonomia de cada um sejam respeitadas (MENDES *et al*, 2004).

As autoridades locais são pontos focais da coordenação das ações intersetoriais e da articulação da coletividade, especialmente porque podem facilitar a abertura de espaços para a discussão de problemas específicos e, com isso, conseguir que também sejam içadas as soluções possíveis dentro da realidade e contexto do local (MENDES *et al*, 2004).

Na lógica da intersetorialidade, o gestor municipal tem o papel fundamental de potencializar a ação comunicativa para atrair outros atores – dirigentes, especialistas e população–, para o esforço conjunto no desenvolvimento das ações públicas.

Não obstante, esse trabalho de articulação de parcerias deve ser constante para que ocorra a manutenção dessas, quer em ações mais pontuais quanto nas estruturais e que demandam um tempo maior (MAGALHÃES e BODSTEIN, 2009).

Também faz parte das atribuições da coordenação local a disseminação das informações estratégicas para demonstrar em que medida as ações integradas e a cooperação poderão ser benéficas tanto aos interesses mais amplos quanto às demandas específicas (BURLANDY, 2009).

É preciso empenho dos governantes para romper com a estrutura setorial do Estado, em que cada órgão de gestão tem o seu enquadramento. Esse tipo de estrutura, apesar de permitir a especialização na prestação de serviços, não consegue dar conta da diversidade de problemas, os quais, por suas complexidades, não estão ancorados em um setor específico e, em consequência, demandam ações conjuntas para o seu enfrentamento (GONÇALVES *et al*, 2008).

Com tantos empecilhos, a dinâmica de promover a integração, especialmente quando demanda a ação articulada de diferentes setores, algumas vezes em conflitos, é uma tarefa árdua que é enfrentada, de forma também diferenciada e com diferentes graus de sucessos, pelos entes da federação que se dispõem a atingir a integralidade das ações através de uma abordagem intersetorial.

As ações intersetoriais precisam ser mais amarradas, de forma que todos os nós e fios da teia horizontal montada consigam dar sustentação para a ação desenvolvida em conjunto.

Além de ser necessário um avanço no sentido da União aperfeiçoar a coordenação de alguns programas sociais, é preciso melhorar as condições dos entes subnacionais assumirem a parte que lhes cabe na condução de uma política descentralizada.

Essa mesma fragilidade do aparato burocrático institucional presente nas antigas políticas do Estado também causa impactos na Política de Juventude. Não há infraestrutura para cobrir as inúmeras demandas dos jovens. Além disso, de acordo com Pinheiro, os investimentos públicos não cobrem as necessidades e *“há problemas graves na concepção e execução de muitas políticas públicas para a juventude, que sofrem, sobretudo, de falta de integração e de descontinuidade”* (2011, p.112).

O ProJovem Urbano faz parte de uma política que ainda demanda instituições que a representem, recursos humanos qualificados, infraestrutura para o desenvolvimento dos trabalhos, amplo rol de organizações sociais parceiras, controle social, dentre outros. Em meio à dificuldade da Política de Juventude de se impor e de demonstrar a complexidade das necessidades dos jovens, também surgem dificuldades para conseguir exigir que seus programas não sejam gerenciados sob a lógica fragmentada e desarticulada, mantendo as complexas questões que afetam as juventudes ainda ‘presas’ de setores (INOJOSA, 2001).

Esses desafios apontados no trabalho intersetorial se somam a outros, como desenvolver um programa intersetorial com escopo nacional. Dessa forma, no desenvolvimento do ProJovem Urbano, há uma demanda de esforços ainda maiores para vencê-los.

Por fim, ressalta-se que apenas o lançamento de uma diretriz voltada ao desenvolvimento intersetorial do programa não é garantia de que o ProJovem Urbano será executado, em diferentes locais, com um desenho intersetorial. Por isso, dentre outras estratégias, destacam-se o caráter fundamental da necessidade de regulamentação de procedimentos operacionais voltados à articulação e integração das áreas e a necessidade da Coordenação Federativa estar empenhada, também, em orientar os entes executores do programa sobre as ações e estratégias necessárias para garantir o desenvolvimento do programa nos moldes da intersetorialidade.

4.2 O PROJovem URBANO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES: a intersectorialidade enquanto modelo de gestão de um projeto integrado

Múltiplos problemas vividos pelos jovens de Campos dos Goytacazes exigem, igualmente, uma abordagem capaz de atuar com integração e articulação horizontal para conseguir atender de forma integral as demandas apresentadas por eles.

Em 2010, foi promulgada a lei de criação da Política Municipal de Juventude de Campos dos Goytacazes (PMJ) e, nesse mesmo ano, o município em pauta passou a oferecer à parcela dos jovens o ProJovem Urbano, um programa que se encaixava na lógica mais apropriada para intervir nessas múltiplas necessidades, ou em parte delas.

A falta de oportunidades para o jovem pobre aliada à preocupação com o risco da sua ociosidade gerar a marginalidade, de acordo com o atual Presidente da Fundação Municipal da Infância e Juventude de Campos dos Goytacazes¹³⁸, foi o que fez surgir a Política de Juventude local, a exemplo da Política Nacional, e a implantação das modalidades do ProJovem no município.

Ainda que no campo das percepções, observar como os atores sociais estabelecem a relação de algumas expressões da questão social com a inclusão de demandas no processo decisório é importante e, também, ajuda-nos a caminhar pelo cenário econômico e social que permeia a vida dos jovens pobres do município de Campos dos Goytacazes e que exigiram um tratamento intersectorial dos seus dilemas.

Para o Presidente do Conselho Municipal de Juventude, *“quando o jovem não vê oportunidades, não tem perspectiva, não faz nenhum curso, sua mente fica vazia, ele vai começar a ocupá-la com outras coisas, e nem sempre essas coisas são boas”*¹³⁹.

Oportunidade, esse foi e ainda é o maior problema enfrentado pelos jovens pobres campistas, ressalta a Diretora do Departamento de Juventude do município¹⁴⁰. Esse termo usado pelos entrevistados pode ser desdobrado em várias expressões, como oportunidade de estudo, de cultura, de trabalho, de participação, de inclusão e ascensão social.

No Brasil, quando o ProJovem Integrado foi idealizado em 2007, no processo decisório da Política de Juventude considerou-se a importância de promover a articulação de duas noções básicas: a oportunidade para todos e os direitos universalmente assegurados. Em conjunto, essas noções propiciariam que o jovem se tornasse *“protagonista de sua inclusão social, na perspectiva da cidadania”* (SALGADO, 2012, p.14).

¹³⁸ Entrevistado 5.

¹³⁹ Entrevistado 14.

¹⁴⁰ Entrevistado 6.

Antes mesmo disso, na campanha presidencial de 2002, lembra o Presidente da FMIJ¹⁴¹, na propaganda política do candidato Lula havia um jovem gritando que eles precisavam de oportunidades, o que demonstra que esse é um problema que não está restrito ao município em estudo.

Os dilemas vividos por grande parte dos jovens campistas não diferem de outros do Estado do Rio de Janeiro. Para exemplificar, convidada a fazer um ordenamento dos principais problemas sociais enfrentados pela juventude na baixada fluminense, a Coordenadora da ONG ‘Associação Circo Social Baixada’¹⁴² aponta como problemas a ausência de emprego, proteção social, segurança e cultura; a ocorrência da gravidez na adolescência e seus riscos; o aliciamento da juventude pelos traficantes e a morbimortalidade de jovens no território nacional.

O representante da ONG Nação Basquete de Rua, aponta que Campos dos Goytacazes reflete os problemas presentes na esfera Nacional. Como em qualquer outra cidade de médio a grande porte, destacam-se a violência urbana, as drogas e a gravidez precoce. Mas há comunidades nas quais os problemas atingem suas expressões mais cruéis.

Temos uma Comunidade Quilombola, aqui na zona rural, onde jovens de 13 e 14 anos já são alcoólatras como homens feitos, senhores de 60-70 anos, a ponto de acordarem bêbados... E também meninas de 12-13 anos que engravidam e que não sabem nem escrever o próprio nome, não sabem o abc, nem as vogais elas sabem...¹⁴³

Jovens que estão em situação mais favorável e frequentam a escola apontam outras necessidades e problemas no município: sentem falta de acesso à cultura, ao lazer, ao esporte. *“Eles sentem falta de uma escolinha, de uma aula de teatro, de futebol, basquete, de pintura. Querem o respeito dos órgãos públicos na questão da garantia do transporte escolar...”*¹⁴⁴

Com tantas demandas não atendidas e problemas, de acordo com o Presidente da FMIJ,

o jovem pobre sonha menos, não consegue imaginar que ele irá conseguir pelos meios corretos, pelos meios de direito. Isso porque não tem um ensino de qualidade e não estamos conseguindo qualificar os jovens na mesma proporção que o mercado está exigindo. Mas, é claro que também as famílias estão se deteriorando e que existe o problema das drogas, embora esse último corresponda há um resultado de falhas das políticas públicas.¹⁴⁵

¹⁴¹ Entrevistado 5.

¹⁴² Entrevistado 17.

¹⁴³ Entrevistado 15.

¹⁴⁴ Entrevistado 15.

¹⁴⁵ Entrevistado 5.

Dificuldade de acesso e permanência na escola e ao mercado de trabalho são problemas que, como já foi apontado, juntam-se a outros no município. A questão da violência ligada ao tráfico de drogas, por exemplo, é especialmente grave.

A sede do município é dividida por um valão que corta a cidade. As localidades situadas nos dois extremos são dominadas por facções criminosas. Os jovens das respectivas comunidades têm sua mobilidade limitada àqueles lados do valão. Essa oposição ao trânsito entre áreas não é imposta por barricadas ou ação direta de traficantes armados. Existe uma barreira holográfica, cultural, visto que os jovens residentes nessas comunidades entendem que, caso atravessassem o valão, mesmo que não estejam envolvidos com crimes ou com o tráfico em si, podem se encontrar com bandidos da região rival, o que poderia lhes trazer consequências e riscos.

A respeito da segurança pública, em Campos dos Goytacazes não foram implantadas Unidades de Polícia Pacificadora (UPP)¹⁴⁶. Em contrapartida, de acordo com os relatos, o tráfico se intensificou na região em decorrência da fuga de traficantes oriundos das comunidades ‘pacificadas’ da capital.

Com relação à Política de implantação de UPP, o Presidente do CMJ tece críticas ao projeto e expõe a sua posição quanto à repercussão do mesmo na violência das cidades do entorno.

A política de UPP é um projeto bacana em si, embora eu ache que ela foi incentivada por causa da Copa do Mundo e Olimpíadas no Brasil¹⁴⁷. Vejo que há um equívoco na forma de efetivação, porque o bandido que atua naquele local tem tempo para se mudar dali e se instalar em outra localidade. E isso acaba pulverizando a violência pelo Estado do Rio. A baixada fluminense, hoje, está muito mais violenta que antes das UPPs. Campos, a cinco anos atrás, tinha cem homicídios/ ano em média. Hoje, tem dois homicídios por dia.¹⁴⁸

Em Campos dos Goytacazes, ainda que a violência tenha aumentado nos últimos anos, segundo o relato do Presidente da FMIJ¹⁴⁹, há um esforço do governo municipal em diminuir a situação de delinquência juvenil por meio da oferta de programas sociais. Como a criminalidade não é um fenômeno restrito à juventude, o município vem promovendo

¹⁴⁶ Sobre o programa de pacificação, há importantes análises efetuadas em comunidades pacificadas que revelam problemáticas que precisam ser consideradas, como a militarização do campo social, a desconstrução da identidade da comunidade e de seus protagonistas, a substituição do domínio do tráfico pela ordem coersitiva e mercantil, a vigilância e controle dos corpos, o abuso de autoridade e a violência (FLEURY, 2012; CARVALHO, 2013, MELICIO *et al*, 2012).

¹⁴⁷ De acordo com Fleury (2012), a desconfiança de parte dos moradores das comunidades pacificadas de que o programa de pacificação durará apenas até a realização dos megaeventos na cidade do Rio de Janeiro provoca grande insegurança no futuro.

¹⁴⁸ Entrevistado 14.

¹⁴⁹ Entrevistado 5.

diferentes iniciativas voltadas à segurança pública, como a melhoria da iluminação pública e, ainda, a presença intensificada de policiamento ostensivo¹⁵⁰. No caso de jovens-adolescentes em situação de ‘rua’, os diversos abrigos/ casas de acolhimento¹⁵¹ implantados no município têm contribuído para a diminuição do número de indivíduos nessa situação.

Os grandes problemas enfrentados por muitos jovens de Campos dos Goytacazes e de outras unidades da federação são consequência de uma histórica ausência de suporte do Estado no atendimento à juventude ou mesmo de iniciativas mal sucedidas. Por isso, a implementação, de fato, da Política Nacional de Juventude, e, a partir dessa, da construção das políticas estaduais e municipais, tem se colocado como uma ação importante para combater, através de uma abordagem integral, as múltiplas questões que interferem na vida dos jovens.

Quanto aos programas sociais, no município de Campos dos Goytacazes, a partir da implantação da Política Municipal de Juventude, o município passou a contar com duas realidades no desenvolvimento de ações voltadas aos jovens: programas criados pelo município e programas com desenho nacional, que não podem ser modificados.

O órgão encarregado da Política de Juventude de Campos dos Goytacazes e do desenvolvimento dos programas sociais para os jovens é a Fundação Municipal da Infância e da Juventude¹⁵², instituição vinculada à Prefeitura Municipal de Campos dos Goytacazes, parte integrante da estrutura da Secretaria Municipal de Família e Assistência Social.

Uma das Assistentes Sociais¹⁵³ que atua nesse órgão explica que a antiga ‘Fundação do Menor’ é anterior ao ECA e foi criada devido à necessidade sentida de que era imprescindível desenvolver ações socioassistenciais para as crianças e jovens-adolescentes, além de colocar a serviço dos mesmos abrigos e casas de acolhimentos.

Como iniciativa de sucesso da FMIJ, podemos destacar o Projeto Desafio, que contou com uma parceria formalizada com a Organização Internacional do Trabalho (OIT). Uma vez que o município possuía muitos casos de trabalho infantil nas lavouras de cana-de-açúcar, em 1992, a FMIJ criou esse projeto com o intuito de contribuir com a erradicação do trabalho infantil, passando a oferecer às crianças e aos jovens-adolescentes, no contraturno da escola,

¹⁵⁰ Estratégia criada, segundo o Presidente da FMIJ, para coibir bandidos fugidos da capital do Estado devido à instalação das UPPs em áreas dominadas pelo tráfico de entorpecentes.

¹⁵¹ Campos dos Goytacazes possui seis unidades de acolhimento mantidas pela prefeitura, através da FMIJ. Os abrigos são Lara, Portal, Aconchego, Cativar, Conviver e CRA. Essas casas acolhem vítimas de abandono, agressão, negligência, violência e devido à morte dos pais.

¹⁵² Em 2010, a Fundação do Menor foi reestruturada e recebeu novo nome e atribuições em decorrência da instituição da Política Municipal da Juventude.

¹⁵³ Entrevistado 7.

atividades como reforço escolar, oficinas interdisciplinares e iniciação profissional, além da alimentação e atendimento médico.

De acordo com o Ex-presidente da FMIJ¹⁵⁴, o Projeto Desafio serviu de modelo para o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti). Por isso, durante muito tempo, esse projeto recebeu a atenção da mídia local e de revistas voltadas à divulgação de inovações no campo educativo e social¹⁵⁵ (PMC, 2011b). O Projeto Desafio também foi citado em diferentes encontros e reuniões de discussões pertinentes a sua temática, como no Fórum Estadual de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e de Proteção ao Trabalhador Adolescente, realizado em 2004 (FMIJ, 2010).

Hoje, o Projeto Desafio é um Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) e cobre a faixa etária de 6 a 14 anos. Funciona na sede de Campos dos Goytacazes e em Guandu, Ururai, Travessão e Aldeia. *“Eles vêm para cá no contraturno da escola e, aqui, são trabalhados temas transversais, participa das atividades culturais e esportivas com o acompanhamento dos orientadores sociais”*¹⁵⁶.

Com a experiência adquirida no âmbito das ações direcionadas pela FMIJ às crianças e aos jovens-adolescentes, o município conseguiu conquistar uma relativa dinâmica de articulação entre os projetos desenvolvidos. De acordo com o ponto de vista do atual Presidente da Fundação, nesse setor, o município teria conseguido estabelecer uma *“rede de fato, e, assim, crianças e adolescentes passaram a ser encaminhados de um programa a outro, almejando que eles conseguissem sair aos 18 anos com uma consciência cidadã formada”*¹⁵⁷.

São vários os projetos que a FMIJ desenvolve atualmente, como o Programa Guarda Mirim, que também oferece aos jovens-adolescentes uma bolsa mensal de R\$ 230,00 e a oportunidade de participarem de cursos, como o de Multiplicadores Ambientais– realizado no Centro de Educação Ambiental (CEA), com a parceria da Secretaria de Meio Ambiente e com o IFF– e o de Agentes de Trânsito– esse último oferecido através da parceria da FMIJ com o Instituto Municipal de Trânsito e Transporte e a Guarda Civil Municipal¹⁵⁸.

A FMIJ sempre trabalhou seguindo apenas as diretrizes do ECA. Entretanto, desde 2012, tem promovido um reordenamento dos serviços, programas e projetos para atender,

¹⁵⁴ Ex-presidente da Fundação Municipal da Infância e Juventude de Campos dos Goytacazes.

¹⁵⁵ Em maio de 1994, por exemplo, devido à efetividade das suas ações e por ser pioneiro no Estado, a Revista Escola fez uma menção ao Projeto Desafio em um dos seus artigos.

¹⁵⁶ Entrevistado 7.

¹⁵⁷ Entrevistado 5.

¹⁵⁸ Entrevistado 9.

dentre outros, o Plano Nacional de Assistência Social, “*atuando junto à tipificação dos serviços sócio-assistenciais para reordenar os trabalhos executados*”¹⁵⁹.

Quanto aos equipamentos e serviços, a FMIJ dispõe de dois Centros de Referência para crianças e cinco acolhimentos institucionais para a faixa etária até 18 anos incompletos, destinados às vítimas de violações de direitos, vínculos rompidos, “*indivíduos que estão ali até que a justiça determine se vão voltar para a família de origem, se vão para família substituta ou, esgotados todos os recursos, vão para a adoção*”¹⁶⁰.

Esses acolhimentos funcionam em lugares do território do município. Na sede funcionam os serviços de Proteção Social Básica. A FMIJ tem buscado promover essa reordenação “*para o que chamamos de preventivo, no qual trabalhamos prevenindo as ações para que não cheguem à média e à alta complexidade*”¹⁶¹.

A FMIJ, apesar de fazer parte da Secretaria de Família e Assistência Social, tem relativa autonomia e administra seus núcleos de SCFV.

A Assistência tem núcleos dela e nós temos os nossos projetos aqui. Só que agora está havendo um reordenamento para que também a Fundação acompanhe essa política da Assistência e passe a atuar nos moldes das orientações técnicas do Ministério, da Política Nacional de Assistência Social, das exigências do Sinase¹⁶² (referente ao cumprimento de medidas educativas), do Conanda, do Plano Nacional. Estamos adequando nossos serviços para que atendam essas exigências. Todos os atendidos precisam ter marcação no CadÚnico e ser referenciados no CRAS. Por exemplo, criança no trabalho infantil precisa estar em um SCFV, e não em um programa específico para pessoas em situação de trabalho infantil. O Peti e o ProJovem Adolescente ficavam sob a coordenação da Assistência. Hoje, em termos de operacionalização não acontecem mais, existe apenas a gestão do Peti e a gestão do ProJovem. Eles se transformaram em SCFV, de acordo com o novo reordenamento da política criada pelo MDS.¹⁶³

Embora contasse com iniciativas como o Projeto Desafio e outros, atendendo parte dos jovens-adolescentes pobres do município, apenas com a implantação da Política de Juventude deu-se início a programas, como o ProJovem Urbano, que atendem uma faixa etária mais abrangente, de 15 a 29 anos. Mesmo diante dos problemas enfrentados pelos jovens de Campos dos Goytacazes, o foco do serviço de assistência social era apenas os jovens-adolescentes. Os jovens-jovens e os jovens-adultos não eram contemplados por essas ações.

Em 2012, a FMIJ, por meio do seu Departamento de Juventude e em parceria com o Conselho Municipal de Juventude, passou a absorver os jovens até 29 anos e a executar

¹⁵⁹ Entrevistado 8.

¹⁶⁰ Entrevistado 7.

¹⁶¹ Entrevistado 7.

¹⁶² Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase).

¹⁶³ Entrevistado 7.

programas com desenho próprio. Não obstante outras ações de iniciativa local, a FMIJ implantou, em 2013, a Casa da Juventude e vem desenvolvendo nesse espaço alguns projetos idealizados e desenvolvidos por esses órgãos.

Destacam-se na Casa da Juventude os cursos de qualificação profissional em gestão empresarial, informática básica, *design* gráfico, montagem e reparação de computadores e *notebooks*. Estes cursos fazem parte do Projeto Qualifica Jovem que, sob a coordenação direta do Departamento de Juventude, atende, na Casa da Juventude, a uma clientela de 18 a 29 anos. Antes dessa idade, para os jovens de 14 a 17 anos, o Projeto Qualifica Jovem é oferecido na própria FMIJ.

A partir dessa oferta, “os jovens maiores de 18 estão conhecendo e se aproximando mais dos equipamentos disponíveis na comunidade para atendê-los. Estão vendo a importância desses programas, dos cursos oferecidos pela Casa da Juventude”¹⁶⁴.

Para a Diretora do Departamento de Juventude,

o projeto da casa é parecido com o da Casa de Juventude de Portugal¹⁶⁵. Aqui, também, nós já fizemos uma conexão com a Secretaria de Saúde para ter uma sexóloga de plantão. Oferecemos, ainda, uma qualificação mais alternativa, que é o *Graffiti*, porque entendemos que temos que ter uma abordagem voltada à arte e à cultura, pois isso chama a atenção do jovem. A casa hoje é um patrimônio da juventude de Campos.¹⁶⁶

Conforme a Gerente pedagógica do Departamento Sociopedagógico da FMIJ, os cursos da Casa da Juventude são desenvolvidos a partir de parcerias feitas com algumas instituições.

O Sebrae e a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e Turismo têm ajudado e oferecem as aulas de liderança e empreendedorismo. O Departamento de Juventude faz parceria com as Ongs, como a Nação Basquete de Rua e o seu Projeto Se Liga Aê. A Secretaria Municipal de Trabalho e Renda está buscando parcerias com a Universidade Federal Rural, o IFF e a UENF para a oferta de cursos. Com o Senac e o Senai está buscando uma oportunidade para oferecer o curso de salvação com bolsa para os jovens.¹⁶⁷

Além dos programas e projetos desenvolvidos a partir da iniciativa do município, seguindo as diretrizes nacionais, em meio às ações conduzidas pela Política Municipal de

¹⁶⁴ Entrevistado 8.

¹⁶⁵ Algumas cidades de Portugal implantaram Casas da Juventude, um espaço público que oferece atividades lúdicas, recreativas, sócio-educativas e culturais para os jovens. Em uma casa da juventude situada na periferia do Porto, Silva explica que podem frequentar “crianças e jovens com idades compreendidas entre os 6 e os 30 anos e que estejam inscritos como utentes deste espaço” (2008, p.30).

¹⁶⁶ Entrevistado 6.

¹⁶⁷ Entrevistado 9.

Juventude, o município de Campos dos Goytacazes implantou também as modalidades do ProJovem. No caso do ProJovem Urbano, 2010 foi o ano em que essa modalidade passou a ser oferecida no município.

Esse programa se encaixava na lógica mais apropriada para intervir nos múltiplos problemas vividos pelos jovens de Campos, ou seja, atuar com integração e articulação horizontal para conseguir atender de forma integral a essas múltiplas necessidades dos jovens.

A partir do novo direcionamento do MEC, em Campos dos Goytacazes, o ProJovem Urbano passou a funcionar em quatro núcleos¹⁶⁸. Esses núcleos estão alocados em quatro escolas do município: Escola Municipal Dr. Luiz Sobral, Ciep Arnaldo Rosa Viana, Escola Municipal Lions I e Escola Municipal Vilma Tâmega.

Os núcleos do município oferecem aos alunos, além da Formação Básica e da Participação Cidadã, a Qualificação Profissional, com parte teórica e prática, em Turismo, Telemática e Metal Mecânica, que fazem parte dos arcos ocupacionais planejados para o município. Para as aulas de Telemática, o ProJovem Urbano possui seis Laboratórios de Informática. No caso das aulas de Metal Mecânica, elas são preparadas em parceria com o Serviço Social do Comércio (Sesc Rio)¹⁶⁹.

Atuam no ProJovem Urbano local, na oferta da Qualificação Profissional, um engenheiro mecânico, dois engenheiros de telemática e um turismólogo. A QP é uma introdução à profissão, não um técnico, segue o intento de permitir que o aluno ‘conheça’ uma área de trabalho, tanto que o atual órgão que cuida do programa, o MEC, passou a se referir à QP como ‘Qualificação Profissional Inicial’ (QPI).

No caso da Participação Cidadã, ela é desenvolvida como ‘aulas normais’, segue um currículo e uma carga horária pré-determinada. Em Campos dos Goytacazes, esse eixo fica sob a responsabilidade de uma Assistente Social, que é a professora dessa ‘disciplina’, e a condução da abordagem visa levar o jovem à apreensão do papel do indivíduo na sociedade. “*Não é uma aula como Moral e Cívica e OSPB, almeja-se a inserção social e a participação nas políticas públicas*”¹⁷⁰. Além da realização de palestras, na diretiva social, a culminância é um Plano de Ação que deve ser proposto e executado pelos alunos.

Segundo a Assistente Social que atuou durante 11 meses com esse eixo na primeira oferta¹⁷¹, houve um amadurecimento dos jovens atendidos pelo programa na vertente da

¹⁶⁸ Diferente dos anos anteriores, os núcleos não foram instalados nos distritos, apenas na sede do município.

¹⁶⁹ O Sesc Rio, Serviço Social do Comércio, é parte integrante do Sistema Fecomércio-RJ, composto também por Fecomércio-RJ e Senac Rio.

¹⁷⁰ Entrevistado 3.

¹⁷¹ Assistente social do ProJovem Urbano de Campos dos Goytacazes.

participação social e a expectativa é a de que consigam colocar “*em prática seu projeto de ação social na sua comunidade, seja nas escolas, nas igrejas, nas praças, contribuindo para melhorar o próximo como pessoa humana*” (PMC, 2011c).

Os conteúdos da Participação Cidadã são apresentados em Módulos. Outros módulos também abordam conteúdos das áreas de Língua Portuguesa, Inglês, Matemática, Ciências da Natureza e Ciências Humanas, de forma interdisciplinar, sendo que os assuntos abordados nas disciplinas estabelecem relações entre si a partir de temáticas comuns, denominadas de temas integradores, como juventude e cidade, juventude e cultura, juventude e trabalho, juventude e comunicação, juventude e tecnologia e juventude e cidadania.

A bolsa de R\$ 100,00 (cem reais) recebida pelos jovens atendidos pelo ProJovem Urbano “*vem ‘certinha’*”¹⁷². Em 2012, ela atrasou, mas, isso teria acontecido por causa da alteração ocorrida na gestão nacional do programa, que também alterou a agência bancária responsável pelo pagamento, mudando da Caixa para o Banco do Brasil, ocasionando um atraso ainda maior por causa dos procedimentos contábeis e burocráticos necessários.

A Coordenadora Local do ProJovem Urbano de Campos dos Goytacazes¹⁷³ explica que receber outro tipo de transferência de renda, como o ‘Bolsa Família’, não impede que o jovem participe do programa. Na ocasião da matrícula, segue-se apenas a exigência de que os alunos atendidos não tenham o ensino fundamental concluído, saibam ler e escrever e não estejam inscritos em outra modalidade do mesmo programa, ou seja, no ProJovem Adolescente, no ProJovem Campo ou no ProJovem Trabalhador.

Mesmo com a bolsa, a evasão em Campos dos Goytacazes também é um problema. Em parte, por já ser esperada, o próprio Governo Federal criou alguns mecanismos para incentivar a participação dos alunos nos programas espalhados no país. Além do material preparado especialmente para o público atendido pelo programa, contendo uma linguagem e abordagem temática voltadas às juventudes, a bolsa é uma estratégia usada para garantir que os jovens possam frequentar as atividades do programa e, assim, conquistar um bom aproveitamento no âmbito das ações desenvolvidas, especialmente na formação escolar.

Sobre a bolsa, Ribeiro argumenta que, por motivos multifatoriais, ela não garante que os jovens permaneçam no programa, especialmente pelo seu baixo valor. “*Mesmo assim destaca-se a relevância das bolsas como mecanismo de distribuição de renda para as diversas juventudes pobres*” (2011, p.40).

¹⁷² Entrevistado 3.

¹⁷³ Entrevistado 3.

Os alunos que chegam ao ProJovem Urbano de Campos dos Goytacazes trazem consigo uma carga de problemas que impediram a sua permanência na escola regular na época correta. São jovens que não conseguiram acompanhar a escola por ‘déficit’ de aprendizagem; jovem-mulheres que foram mães na adolescência; jovens expulsos da escola por ‘indisciplina’, dentre outros. Enfatizando, a Coordenadora local do programa diz que “*a escola realmente exclui essa ‘criatura’. Ela está fora, jogada. Então, a gente tenta acolher*”¹⁷⁴.

A Assessora Pedagógica¹⁷⁵ do ProJovem Urbano de Campos dos Goytacazes ressalta que, com esse perfil e a revolta incutida, grande parte dos jovens chega ‘não querendo’, com rebeldia, como se estivessem no programa obrigados. Por isso, os professores se empenham em conquistá-los e, “*até entrarem no ritmo*”, essa é uma tarefa árdua e que demanda muito esforço e persistência dos profissionais. Porém, quando esses professores e a coordenação cruzam o primeiro depoimento do aluno com o último, constatam como o programa passou a ser significativo para eles e como evoluíram. Por isso, muitos educadores não conseguem controlar a emoção e “*as lágrimas rolam*”.

Mas, nem sempre se conquista o sucesso, “*alguns alunos somem. Nadam, nadam, e morrem na praia*”¹⁷⁶. Ribeiro (2011) deixa claro que a evasão não é restrita a um só lugar e nem uma experiência nova para o jovem inscrito no ProJovem Urbano, visto que a trajetória de muitos na escola regular também foi acidentada, não linear, abandonando os estudos em períodos próximos do término do Ensino Fundamental.

Em Campos dos Goytacazes, a evasão é justificada por diversos motivos. Como é um município litorâneo, alguns alunos desistem do curso no verão para trabalhar nas praias distantes do centro urbano, abrem mão da bolsa para buscarem valores mais altos, frutos do trabalho, geralmente de ambulante.

Sabemos que, no Brasil, muitos jovens abandonam os estudos para ingressarem no mercado de trabalho. “*Mas não se pode inferir dessa tendência que esses jovens deixem de estudar apenas por causa da necessidade de trabalhar*” (CORROCHANO, 2011, p.49). No município de Campos dos Goytacazes, encontram-se jovens que também abandonam o programa porque não aguentam o ritmo do curso, visto que esse “*é muito ‘apertado’*”¹⁷⁷.

No Ensino Regular e na modalidade EJA muitas jovens também param de estudar porque engravidam. No ProJovem Urbano, essa situação também tem contribuído para o

¹⁷⁴ Entrevistado 3.

¹⁷⁵ Entrevistado 4.

¹⁷⁶ Entrevistado 4.

¹⁷⁷ Entrevistado 4.

abandono do programa. Ribeiro expõe que, no somatório de todos os beneficiários do ProJovem Urbano, “quase 70% são mulheres, e cerca de 60% delas têm filhos” (2011, p.37).

Em Campos dos Goytacazes, a maior parte dos alunos atendidos também é composta de jovem-mulheres. Até 2011, as jovens mães que participam do ProJovem Urbano não tinham com quem deixar os filhos e, com isso, contribuía com a taxa de evasão. Em 2012, os núcleos do programa em Campos dos Goytacazes também passaram a oferecer salas de acolhimento aos filhos dos jovens atendidos.

Além das dificuldades provenientes da gravidez e maternidade, algumas das jovens atendidas pelo ProJovem Urbano do município trabalham para o tráfico de drogas ou são envolvidas com traficantes. “A clientela é do movimento, as alunas são filhas ou mulheres de homens ligados ao tráfico”¹⁷⁸.

O atendimento aos jovens é feito no horário noturno, das 18 às 22 horas. Por conta da violência e marginalidade, há ocasiões em que os alunos não podem frequentar as aulas, especialmente quando é estabelecido o ‘toque de recolher’ nas comunidades em que residem. Quando isso ocorre em dias de avaliação, “aos jurados de morte, os responsáveis aplicam provas escondido”¹⁷⁹.

Cada núcleo do ProJovem Urbano é encarregado de acompanhar os jovens do programa e, verificada a ocorrência de faltosos, fazer uma visitação nas residências dos mesmos com o objetivo de resgatá-los. Mesmo assim, o sucesso nesse empreendimento não é grande.

É preciso considerar que, em programas voltados para jovens e adultos, os índices de evasão são sempre alarmantes, apresentando uma variação de 50% a 70%. Por isso, “pensar em ações educativas no campo da Educação de Jovens e Adultos é pensar em flexibilidades político-temporal-didático-pedagógicas” para evitar a evasão (RIBEIRO, 2011, p.29).

Sobre os alunos que persistem no programa em Campos dos Goytacazes, a vontade e a necessidade de terminar os estudos e as aulas de informática são os principais motivos que têm sido apontados para a permanência no ProJovem Urbano, segundo a Coordenadora local do programa.

“A Qualificação Profissional é apenas um bônus, visto que a gestão do programa não oferece expectativas de trabalho àqueles que se matriculam no ProJovem”¹⁸⁰. A respeito disso, considerando a importância do “acesso a redes sociais de aproximação com novas

¹⁷⁸ Entrevistado 3.

¹⁷⁹ Entrevistado 4.

¹⁸⁰ Entrevistado 3.

possibilidades e oportunidades” (RIBEIRO, 2011, p.41), é preocupante a questão dos jovens atendidos não terem perspectivas de que terão benefícios concretos com a participação do programa. Em contrapartida, não é aconselhável criar expectativas que não serão cumpridas.

Como foi visto, há uma série de problemas vividos pelos jovens de Campos dos Goytacazes. Esse cenário impõe a necessidade dos diferentes setores do governo municipal atuarem juntos na resolução desses problemas, desenvolvendo programas como o ProJovem Urbano, que buscam sanar algumas necessidades dos jovens e oferecer a eles oportunidades de buscarem melhores condições de vida.

Se as situações das juventudes são complexas, elas não podem ser vistas e tratadas de forma isolada. É preciso que a fragmentação no desenvolvimento das ações governamentais realmente seja superada e que haja articulações entre os diferentes saberes e especializações para que eles operem atuando sobre seres sociais (JUNQUEIRA, 1997). O trabalho precisa estar voltado, de fato, para a Proteção Integral. Afinal, “*não é o indivíduo que está com o problema, há uma série de problemas do entorno*”¹⁸¹.

4.2.1. A Intersetorialidade e o ProJovem Urbano

Ao serem consideradas as múltiplas juventudes e a diversidade dos problemas que as acometem e que são decorrentes de diversos condicionantes sociais, planejou-se que a integralidade das ações seria o *corpus* de sustentação das intervenções efetuadas no campo da Política de Juventude.

Como componente dessa política, o ProJovem Urbano também tomou a integralidade das ações como uma das suas premissas. Desde o início do programa, um grupo interministerial composto de 19 Ministérios, Secretarias e órgãos técnicos especializados atuou na idealização do mesmo e indicação da sua importância, com vistas ao cumprimento de novos parâmetros para a juventude do Brasil.

Posteriormente, foi idealizada uma estrutura político-organizacional para propiciar a integração dos gestores setoriais e permitir o desenvolvimento do trabalho intersetorial. Propôs-se a implantação de Comitês Gestores, nos quais os órgãos setoriais de governo deveriam operar de forma integrada e colaborativa, contando também com a participação de outras instituições, como as Universidades, as unidades do Sistema S e as organizações da sociedade civil e do Terceiro Setor.

¹⁸¹ Entrevistado 7.

Em agosto de 2012, foi instituído o Comitê Gestor Nacional do ProJovem Urbano, que passou a ser constituído dos seguintes órgãos, sob a coordenação da Secadi: o Ministério da Educação; a Secretária-Geral da Presidência da República, representada pela Secretaria Nacional da juventude; o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; o Ministério do Trabalho e Emprego e o Conselho Nacional de Juventude.

Além do Comitê do ProJovem Urbano, as outras modalidades do ProJovem também passaram a contar com esse órgão. Com isso, da mesma forma que outros Ministérios passaram a fazer parte do Comitê do ProJovem Urbano, o MEC também passou a integrar os comitês das outras modalidades do ProJovem.

Apesar da implantação desse Comitê Nacional, a dinâmica da gestão federativa intersetorial do ProJovem Urbano não está consolidada, ao contrário, ainda dá os primeiros passos nesse sentido, buscando integrar os gestores e envolvê-los com a execução do programa.

Corrochano diz que o ProJovem, desde o início da PNJ, foi gerido “*quase de maneira independente pelos diferentes ministérios*” (2011, pp.63, 64). O Gerente de Projetos/ Políticas Transversais da Secretaria Nacional de Juventude confirma as dificuldades para fazer essa integração e para promover o controle das ações desenvolvidas.

O ProJovem Urbano ficava alocado na Secretaria de Juventude, ligada diretamente ao Presidente da República. E isso traz vantagens e desvantagens. Ficava dentro da Secretaria Geral da Presidência, que é a secretaria mais forte do governo. Mas, há muita coisa que a Secretaria de Juventude não podia operar justamente por estar ligada ao Presidente da República, pois há coisas que não estão previstas nas atribuições da presidência. O pagamento das bolsas, por exemplo, não pode ser feito pela presidência, precisa ser gerenciado pelo FNDE. Se a Secretaria da Juventude fizesse o pagamento, formalizasse a parceria, ela teria mais poder de cobrança sobre as metas relacionadas à juventude nos mais diversos ministérios. Olha isso aqui envolve os jovens, então vamos cobrar. Politicamente isso é bom, não é? É assim que a máquina administrativa funciona.¹⁸²

A falta de articulação entre os setores, além de ocasionar a fragmentação, tem deixado evidente uma brecha principalmente na Qualificação Profissional, tendo em vista a inexistência de uma dinâmica para a oferta de contratos de emprego e estágio capaz de inserir no trabalho os jovens que concluem o programa.

A forma de gerenciar o programa sem o entrelaçamento dos órgãos gestores e de acordo com a lógica de cada ministério tem prejudicado o desenvolvimento da proposta

¹⁸² Entrevistado 2.

integrada do ProJovem Urbano, que vem se resumindo a apenas algumas ações, e não a uma mudança conceitual na maneira de tratar os problemas.

A Política de Juventude ainda não conseguiu adentrar e se estabelecer na dinâmica diária dos ministérios. Diversos órgãos da administração direta e indireta, apesar de terem o jovem como público-alvo, não fazem Política de Juventude. Hoje, por exemplo, o maior contingente de jovens está no Ministério da Defesa e essa oportunidade de contato com eles não é aproveitada. Segue-se apenas uma lógica setorial restrita. *“O jovem faz 18 anos, alista-se e vai servir. É preciso atuar sobre esse contingente, fazendo com que ele esteja dentro de um ciclo de desenvolvimento, inovação e criação, aproveitando o potencial criativo do jovem.”*¹⁸³

A partir da transferência para o MEC, esse órgão responsável pela coordenação federativa do ProJovem Urbano tem desenvolvido reuniões com os demais gestores, nas quais *“a programação do ProJovem Urbano, a avaliação, o desempenho, as metas pactuadas e as metas alcançadas são apresentadas. Os representantes dos ministérios envolvidos acompanham, reúnem-se com os demais...”*¹⁸⁴

No entanto, trabalhar com a abordagem da integralidade das ações e a partir da lógica da intersetorialidade requer ainda muito mais, pois demanda mudanças na própria cultura administrativa. Segundo Inojosa (2001), não são apenas o diálogo e o trabalho simultâneo que conformam um trabalho intersetorial, é preciso que se busque resultados integrados. Da mesma forma, os órgãos parceiros devem planejar juntos, desenvolver as ações e, ainda, promoverem a avaliação das mesmas.

Em Campos dos Goytacazes, a situação da implantação do Comitê Gestor Local do ProJovem Urbano está ainda mais embrionária, dificultando a integralidade das ações por meio da intersetorialidade.

Sabemos que em nosso país nem todas as normas são cumpridas, principalmente se não há um mecanismo indutor da aplicação das mesmas. A esfera municipal de Campos não possui um comitê próprio do programa funcionando, ainda que desde novembro de 2011 a Resolução FNDE/CD nº 60 tenha determinado que cabe ao ente executor, no caso o município

constituir o comitê gestor local, envolvendo a Secretaria de Educação, Conselho de Juventude, quando existir na localidade, e os órgãos locais de políticas de juventude, para garantir efetividade ao acompanhamento e apoio à execução das ações do Programa, bem como envolver representação da

¹⁸³ Entrevistado 2.

¹⁸⁴ Entrevistado 1.

Agenda de Desenvolvimento Integrado de Alfabetização e EJA no caso dos estados e do Distrito Federal.

Com isso, restou ao Comitê Gestor da Política Municipal de Juventude o papel de único responsável pela articulação das ações setoriais para o cumprimento da proposta do ProJovem Urbano e de outras iniciativas direcionadas aos jovens.

Quando a Política Municipal de Juventude foi instituída em Campos dos Goytacazes, parecia que o município estava avançando no campo das ações intersetoriais. Na ocasião, o então diretor do Departamento da Juventude¹⁸⁵ discorreu sobre esse avanço justificando que antes mesmo da nomeação do Comitê Gestor da PMJ, em 2010, de forma integrada as secretarias que tinham a juventude como seu público alvo colaboraram na elaboração da proposta orçamentária para 2011 e a submeteram ao Conselho Municipal da Juventude (FERREIRA, 2010).

Por mais que o orçamento¹⁸⁶ tenha sido um produto do planejamento dos órgãos que iriam desenvolver no ano seguinte ações voltadas para os jovens de Campos dos Goytacazes, cabe destacar como a fragmentação das políticas fica nítida nesse instrumento. A desintegração das ações ‘ditas’ intersetoriais pode ser observada nos orçamentos públicos, visto que tradicionalmente os recursos são distribuídos pelos setores. Da mesma forma, muito claramente se observa que programas apontados como prioritários pelo governo, muitas vezes não encontram a mesma acolhida no orçamento (INOJOSA, 2001). Se a ideia é desenvolver um programa intersetorial, a lógica do orçamento também precisa ser alterada.

Ainda que a prática de apenas promover o “*‘requeantamento’ do orçamento do ano anterior*” (INOJOSA, 2001, p.107) não tenha se rompido completamente e apenas pequenas adaptações tenham sido promovidas no orçamento para incluir ações para os jovens, houve no município um empenho inicial dos gestores setoriais para contemplarem o campo da juventude na proposta orçamentária e isso se configura um passo, ainda que pequeno, no sentido do comprometimento dos gestores com a questão.

Um pouco mais tarde, porém, a manutenção desse padrão intersetorial de definição em conjunto das políticas para a juventude tornou-se um dilema no município, ainda que esse não seja percebido ou revelado de forma direta pelos gestores.

¹⁸⁵ Ex-Diretor do Departamento da Juventude, vinculado à Fundação da Infância e Juventude.

¹⁸⁶ A respeito do orçamento público, é importante que os recursos sejam alocados a partir das prioridades diagnosticadas e das estratégias planejadas, e não de forma contrária, sendo os mesmos distribuídos em consequência da pressão dos grupos de interesse (INOJOSA, 2001).

Foi a Lei Municipal nº 8.172/10 que instituiu o Comitê Gestor da PMJ, cuja composição deveria consagrar o atributo da intersectorialidade. Com base nessa diretriz, seu quadro foi formado com representantes das diferentes secretarias e órgãos públicos municipais, como: Fundação Municipal da Infância e da Juventude; Fundação Municipal de Esporte; Fundação Municipal Zumbi dos Palmares; Secretaria de Saúde; Secretaria de Educação; Secretaria de Justiça e Assistência Judiciária; Secretaria de Trabalho e Renda; Secretaria de Família e Assistência Social; Secretaria de Cultura e Secretaria de Governo, essa última representada pela autoridade que gerencia essa pasta.

Esses dez representantes deveriam trabalhar de forma articulada e as instituições as quais fazem parte e representam deveriam desenvolver programas e atividades complementares, atingindo todas as diretrizes da Política Municipal da Juventude, a saber, conforme consta no Art. 4º da Lei nº 8.172/10: a ampliação do acesso e a permanência do jovem na escola; a erradicação do analfabetismo entre os jovens; a preparação para o mundo do trabalho, visando à geração de emprego e renda; a promoção da vida saudável individual, social e ambientalmente; a democratização do acesso ao esporte, à cultura, ao lazer e às tecnologias de informação e comunicação; a promoção dos Direitos Humanos e das políticas afirmativas; o estímulo à cidadania, à educação ambiental e à participação social.

Ao criar o Comitê da PMJ, a lei municipal estabeleceu que caberia à Secretaria de Governo presidir o órgão e atuar para integrar as ações das secretarias e demais instituições públicas. Subordinado à Secretaria de Governo, para uma atuação específica nas questões da Política de Juventude, foi criado o Departamento Municipal de Juventude, que mais tarde foi incluído na estrutura da Fundação Municipal da Infância e Juventude.

A tarefa de integrar esses setores não é nada fácil e já apresentou problemas mesmo no início da implantação da PMJ. A dificuldade foi encontrada na articulação dos órgãos que se responsabilizavam diretamente pelas ações sociais para os jovens. Havia, no mínimo, dentre outros setores, três esferas que desenvolviam, de forma direta e autônoma, ações voltadas às juventudes: o Departamento de Juventude, vinculado à Secretaria Municipal de Governo; a FMIJ, uma autarquia fundacional e a Secretaria de Família e Assistência Social.

Após perceber que esses órgãos estavam com funções muito similares na esfera da juventude, trazendo enfraquecimento institucional e fragmentação ou sobreposição das ações, o governo municipal precisou promover uma reorganização da estrutura governamental. O Departamento de Juventude se desmembrou da Secretaria de Governo e passou a integrar a Fundação, que por sua vez foi alocada na estrutura da Secretaria de Família e Assistência Social.

Vemos, aqui, dois elementos comuns a nossa poliarquia incidindo na área da juventude no município de Campos dos Goytacazes: a ausência de infraestrutura e a instabilidade do aparato institucional. Inicialmente, o governo municipal montou uma arquitetura para dar conta da PMJ, visto que não havia uma estrutura já consolidada nesse campo. Com o decorrer dos primeiros passos, essa estrutura precisou ser reorganizada, o que certamente deixou transparecer a instabilidade do arranjo organizacional montado anteriormente pela administração pública.

De certo que essa nova estrutura facilitou o trabalho desses órgãos, articulando os meios institucionais e definindo a engenharia de atuação dos mesmos frente à Política de Juventude, embora isso não seja garantia de que a Secretaria de Família e Assistência Social está se apoderando da área da juventude como um campo relevante da sua atuação.

No que se refere à articulação dos demais órgãos setoriais, o problema ainda é bem preocupante no município. De modo geral, não existe uma rede de trabalho intersetorial consolidada entre as Secretarias de Família e Assistência Social, Educação, Saúde e Trabalho e Renda. A Assistência Social, por exemplo, desenvolve projetos sem informações sobre a Saúde, não há um sistema de coordenação capaz de integrar esses órgãos e orientar suas ações.

O máximo que ocorre é a formação de algumas parcerias para o empreendimento de algumas ações sociais no campo da juventude. A Secretaria Municipal de Família e Assistência Social, por exemplo, foi citada como um órgão que está sempre em constante movimento buscando parceria, tanto com outros níveis de governo quanto, no âmbito municipal, com outras secretarias, em especial com a Secretaria de Trabalho.

O município oferece cursos do PRONAE¹⁸⁷ e temos o Balcão de Empregos aqui em Campos, que faz o papel que era feito pelas empresas de consultoria em RH, reunindo o banco de currículos para distribuir às empresas. A Secretaria de Família e Assistência Social se informa nesse órgão sobre o que as empresas estão precisando. Depois, oferece cursos de capacitação para enquadrar os trabalhadores nessa demanda. Isso traz uma tranquilidade, pois sabemos que não estamos formando jovens para, mais tarde, deixá-los na mão. Com esses cursos, poderão encontrar vagas de emprego depois.¹⁸⁸

Embora sejam relevantes essas parcerias, não há uma sistemática organizada e consolidada para as ações intersetoriais. É preciso uma pactuação sistematizada e um

¹⁸⁷ O Programa Nacional de Apoio Estudantil (Pronae) é uma iniciativa não governamental que oferece inclusão digital e cursos de qualificação profissional a estudantes.

¹⁸⁸ Entrevistado 6.

compromisso em torno das ações que serão desenvolvidas quando se identifica que um determinado problema enfrentado pelas juventudes é decorrente de causas diversas.

Também foi apontado que o Departamento de Juventude vem desenvolvendo atividades com a parceria das instituições não governamentais, como a JCI, antiga Câmara Júnior, e a OAB Jovem, que participam de palestras direcionadas aos jovens nas escolas do município, tendo temáticas diversas, como empreendedorismo, liderança, direito de cidadania, primeiro emprego e DSTs. A Direção do Departamento explica que, de início, o órgão municipal *“observa o perfil da escola, vendo o que ela mais precisa, se é uma abordagem sobre gravidez, uso de drogas... Depois, busca o que as instituições parceiras têm para oferecer”*¹⁸⁹.

A formação de parcerias com a sociedade civil organizada, e também com organismos vinculados às empresas, em torno de objetivos comuns é uma estratégia relevante, especialmente porque traz novos olhares capazes de favorecer a resolução dos problemas e porque pode atrair e mobilizar novos atores para a atuação sobre a questão, incentivando o ativismo cívico e, ainda, o associativismo, que é uma demanda brasileira.

No entanto, é importante que essas medidas não sejam apenas pontuais e que, realmente, sejam estabelecidas alianças consolidadas em torno de metas que foram calçadas em diagnósticos e dados confiáveis.

Da mesma forma, é importante estabelecer uma relação dialógica entre todos os empreendedores da ação e, ainda, com os beneficiários, evitando a comunicação unilateral, na qual as questões apenas são apresentadas, em um simulacro de participação.

O trabalho em rede é um grande desafio. A própria FMIJ ainda está em um processo de construção da rede socioassistencial e encontra dificuldades para lidar com a abordagem que *“sai do indivíduo para a família”*, exigindo que dê *“conta de um leque muito mais amplo, da educação, da saúde...”*, e que tem feito com que ela busque reformular seu serviço, construindo *“intra-interfaces entre as redes, fazendo pequenas imersões para reordenar e ao final fazer fluxos com a rede, para que realmente seja possível dar conta desse suporte...”*¹⁹⁰.

No caso do ProJovem Urbano, a dificuldade de trabalhar em rede atinge sobremaneira esse programa. As interações entre os setores do governo e a gestão compartilhada são grandes dilemas vividos pelo município de Campos dos Goytacazes, embora já tenha ocorrido um relativo avanço, se compararmos com épocas em que isso nem mesmo era cogitado.

¹⁸⁹ Entrevistado 6.

¹⁹⁰ Entrevistado 7.

Nas diferentes secretarias municipais que têm corresponsabilidades com os jovens, na prática, ainda persiste uma grande lacuna na gestão compartilhada e na integração dos projetos e programas, permanecendo a fragmentação e a seletividade das ações desenvolvidas.

Apesar de a legislação ter instituído o Comitê Gestor da PMJ, ele não funciona conforme o planejado, visto que não há reuniões ordinárias para a discussão da política, do ProJovem Urbano e das demais modalidades implantadas em Campos dos Goytacazes.

Nem reuniões entre os gestores, nem outro mecanismo periódico de articulação das políticas setoriais para o desenvolvimento do ProJovem Urbano. Esse é o cenário apresentado pelo município. Sem que os representantes dos órgãos setoriais se reúnam para traçar e para planejar a dinâmica de atuação, as ações acabam não sendo desenvolvidas de forma integrada.

Na produção da lei que garante a instituição do Comitê Gestor não houve nenhum grande empecilho à formação de uma arquitetura para possibilitar a intersetorialidade. Na prática, porém, nessa questão, o município ainda não conseguiu tirar a lei do papel e estabelecer conexões intersetoriais fortes para a integralidade das ações preconizadas pelo ProJovem Urbano.

Além dos benefícios da intersetorialidade, seria muito importante que tanto os que atuam na base do programa quanto a comunidade conseguissem visualizar um compromisso com a gestão compartilhada das ações públicas. Isso diminuiria aquele sentimento de insegurança que há tanto tempo não possibilita a confiança na seriedade dos gestores públicos do Brasil e das instituições que representam. Porém, no âmbito do ProJovem Urbano de Campos dos Goytacazes a gestão compartilhada ainda não tem se dado de fato.

Mas esse não é um problema exclusivo desse município. Na esfera nacional, o ProJovem também enfrentou problemas de integração, embora a Coordenação Nacional tenha apontado que, a partir de agosto de 2012, há um trabalho colaborativo sendo desenvolvido pelos Comitês Gestores.

Na grande maioria dos municípios e estados, provavelmente, ocorre como em Campos dos Goytacazes: não existe um Comitê Gestor ou ele não é atuante e, com isso, não há uma dinâmica consolidada de reuniões para avaliar e decidir quais as melhores ações devem ser implantadas para a implementação do ProJovem Urbano.

Trabalhar de forma integrada e compromissada com um objetivo comum não é uma tarefa simples. Programas como o ProJovem Urbano demandam a ação de diferentes setores, e essa articulação horizontal opera muitas vezes em um campo de conflitos. Outras políticas e programas podem estar se colocando como mais prioritárias para os setores, tanto na alocação de recursos quanto dos esforços, e posições hierárquicas consolidadas podem estar

centralizando as decisões e promovendo desconfianças políticas, ocasionando disputas para a direção das ações, dificultando a redistribuição de poder e o compartilhamento de responsabilidades.

Ainda que existam esses problemas implícitos, em ocorrências desse porte, ou seja, inconsistência nas articulações, a justificativa que sempre se apresenta para o fato dos comitês gestores não serem muito ativos é a de que os secretários executivos já possuem muitas tarefas e não podem participar desses encontros e reuniões organizadas para o intercâmbio com outros setores.

Essa é a linha que é usada para justificar a ausência de reuniões do Comitê da PMJ de Campos dos Goytacazes: os membros do Comitê não podem se reunir com a frequência que foi almejada na concepção do programa em pauta, “*não podem discutir só o ProJovem, os secretários têm outros compromissos*”¹⁹¹.

É claro que “*cada política setorial tem seus interesses e práticas*” (NASCIMENTO, 2010, p.100) e os gestores possuem vários compromissos. Porém, não é viável que um programa criado com um desenho intersetorial possa ser implementado sem os aportes daqueles que seriam os especialistas das diversas áreas.

Outra justificativa encontrada para a inatividade do Comitê Gestor da PMJ é que, apesar da lei municipal ter criado esse órgão para favorecer o compartilhamento entre os diferentes setores na gestão das ações para a juventude, com as seguintes mudanças na gestão pública municipal, “*como mudou muito de secretariado, os membros foram trocados, e esse foi desarticulado, desfeito*”¹⁹². Opera aqui, outra vez, a instabilidade causando efeitos no programa.

É preciso destacar que, mesmo diante de um quadro de frequentes mudanças político-administrativas¹⁹³, “*um mínimo de diálogo intersetorial, que tenha pelo menos uma das áreas atualizado o seu arcabouço político e conceitual sobre as especificidades dos segmentos da população juvenil*” é capaz de fazer a diferença na abordagem que conduz o programa e, conseqüentemente, no seu impacto sobre a população-alvo (LYRA e SOBRINHO, 2011, p.129).

Magalhães *et al* apontam que “*cada contexto local tem um horizonte de problemas e uma ‘constelação’ própria de interesses*” e diversas variáveis podem ocasionar modificações naquilo que se planejou desenvolver. Por isso, não é raro ver que, “*durante a implementação*

¹⁹¹ Entrevistado 6.

¹⁹² Entrevistado 3.

¹⁹³ Que no caso de Campos dos Goytacazes é alarmante devido à série de intervenções da justiça.

de políticas e programas, hierarquia, controle e previsibilidade dão lugar à acomodação, barganha e incerteza” (2011, p.4445).

No caso da intersectorialidade, os “*entraves que impedem a devida articulação no plano local*” precisam ser vencidos (NASCIMENTO, 2010, p.112). Com a integração dos setores por meio do Comitê composto pelos gestores, o risco de iniciativas desarticuladas e descontínuas e do empenho em empreendimentos já contemplados por outros setores seria menor na execução do ProJovem Urbano. Igualmente, estratégias para cobrir as deficiências poderiam ser traçadas em conjunto, de forma que a convergência das ações fosse capaz de garantir o fortalecimento do programa no município.

Para vencer os problemas de articulação intersectorial em Campos dos Goytacazes, o Presidente da FMIJ sugere que, além das reuniões, cada secretaria tenha uma coordenação responsável pelas ações do seu setor no ProJovem e pela integração do mesmo com os diferentes órgãos. No entanto, por mais que essa engenharia proposta seja capaz de favorecer a integração de diferentes especialistas, devido aos dilemas da partilha de poder, isso não garante que essas coordenações teriam força política para intervir no direcionamento das suas pastas para, em meio a outras prioridades dos secretários executivos, conquistar a realização das ações julgadas como necessárias para o desenvolvimento do programa.

Também foi apontado pelos gestores municipais que, para o funcionamento do ProJovem Urbano, ele não depende muito dos outros setores. Nesse momento, além de por abaixo a integralidade da proposta, fica nítida concepção que enquadra a estrutura do Estado em setores distintos e com demandas exclusivistas, demonstrando como ainda há uma grande frente para conseguir romper e alterar práticas e valores tradicionalmente fixados nas organizações públicas.

A Assessora Pedagógica do programa explica que, mesmo que contemple outros elementos, como a Qualificação Profissional e a Participação Cidadã, o foco do ProJovem Urbano passou a ser o seguinte: aumentar a escolaridade. A respeito da citada alteração na diretriz do programa, Corrochano (2011) argumenta que, na verdade, o foco nunca foi a questão do trabalho.

Com relação à articulação dos setores por meio do Comitê composto pelos responsáveis pelas diferentes pastas, de acordo com a Coordenadora Local do ProJovem Urbano, esse órgão apenas atua dentro do programa quando acontece algum problema. Ela explica que,

como o programa está todo ‘redondinho’, nunca foi preciso acioná-lo. Mas os membros do Comitê sabem como está funcionando, acompanham... A

gente passa o relatório sobre a frequência, evasão... Em todo município é assim...¹⁹⁴

Ainda que o Comitê não funcione conforme o planejado, segundo essa Coordenadora Local, existe uma ajuda mútua, ainda que não sistematizada.

Se precisar da Saúde, ela dará apoio. Se precisar do Turismo, ele ajudará. E a Assistência já está à disposição com seus equipamentos, com o CRAS... Também há as parcerias com o IFF, a Oi, com o comércio, as empresas. O Conselho de Juventude também socorre quando é preciso, ajuda a divulgar a matrícula...¹⁹⁵

No entanto, pelo que foi visto, em Campos dos Goytacazes, até mesmo dentro de um único setor, ainda a articulação do programa é deficitária. Na última turma formada, por exemplo, jovens que haviam concluído o Ensino Fundamental no ProJovem Urbano não estavam conseguindo vagas nas escolas públicas de Ensino Médio para darem continuidade aos estudos, que por sinal é uma meta do programa. Nesse caso específico, a Coordenação Local do ProJovem no município precisou intervir para garantir a matrícula desses alunos. Ou seja, mesmo dentro do setor da educação a fragmentação das ações tem trazido dificuldades ao atendimento e suporte aos beneficiários do ProJovem Urbano.

Para evitar problemas como esse, não foi apontado que havia a necessidade de uma maior interação entre os órgãos setoriais e uma rede de serviços. A solução destacada foi a de que “*deveria existir o ProJovem Ensino Médio para dar continuidade, e não voltar para a escola normal*”¹⁹⁶.

Da forma como foi colocado, voltar para a escola normal é ultrapassar a esfera do programa, passar para outro departamento, setor. Mais uma vez, evidencia-se que não há uma rede, um campo consolidado de atuação intersetorial no município.

Embora na etapa da formulação do ProJovem Urbano tenha sido idealizada a intersetorialidade, a análise do programa no município de Campos dos Goytacazes demonstra que no dia-a-dia a articulação das políticas para a execução do ProJovem Urbano ainda é permeada de incongruências, ocorrendo apenas o uso de alguns recursos disponíveis e alocados na institucionalidade dos órgãos setoriais.

A situação da ausência ou da precária articulação intersetorial para o desenvolvimento do ProJovem Urbano pode ser apontada como particularmente séria, pois está impedindo o partilhamento, no interior dos organismos, de uma nova realidade gerada a partir de um novo

¹⁹⁴ Entrevistado 3.

¹⁹⁵ Entrevistado 3.

¹⁹⁶ Entrevistado 3.

conhecimento. Da mesma forma, vê-se que carece também do que Sposati chama de grau ascendente da intersetorialidade, “*parte da gestão intersetorial de cúpula onde os gestores dos setores se reúnem e compõem agenda e ações com metas únicas*” (2006, apud NASCIMENTO, 2010, 113).

Se os problemas são complexos, multidimensionais, a integração das políticas torna-se um elemento indispensável (DIÓGENES e SÁ, 2011). O ProJovem Urbano partiu desse princípio, no entanto o seu arranjo intersetorial não tem conseguido ser materializado a contento no município.

Nesse campo, para que ocorra a intersetorialidade é preciso promover alterações nas práticas institucionais e nas relações sociais estabelecidas entre os diferentes atores, tanto daqueles ligados aos organismos públicos quanto da sociedade civil (NASCIMENTO, 2010).

A ampliação do debate para expor “*novas possibilidades de encontros entre as políticas*”, quebrando “*limites e referências postas no plano da execução e implementação das políticas em questão*” (NASCIMENTO, 2010, p.112), pode contribuir para a reversão dessa situação.

Da mesma forma, é imprescindível que existam normas operacionais; sistemas informatizados alimentados por todos os gestores pactuantes; regulamentos; vinculações condicionantes para direcionar as ações intersetoriais na esfera dos entes executores do programa e mecanismos indutores dessa gestão integrada.

Por fim, como os problemas encontrados na abordagem intersetorial, em parte, podem ser atribuídos a uma deficiência da coordenação federativa, cabe à Coordenação Nacional promover o acompanhamento da convergência das ações e verificar se, no âmbito local, os compromissos em torno de objetivos firmados pelos órgãos setoriais estão ou não sendo cumpridos e quais os gargalos e barreiras exigem intervenções e medidas de incentivo para uma cooperação de fato, especialmente entre as políticas estruturantes, na realização do programa.

Se é sabido que historicamente a cultura brasileira tem sido avessa ao partilhamento de poder e que a organização administrativa é instável, incongruente e que tem uma estrutura segmentada e verticalizada, tradicionalmente conduzindo as políticas públicas de forma fragmentada, a coordenação federativa precisa estabelecer como prioridade da sua atuação o fomento ao trabalho intersetorial.

Romper essa estrutura e estabelecer a intersetorialidade no núcleo das ações públicas é imprescindível para o desenvolvimento do projeto integrado do ProJovem Urbano.

CAPÍTULO V: O CONTROLE SOCIAL

Como o controle social é apontado como uma das facetas mais frágeis de algumas políticas e programas (SENNA *et al*, 2007), haja vista a fragilidade de mobilização social e a pouca tradição democrática do poder público, este capítulo busca uma reflexão sobre como o controle social no âmbito da Política de Juventude opera no município de Campos dos Goytacazes e atua sobre o ProJovem Urbano.

A Política de Juventude e seus programas também devem seguir as diretrizes da Constituição de 88 e sua propositura de mudança na dinâmica da gestão das políticas públicas, da democratização das relações de poder e da aproximação dos campos de definição política da população local, e, assim, garantir a abertura de espaços democráticos para a discussão das ações empreendidas para as juventudes e controle social das mesmas.

A conquista da possibilidade de participação da sociedade civil brasileira na gestão e no controle de políticas públicas se deu em meio ao processo de descentralização do Brasil. Ressalta-se, porém, que por mais que exista uma sinergia entre a descentralização e a democratização (FLEURY *et al*, 2010), a descentralização, por si só, não produz a democratização do poder, visto a dificuldade para “*frear o autoritarismo, democratizar a sociedade e ampliar a participação dos cidadãos*” (NOGUEIRA, 1997, p.8).

A descentralização brasileira mantém uma íntima relação com o processo de redemocratização do país porque não foi direcionada apenas no âmbito da técnica ou no campo fiscal e administrativo. Uma característica particular da nossa descentralização refere-se à sua natureza política, tendo em vista que a Constituição de 88, além de definir um novo tipo de arranjo federativo e promover a transferência de poder decisório, também legitimou, com o atributo da ‘descentralização participativa’, a aproximação da sociedade civil do governo, permitindo a ela um maior controle da ação pública e estatal (NOGUEIRA, 1997).

De acordo com Abrucio, a tentativa de democratizar o plano local acompanhou a descentralização. Esse fenômeno conformou-se sem paralelo na história federativa do Brasil. Embora “*esse processo seja desigual na sua distribuição pelo país e tenha um longo caminho pela frente, ele redundou em uma pressão sobre as antigas estruturas oligárquicas*” (2005, p.48), fazendo surgir novas instituições e espaços, almejando novas dinâmicas de gestão e novos atores sociais.

Com a nova proposta de governança local surgida com a Carta Magna, as entidades federativas subnacionais foram levadas a aumentar a democracia local, tornando as instâncias mais permeáveis e abrindo espaços para a participação da sociedade civil na gestão e no controle das políticas públicas. No entanto, não é um desafio pequeno mudar costumes e favorecer novas formas de associativismos, compartilhamento, interação entre os sujeitos sociais e de construção das suas identidades.

Em nosso país, atitudes autoritárias, avessas à participação, repressivas e clientelistas são dilemas que afetam a participação coletiva e o controle social, tornando árdua, também no campo da juventude, a tarefa das novas institucionalidades públicas de propiciar a participação e controle social, tornando-se locus de comunicação entre a sociedade civil e o poder político local e de controle das ações da gestão pública.

São relações de confiança e transparência que favorecem o engajamento cívico em iniciativas coletivas horizontais. A cooptação pelo Estado, a perda de autonomia, os traços autoritários, as posturas de submissão, os conflitos de interesses 'personalísticos', a participação precária e limitada, a ausência de legitimidade e capacidade para a sua atuação, o desequilíbrio da representação, a ausência de infraestrutura, as concepções elitistas, todos esses elementos contribuem para o afastamento da sociedade civil dessas novas institucionalidades e reforçam um hiato ainda não resolvido na nossa poliarquia: a existência formal das instituições de controle social e o funcionamento efetivo das mesmas.

Neste capítulo, apontaremos o desenho do controle social no Brasil a partir da redemocratização e da descentralização e, em seguida, refletiremos sobre os espaços abertos à participação e controle social no campo político da juventude.

Por fim, como sabemos que, apesar dos grandes avanços democrático-participativos do Brasil, a ausência organizativa associativa faz com que algumas instituições da esfera social pública apenas apresentem uma realidade jurídico-formal, sendo manipuladas pelas oligarquias e pelo poder público, “*não atendendo minimamente aos objetivos de controle e fiscalização dos negócios públicos*” (GOHN, 2004, p.179), discutiremos, a partir do trabalho

empírico, como esse controle se dá no município de Campos dos Goytacazes na esfera dos conselhos da Política de Juventude, que também devem operar sobre o ProJovem Urbano.

5.1 O CONTROLE SOCIAL NO ÂMBITO DAS POLÍTICAS E PROGRAMAS DESCENTRALIZADOS

O controle social, vis a vis a participação, é um princípio constitucional que, no contexto da descentralização político-administrativa da federação brasileira, propõe-se a trazer à cena política novos atores para auxiliarem na fiscalização e acompanhamento das ações públicas.

No que se refere à expressão controle social, vê-se que, muitas vezes, ela é empregada para designar o controle do Estado sobre a sociedade, no sentido coercitivo. Isso ocorre porque esse também é um conceito clássico da sociologia, usado para fazer referência ao conjunto de meios de indução utilizados pela sociedade para que seus membros se conformem as suas regras. Relacionado ao Estado, foi amplamente usado para se referir ao controle desse e sua intervenção na sociedade com vistas a garantir a segurança social (GOMES, 2003).

No entanto, não é essa concepção de controle social que baliza esta tese. O conceito de controle social seguido se volta para “*à responsividade e à responsabilização do governo*” (GOMES, 2003, p.33), a exemplo da Constituição Federal, na qual tal conceito é entendido como o controle da sociedade sobre gestão do Estado, a partir da participação da população na elaboração, implementação e controle das políticas públicas.

Sobre a participação social, esse é um princípio relacionado diretamente com o processo de descentralização e que foi idealizado para fortalecer a cidadania ativa e contribuir para a democratização do poder público, da ação do Estado e de práticas ‘institucionalizadoras’ (JACOBI, 2000), de forma a oportunizar o surgimento, ao lado de novos atores sociais, de novas instituições participativas.

A participação social, com a institucionalização na Carta Magna dos mecanismos de cogestão nas decisões políticas, adquiriu uma direção de controle social posta pelos setores progressistas da sociedade, ou seja, de controle por parte de seus segmentos organizados, no sentido de fazer com que o Estado atenda aos interesses da maioria da população.

A criação de diversos canais institucionais de participação e controle social, dentre os quais os conselhos de políticas públicas são os de maior expressão numérica e capilaridade

social, deve ser vista como parte do longo e complexo processo de construção da democracia e da cidadania no Brasil (PONTUAL, 2008).

Como se sabe, a democratização política do Brasil foi consubstanciada na Constituição de 88, quando se apostava que a consolidação da democracia se daria através de dispositivos capazes de gerar o ‘emponderamento’ das comunidades através do engajamento dessas no processo decisório sobre políticas públicas.

Até aquele momento, o cenário brasileiro era dominado por organizações hierárquicas e burocráticas (TEIXEIRA, 2004), nas quais não cabia a participação social. Por isso, tornou-se essencial criar, no texto constitucional, instrumentos capazes de possibilitar à sociedade civil a absorção de parte do poder estatal e mecanismos ativadores da publicização das políticas sociais, sendo os conselhos deliberativos uma estratégia de destaque (RAICHELIS, 2000).

Além disso, a nova Constituição buscava direcionar a sociedade civil para o acompanhamento das ações desenvolvidas no âmbito dos municípios, visto que as esferas de decisão foram aproximadas das demandas quando os executivos municipais foram elevados ao patamar de responsáveis por um conjunto amplo de políticas sociais de matriz universal.

Em especial, o Artigo 14 da Constituição Federal de 88 foi desenhado para garantir o exercício da participação direta dos cidadãos e cidadãs na gestão dos interesses públicos.

Igualmente, o artigo 204, inciso II, do texto constitucional, deixou explícito que deveria haver a participação da sociedade, através de entidades autônomas, na deliberação e controle das políticas públicas. Posteriormente, leis foram implantadas reafirmando tal premissa.

Vários mecanismos constitucionais têm sido usados para garantir o debate entre Estado e sociedade civil e assim traçar ações e diretrizes para o estabelecimento de diferentes políticas.

Como esses mecanismos e as novas instituições participativas foram configurados com desenhos organizativos variados e para situações específicas, é importante entender a dinâmica desses instrumentos, diferenciando-os dos conselhos para, finalmente, traçar uma reflexão sobre a possibilidade de participação e controle social do sistema de garantia dos recentes direitos dos jovens.

Fazendo uma breve análise das instituições participativas e mecanismos– diferentes dos tradicionais instrumentos de democracia representativa– criados pelo ordenamento constitucional para a expressão das vontades da sociedade civil– deparamo-nos, em primeiro lugar, com o Plebiscito.

Esse instrumento da democracia brasileira foi instituído para garantir aos cidadãos o direito de decidir sobre uma questão importante para a sociedade, produzindo um efeito vinculante para a autoridade pública a respeito daquilo que foi decidido pela maioria. No âmbito nacional, foi usado, em 1993, para submeter à vontade popular a decisão sobre a forma e o sistema de governo, no qual a República e o Presidencialismo foram os vitoriosos.

Com o fim de confirmar ou não um ato governamental que, por iniciativa do poder público, foi submetido à aprovação da sociedade civil, a Constituição criou outro mecanismo que vincula o ato à decisão pública expressada através do voto, o Referendo.

Sobre esse, o único caso de referendo que tivemos no Brasil foi, em 2005, para decidir sobre o porte e a comercialização das armas de fogo, um dos itens mais polêmicos na elaboração do Estatuto do Desarmamento pelo Congresso Nacional que acabou resultando na derrota da proposta de proibição do porte e comercialização de armas pela população, constituindo-se em duro revés para seus defensores dentro do sistema político e, principalmente, no terreno da sociedade civil (PONTUAL, 2008).

Agora, em 2013, em uma tentativa de dar respostas às manifestações populares advindas do fenômeno ‘enxameamento’, a Presidente Dilma Rousseff propôs uma consulta popular sobre o tema da Reforma Política, que almeja o aperfeiçoamento do sistema político, partidário e eleitoral do país. A forma de submeter a questão à população tem sido objeto de divergência, visto que a base aliada do governo apoia o Plebiscito e a oposição o Referendo. Nesse último, o detalhamento da Reforma partiria do trabalho do Legislativo, que após o processo de criação do ato legal apresentaria o mesmo para a avaliação e julgamento popular, que pode vir a rejeitar ou aprovar a proposta. Caso o documento legal seja reprovado pela população, os parlamentares têm a oportunidade de corrigir suas falhas (se não forem insanáveis) e submetê-lo novamente à consulta pública. Já, no caso do primeiro tipo de consulta citado, a população poderia opinar sobre as principais questões que deveriam ser incluídas na Reforma Política e, a partir daí, de acordo com o resultado do Plebiscito, as mudanças contemplariam o fruto dessas definições populares. Embora a realização de um Plebiscito exija mais gastos públicos, por ser um processo mais complexo, contendo debates e campanhas na mídia, e os itens da Reforma não possam ser abordados de forma detalhada para não comprometer a viabilidade do procedimento, seria uma excelente oportunidade para fomentar a democracia participativa no país. Ressalta-se que, em qualquer modelo escolhido, será necessária a concordância do Congresso Federal, visto que é uma atribuição dele, e não da Presidência, submeter à sociedade esse tipo de consulta sobre questões de interesse nacional.

A Iniciativa Popular de Lei é mais um instrumento constitucional. No entanto, difere-se dos primeiros ao não acarretar vinculação da aprovação e sim da apreciação do poder legislativo. Ao contrário dos outros dois, constitui-se de um procedimento de encaminhamento ao Legislativo de projeto de lei proposto pela sociedade civil, condicionado à assinatura de um número estipulado de eleitores.

Outra forma de participação gerada pela redemocratização brasileira é o Orçamento Participativo (OP). Seu desenho institucional participativo, constituído de baixo para cima, permite a livre entrada e participação dos atores sociais na deliberação sobre prioridades orçamentárias. No caso desse, a dinâmica para a sua implantação pode variar bastante. A assembléia formada pela população do território— objeto do instrumento democrático— pode designar aqueles que participarão do processo e criar comissões para desenvolver as propostas que serão submetidas à aprovação da comunidade ou a seus representantes. Entretanto, quando falta vontade política do Chefe do Poder Executivo, a capacidade de programar políticas participativas por meio do Orçamento Participativo é muito pequena. Essa dependência da vontade do governante inibe o potencial da força democratizante dessa política participativa (AVRITZER, 2008).

Além desses mecanismos, outros sistemas descentralizados e participativos de gestão e controle das políticas públicas foram idealizados na época do processo constituinte, como os Fóruns, as Audiências Públicas e as Conferências.

As Audiências Públicas são momentos em que o Poder Público presta contas dos recursos e serviços públicos à população ou mesmo promove uma consulta a respeito de determinada questão. Sobre esse instrumento, por mais que possa se constituir em um canal de diálogo entre a sociedade civil e o governo e possa ser usado para a publicização dos atos públicos, para a transparência da gestão e para o processo de tomada de decisões, não é raro ver as administrações públicas burlarem os atributos constitutivos desse mecanismo e os gestores convocarem apenas os integrantes de cargos comissionados e simpatizantes do governo para assinarem os livros de registro do evento, validando que a questão foi discutida com a população interessada ou apresentada à assembléia popular.

Os Fóruns também são espaços de mobilização da sociedade civil e de seus grupos de interesse para a discussão sobre o sistema de direitos, as políticas públicas e temas específicos de algumas áreas ou grupos populacionais.

As Conferências são uma forma de diálogo entre governo e sociedade civil que assumem grande importância em determinadas políticas. Elas tomaram um lugar de destaque na pauta da redemocratização, visto que era objetivo dessas, além da abertura de novos

espaços, a criação de novas dinâmicas de interação e diálogo entre a sociedade civil e o Estado. Dessa forma, constitui-se em mais um espaço aberto à participação da sociedade civil, onde conflitos e disputas podem ser evidenciados e, em seguida, harmonizados, chegando-se, de forma democrática a um consenso (PINHEIRO, 2009).

Diversas áreas das políticas sociais têm lançado mão, em períodos determinados e de forma sistematizada, das Conferências, nas quais os participantes sugerem temas e apresentam proposições a respeito de políticas e programas setoriais (PONTUAL, 2008). Entretanto, é preciso ressaltar que a implementação de propostas geradas consensualmente não é isenta de dificuldades, pois, muitas vezes, ocorrem resistências dos três níveis de governo em atender as indicações emanadas dessas esferas.

Os Conselhos, ao lado das Conferências, também vêm adquirindo grande importância no cenário da institucionalização de espaços participativos. Para Souza, esse é outro mecanismo que se tornou “*parte do arranjo institucional da democracia brasileira, respondendo à demanda social por maior participação e controle das tomadas de decisão do Estado*” (2011, p.166).

Os conselhos gestores institucionalizados, na acepção de Gohn (2004), são órgãos com estruturas adaptadas à sua área de intervenção, que se multiplicaram e se espalharam a partir da nova Constituição da República Federativa do Brasil, quando foram criados no país diversos colegiados setoriais integrados à estrutura do Estado, formados por membros da sociedade civil e do governo, com a finalidade de incidir sobre políticas públicas específicas, como saúde e assistência social, quer na sua formulação ou no seu controle.

Vale ressaltar que, antes da Carta Magna de 1988, os conselhos comunitários e populares já representavam uma experiência no cenário nacional, ora sob o impulso dos movimentos sociais, ora por iniciativas de governos estaduais e municipais. No entanto, esses conselhos tinham caráter exclusivamente consultivo e poucos influenciavam nas diretrizes das políticas governamentais, embora abrissem algumas fissuras para a inserção de reivindicações sociais.

Porém, após a Constituição, alcançou-se uma nova institucionalidade que se produziu, principalmente, no âmbito da esfera pública local, dinamizando a interação entre os organismos da sociedade civil e as prefeituras municipais. No conjunto, estas mudanças foram o resultado de possibilidades acumuladas no âmbito do processo político que culminaram na redemocratização brasileira.

Nessa direção, os governos locais foram levados a incentivar novas formas de governança, seja por causa dos incentivos federais, seja pela ‘cobrança’ estabelecida pelos

organismos internacionais, ou mesmo pelas próprias características inerentes ao desenho institucional de cada política.

Atualmente, são muitos os conselhos espalhados no Brasil, em todas as esferas de governo, em diferentes estágios de desenvolvimento e consolidação, estando presentes em importantes áreas da gestão pública, defendendo grupos específicos, gêneros e gerações.

No país, em 2001, havia aproximadamente vinte e sete mil conselhos municipais, o que dava uma média de quase cinco conselhos por município (PINHEIRO, 2007). Só no governo Lula, foram criados dezenove conselhos, dentre eles o Conselho Nacional de Juventude. Ainda, visando adaptá-los às políticas e as novas exigências legais, o Governo Lula reformulou nove Conselhos Nacionais até o ano de 2006 (ALMEIDA, 2008).

Por mais que os números impressionem, é preciso considerar que esses conselhos apresentam diferenças relevantes no nível de organização e funcionamento. Até mesmo em diferentes gestões de um mesmo conselho podem ocorrer variações na dinâmica participativa, na relação estabelecida com outros atores políticos e na capacidade demonstrada em incidir sobre as políticas para as quais foi criado o órgão de compartilhamento de poder (PONTUAL, 2008).

Observando um pouco mais as atribuições e o desenho dos conselhos, vê-se que, de acordo com as leis que os regem e, sobretudo, com a forma de intervenção que se espera deles, esses podem ser consultivos, normativos ou deliberativos.

Os conselhos de caráter consultivo dispõem recomendações e sugestões sobre como a política ou mesmo determinados elementos da política e respectivo orçamento devem ser conduzidos. Já, os normativos regulamentam e normatizam como as políticas e suas ramificações devem ser executadas. Os deliberativos atuam definindo políticas, programas e ações ou mesmo determinando a forma como essas iniciativas serão executadas (CONJUVE, 2011).

Além dessa diferença, os conselhos variam de acordo com a sua finalidade, podendo ser: Conselhos de Programas, de Segmentos e Setoriais. (CONJUVE, 2011).

Os Conselhos de Programas são aqueles que estão direcionados à operacionalização de programas governamentais específicos, como os Conselhos Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb).

Os Conselhos de Segmentos direcionam-se a temas exclusivos de determinados grupos da sociedade, ainda que esses englobem grande parcela da população, como os ligados aos direitos humanos ou mesmo às políticas destinadas às mulheres, às crianças e adolescentes, à juventude e a população negra.

Os Conselhos Setoriais se voltam ao direcionamento e controle de políticas públicas universais, atuando desde a formulação das mesmas, quanto na implementação e monitoramento, sendo obrigatórios para o repasse de recursos governamentais. Os Conselhos de Saúde, Educação e Assistência Social são exemplos desse tipo de instância colegiada.

Nos conselhos gestores, representantes da sociedade civil– atuando de forma compartilhada com representantes dos gestores públicos ou representantes dos trabalhadores do setor e prestadores de serviços– podem participar das diversas políticas, de acordo com o proposto na lei que os criou.

Quanto à composição dos diferentes conselhos, ela é diversificada especialmente no que se refere aos representantes da sociedade civil. O Poder Executivo, por sua vez, faz-se presente através da indicação dos seus representantes, geralmente os responsáveis pelas secretarias e ministérios, tanto que a sua forte presença nesses colegiados e a limitada transparência são comumente indicadas nos estudos sobre participação (SANTOS *et al*, 2007).

Os conselhos podem ser paritários e bipartites, com igual número de representantes governamentais e não governamentais; tripartites, conjugando elementos de representações específicas, como a de profissionais da área. Ou mesmo, tal qual o Conselho Nacional de Juventude, oportunizar um número proporcionalmente maior de representantes da sociedade civil, tornando a composição heterogênea na federação brasileira. (CONJUVE, 2011).

Por fim, além de participarem auxiliando no formato das políticas que representam, costumam assumir a importantíssima função de exercer o controle social sobre as mesmas, ainda que existam inúmeros gargalos nestas duas frentes de atuação: na definição das políticas e no seu controle. A respeito disso, segundo Gohn (2004), há várias lacunas no âmbito do funcionamento dos conselhos, como a convivência com a multiplicidade de conselhos, que demanda ações coordenadas e não a competição por espaços políticos e verbas públicas; a instituição de mecanismos para que possam cumprir o seu planejamento e de instrumentos de responsabilização dos seus membros em decorrência das suas resoluções; a compreensão sobre a origem dos recursos e sobre as restrições orçamentárias e, ainda, a definição e apreensão dos seus limites e possibilidades decisórias.

Sobre o colegiado específico voltado ao segmento jovem e os demais mecanismos de participação e controle social da Política de Juventude, tendo em vista a importância das suas análises para este estudo, em seguida apresentaremos o caminho trilhado no sentido de favorecer a participação da sociedade civil na definição de parâmetros e controle da Política de Juventude.

5.1.1 Um olhar sobre a Participação e o Controle Social da Política de Juventude

No âmbito da Política de Juventude, são esses dois instrumentos, os Conselhos e as Conferências, que têm permitido à sociedade civil participar do planejamento, gestão, monitoramento e avaliação dessa política.

A 1ª Conferência Nacional de Políticas Públicas de Juventude realizada em 2008, por exemplo, tem sido apontada pelos especialistas em juventude como um propulsor de iniciativas tanto na área a que se destina quanto em outros setores.

A discussão da 1ª Conferência girou em torno do ‘contexto’, do ‘conceito’ e da ‘ação’, visto que foi estruturada a partir de três eixos: Juventude: participação, democracia e desenvolvimento nacional; Parâmetros e diretrizes da Política Nacional de Juventude; e Desafios e Prioridades da Política Nacional de Juventude (MOREIRA, 2008).

Essa conferência também produziu uma inovação metodológica que tem sido replicada em outras áreas, incluiu na dinâmica a modalidade de Conferência Livre, possibilitando a sugestão de propostas para o debate (CONJUVE, 2011). Ressalta-se, no entanto, que apesar do progresso na área, iniciativas que dependem da conexão com a Internet, como as videoconferências e debates, ainda esbarram no “*problema da falta de acesso de grande parte dos brasileiros*”¹⁹⁷, em especial daqueles residentes em localidades distantes dos grandes centros urbanos.

Mesmo assim, de acordo com o Ex-presidente do Conjuve, Danilo Moreira, que também foi secretário-Adjunto da Secretaria Nacional de Juventude, foram realizadas quase setecentas Conferências Livres, com um total de cento e trinta e sete mil participantes (MOREIRA, 2008).

Um ponto favorável dessa iniciativa desenvolvida *online* é que, a partir dela, os interessados na temática têm a oportunidade de participar livremente, sem a necessidade de constituírem delegados, podendo debater e sugerir propostas que, ao final, são enviadas à Conferência Nacional por meio de relatórios.

Na ocasião da 1ª Conferência, teriam chegado à etapa nacional quatro mil e quinhentas propostas oriundas dessas conferências livres. Nem as etapas municipais, regionais e estaduais conseguiriam ter a abrangência conquistada por essa modalidade.

Muitos temas não teriam virado resoluções, se este canal não existisse. No entanto, o aspecto mais fascinante desta experiência foi a possibilidade de envolvermos por um mesmo canal de participação a diretoria da UNE, a

¹⁹⁷ Entrevistado 10. Fabrício Lopes da Silva. Ex-conselheiro Nacional de Juventude. Representante da Nação Hip Hop Brasil.

Confederação Brasileira de Skate, jovens em cumprimento de medidas sócio educativas, mandatos parlamentares, rede da UBES, organizações religiosas, presidiários, fóruns de juventude, participantes do ProJovem, juventudes partidárias, hip-hop, juventude rural [...]. (MOREIRA, 2008, p.62)

Com a realização da 1ª Conferência Nacional de Políticas Públicas de Juventude, a partir da participação de milhares de indivíduos nas várias etapas realizadas, disparou-se uma série de ações necessárias à política em pauta, como a criação de coordenações e de órgãos colegiados em municípios e estados da federação (CONJUVE, 2011).

Ainda que não exista *“nenhum dado científico que indique quantos órgãos de juventude foram criados por influência direta dessa e da 2ª Conferência Nacional”*¹⁹⁸, muitos representantes governamentais presentes nesses eventos, ao retornarem aos seus municípios, viram-se mais empenhados a montar um aparo institucional em seus municípios para viabilizar a implantação ou desenvolvimento da política local de juventude.

Decerto que iniciativas como essas conferências se configuram em estratégias fundamentais para consolidar o sistema de garantia dos direitos dos jovens e o seu controle social. No entanto, é importante considerar que muitas vezes *“é o governo mobilizando a sociedade civil”* (CASTRO *et al*, 2011, p.197).

Em decorrência disso, a criação de um Fundo Nacional de Juventude é uma alternativa apontada por Souza para *“viabilizar a articulação da sociedade civil com base em uma agenda própria e através de estratégias específicas não obrigatoriamente vinculadas à dinâmica governamental”* (2011, p.186). Ele também é essencial para que seus programas deem resultados e para que ocorra a sustentabilidade da política (CLEMENTINO, 2009).

Medina também corrobora com essa ideia e ainda argumenta que o governo Dilma precisa se empenhar em *“garantir subsídios para apoiar iniciativas, projetos e ações da sociedade civil com o tema da juventude”* (2011, p.207).

Também é preciso contemplar todos os entes nacionais com instâncias colegiadas e instituições responsáveis pela gestão da Política de Juventude. Ao lado de outros desafios conjunturais, muitas não estão presentes em todas as esferas da federação, cuja existência dos respectivos órgãos poderia estar respaldando e orientando as decisões locais.

Se tiver o Fundo Nacional, também existirá o Fundo Municipal. E quem irá gerenciar esse Fundo? Será preciso implantar um conselho gestor, formado metade por governo e metade pela sociedade. Isso de alguma forma irá gerar a institucionalização da política local, mais responsabilidades também.¹⁹⁹

¹⁹⁸ Entrevistado 10.

¹⁹⁹ Entrevistado 10.

O Conselho Nacional de Juventude, que é a instância nacional e intergeracional de participação e controle social da Política Nacional de Juventude, tem atuado no sentido de difundir a necessidade de criação desses equipamentos de controle social em outras esferas do governo, buscando romper com a cultura do autoritarismo e centralização do poder que inibe a viabilidade de tais órgãos, e possibilitar a participação da sociedade civil, especialmente dos jovens e suas organizações, também nas demais instâncias.

O empenho do Conjuve na criação dos conselhos de outras esferas da federação se justifica porque, quando a Política Nacional de Juventude surgiu no cenário brasileiro, apesar de haver uma coordenação intergovernamental e infraestrutura técnica e financeira disponibilizada pela União para executar essa política e os programas públicos destinados à juventude, o espaço para a discussão das políticas almejadas e para a fiscalização das ações desenvolvidas se deu apenas no nível federal, com a criação do Conselho Nacional da Juventude.

Atualmente, embora a demanda seja ainda muito grande, diversos municípios e Estados já estão criando os seus conselhos e demais órgãos gestores da Política de Juventude.

Além de cuidar para a disseminação de conselhos de juventude no Brasil, o Conjuve ainda tem precisado envidar esforços para a sua própria consolidação. Há uma série de demandas de atuação do Conjuve. A questão da redução da maioria penal, por exemplo, exige uma manifestação oficial do colegiado.

Esse é um tema que há muito tem gerado discussão e apenas agora o Conjuve começou a entrar na discussão. Ah, mas qual é o medo? É que tem gente dizendo que há conselheiros que defendem a redução. Mas, meu amigo, é um espaço democrático. Qual é a posição do Conselho?²⁰⁰

É importante que o Conjuve use instrumentos mais fortes, como as resoluções, para expressar sua decisão sobre assuntos relacionados aos jovens. E preciso que traga para a arena de debates as discussões sobre assuntos que atingem a vida dos jovens. Moções não vão surtir o mesmo efeito dos documentos normativos.

Logicamente que são esferas de poder e com finalidades extremamente diferentes, mas o Conselho Nacional de Educação aplicou uma sanção às obras de Monteiro Lobato e criou um debate Nacional: Monteiro Lobato é racista, ou não é? Entendeu? É preciso trazer à tona o tema, polemizar, puxar o debate e ver o que acontece...²⁰¹

²⁰⁰ Entrevistado 10.

²⁰¹ Entrevistado 10.

Muitos municípios ainda desconhecem o Conjuve. Alguns governantes confundem o Conselho com a Secretaria Nacional de Juventude e dizem que “*esse Conselho não faz nada pela minha cidade. Não entendem o que é controle social*”²⁰². O Conjuve ainda precisa trilhar um percurso considerável para se estabelecer, mostrar sua relevância, conseguir usar os mecanismos disponíveis para impor as decisões acolhidas da plenária.

No que se refere ao papel do Conjuve no controle social do ProJovem Urbano, houve um recente avanço. Enquanto o programa estava sob a responsabilidade da SNJ, o Conjuve não participava oficialmente dos espaços de discussão e avaliação do ProJovem Urbano. Nem mesmo no Comitê da PNJ havia uma cadeira reservada ao Conjuve. Agora, o Conjuve passou a integrar o Comitê do ProJovem Urbano, oportunizando a participação e o controle social na gestão do programa.

Para a diretora de Políticas de Educação para a Juventude do MEC, Cláudia Veloso, incluir o Conjuve no Comitê do programa foi um “*ganho imenso, pois conseguimos com isso discutir o Programa com os movimentos sociais*”, já que a sociedade civil, por meio da representação no Conjuve, que é parceiro na gestão do ProJovem, pode participar do espaço de definição do programa (CONJUVE, 2012).

A Vice-presidente do Conjuve, Ângela Guimarães, também corrobora com a ideia da importância da participação do Conselho nesse Comitê, pois ele ganha uma grande oportunidade para

exercer sua função em um programa que tem não só uma grande dimensão, mas que deu impulso à discussão das políticas públicas de juventude. Isso nos dará também experiência para atuar em outras iniciativas. (CONJUVE, 2012)

Além dessa frente de trabalho, o Conjuve passou a integrar, em 2013, o Fórum de Juventude da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP). É de grande valor a articulação desse colegiado com outros conselhos setoriais e fóruns. A própria ausência de articulação entre estes órgãos colegiados pode causar uma excessiva divisão setorial do debate e uma fragilidade na construção de uma agenda ao mesmo tempo propositiva e de controle das políticas públicas.

O Conjuve ainda tenta se consolidar no cenário da administração pública brasileira e, também, diante dos seres sociais de cujos interesses é portador. A experiência do nosso país mostra que muitos “*espaços públicos que se constituem no interior do Estado*” são isolados do conjunto da estrutura administrativa. Eles “*acabam se constituindo como ‘ilhas’*

²⁰² Entrevistado 10.

separadas, em ‘institucionalidades paralelas’, conservadas à margem e com difícil comunicação com o resto do aparato estatal” (DAGNINO, 2002, p.283).

O Conjuve e outras instâncias similares precisam aprender, também, a lidar com a dupla consequência do surgimento de inúmeros colegiados, pois, ao mesmo tempo em que garante mais opções de participação e ‘empoderamento’ para a sociedade, também produz a pulverização do poder por conta dos canais enfraquecidos que desgastam a imagem de outros conselhos mais fortalecidos (SANTOS, 2006).

O Conjuve é um órgão colegiado que ainda não tem uma vasta experiência de relacionamento com o Estado. Ele foi criado em 2005, no âmbito da União, com a finalidade de assessorar a Secretaria Nacional de Juventude na definição das diretrizes políticas, desenvolver diagnósticos sobre os jovens e assegurar o cumprimento das ações propostas.

Ele é formado por representantes de órgãos governamentais, entidades não governamentais, organizações juvenis e personalidades reconhecidas pelo trabalho desenvolvido com os jovens. Nesse conselho, a sociedade civil compõe 2/3 das cadeiras do colegiado (RODRIGUES, 2010).

No Conjuve, os representantes da sociedade civil são membro de

fóruns e redes juvenis, movimentos juvenis locais e nacionais (que atuam nas áreas artístico-culturais, do campo, estudantis, hip-hop, jovens empresários e empreendedores, jovens feministas, jovens negros e negras, juventude LGBTTT, meio ambiente, movimentos comunitários de moradia, políticopartidários, religiosos e de trabalhadores urbanos) e entidades de apoio (que ocupam as cadeiras de cultura, educação, segurança pública e direitos humanos, participação juvenil, esporte, lazer e tempo livre, saúde, gênero, direitos sexuais e reprodutivos, jovens com deficiência, mídia, comunicação e tecnologia da informação, povos e comunidades tradicionais, raça e etnia, religiões de matriz africana, trabalho e renda e instituição de pesquisa). (CONJUVE, 2011, pp.13, 14)

Para articular os conselhos instituídos e mobilizar outros empreendimentos nesse sentido, uma estratégia criada pelo Conjuve foi o desenvolvimento de uma rede virtual de Conselhos²⁰³, que foi lançada em 2010. Essa mídia social não conseguiu se estabelecer e sofre com ausência de manutenção e atualizações. No entanto *sites*, listas, *blogs*, *Facebook* e *Twitter* também são outras mídias que têm sido usadas como ferramentas para divulgar as notícias e informações à população, publicizar as ações do Conjuve e multiplicar as iniciativas de criação dos conselhos em outras esferas (SOUZA, 2011).

²⁰³ Além do site do Conjuve, foi criado o blog (<http://conselhosdejuventude.ning.com>) para a rede de Conselhos de Juventude.

Embora tenha ocorrido um grande avanço no trabalho de implantação dos conselhos de juventude, esses ainda não cobrem a totalidade de municípios brasileiros, sendo necessário expandir o número de colegiados de forma a contemplar a todos com essa instância de participação e controle social.

No Estado do Rio de Janeiro, por exemplo, dos noventa e dois municípios fluminenses, segundo os dados apresentados pela Presidente do Conselho de Juventude do Estado do Rio de Janeiro, Adrielle Saldanha, apenas dezoito municípios possuem o Conselho Municipal de Juventude, três estão em fase de institucionalização dos mesmos e trinta e dois têm constituído órgãos gestores da Política Municipal de Juventude.

No noroeste fluminense, por exemplo, não temos conselho e órgão de juventude, pelo menos nenhuma informação sobre esses órgãos chegou ao Conselho Estadual. E, no norte fluminense, apenas Campos dos Goytacazes e São João da Barra possuem conselho funcionando.²⁰⁴

Considerando o universo dos municípios do Estado do Rio de Janeiro, a Presidente do Cojuerj reconhece que, embora significativo, o número de conselhos criados no estado é muito pequeno. Especialmente porque, observando que essa política só começou em 2002, ou 2005, se considerarmos a sua formulação, é possível ver que o *start* para a criação dos órgãos apenas foi dado a partir da criação da Secretaria Nacional de Juventude e do Conjuve.

O Cojuerj, por exemplo, só foi implantado em 2008. Antes dele, no Estado do Rio, apenas os municípios de Niterói e Nova Iguaçu possuíam Conselhos de Juventude.

Em decorrência deste elevado número de municípios fluminenses que ainda não constituíam essas novas institucionalidades, o trabalho desse Conselho Estadual tem seguido a direção da expansão do número de colegiados e órgãos da Política de Juventude no âmbito da sua esfera de atuação.

Quanto ao controle social dos programas da Política de Juventude, a Presidente do Cojuerj não ignora que há um déficit nessa dimensão. Justifica que, diante do panorama atual, em primeiro lugar o colegiado ainda precisa trilhar essa fase de expandir, articular, para, em seguida, avançar na política e na sua fiscalização. Mas, há uma preocupação com o controle social, tanto que esse é o tema do próximo encontro dos Conselhos Estaduais de Juventude. *“Não é possível promover o controle social sem antes conseguirmos que os municípios instituem os órgãos e conselhos que irão receber essas políticas”*, argumenta a conselheira.

A Conselheira Estadual também confirma que o Conselho Nacional vem trabalhando nessa mesma perspectiva de ajudar os estados e municípios a avançarem na implantação

²⁰⁴ Entrevistado 11.

desses órgãos. No entanto, justifica que o recurso financeiro a qual o Conjuve tem direito é pequeno diante do tamanho do país.

Os entraves ligados à ausência de recursos podem gerar uma série de incompletudes na dinâmica de atuação, como a dificuldade de acesso e comunicação com outros colegiados e demais órgãos dos diferentes níveis de governos e, também, a deficiência na capacitação dos conselheiros para que possam desenvolver a contento as suas atribuições.

Quanto à situação financeira e de infraestrutura do Conselho Estadual, esse órgão se apresenta em piores condições. Segundo a Presidente do Cojuerj, não existe um Fundo, nem repasse de recursos direto para o Conselho. Quando a diretoria do colegiado precisa sair em diligências ou realizar viagens longas para participar de reuniões, congressos e campanhas de mobilização social, ela solicita à Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos do Rio de Janeiro (SEASDH)²⁰⁵, que por lei é o órgão que deve prover esses recursos para o colegiado caminhar.

Ou colocamos do próprio bolso, quando consideramos que é importante. E é o que mais acontece, nem sempre a secretaria pode nos atender. Não é que não nos atenda, mas às vezes não pode mesmo.²⁰⁶

De acordo com essa entrevistada, com os problemas dos *royalties* do petróleo²⁰⁷ - cujas novas propostas de redivisão dos recursos trouxeram riscos financeiros à economia do Estado do Rio de Janeiro e ao próprio pacto federativo²⁰⁸ -, o orçamento da SEASDH reduziu consideravelmente, tendo em vista as medidas para contenção das despesas da máquina política-administrativa.

Com isso, essa Secretaria de Estado está encontrando dificuldades para custear as passagens da diretoria do Cojuerj, o que atrapalha a tarefa de acompanhamentos das reuniões do Conselho Nacional.

²⁰⁵ Fazem parte da estrutura da Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos, além do Cojuerj, mais 8 conselhos: Conselho Estadual Antidrogas (Cead), Conselho Estadual de Assistência Social (Ceas), Conselho Estadual de Defesa dos Direitos Humanos (CEDDH), Conselho Estadual de Defesa Social e Promoção da Cidadania, Conselho Estadual de Política de Integração da Pessoa Portadora de Deficiência (CEPDE), Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), Conselho Estadual dos Direitos do Negro (Cedine) e Conselho Estadual dos Direitos da Mulher (Cedim).

²⁰⁶ Entrevistado 11.

²⁰⁷ Até então, a regra estabelecia 30% dos *royalties* para a União, 26,25% para os Estados produtores ou confrontantes, 26,25 para os municípios confrontantes e 8,75 para os municípios afetados pela exploração do petróleo. O restante, 8,75%, é destinado aos demais municípios e Estados, sendo 7% e 1,75%, respectivamente, distribuídos seguindo as normas do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e do Fundo de Participação dos Estados (FPE).

²⁰⁸ A respeito dessa questão dos *royalties* e o perigo do conflito para o pacto federativo, o Vice-governador do Estado do Rio de Janeiro argumenta que “isso é uma bola de neve. Outros estados têm *royalties* de energia elétrica e de minério e daqui a pouco também podem perdê-los. [...] É uma briga ruim para todo mundo. Em direito adquirido não se mexe. Quebrar contratos é muito ruim” (GERJ, 2013).

Tudo que fazemos é por amor à causa. Por exemplo, teve a aprovação do Estatuto da Juventude a dias atrás em Brasília. Solicitamos passagem, mas não havia verba disponível. Eu precisei pagar do próprio bolso: passagens, alimentação e hospedagem.²⁰⁹

Quanto à infraestrutura do Conselho Estadual, esse não possui uma sede própria. A diretoria apenas possui uma mesa do Cojuerj dentro da estrutura da Superintendência da Juventude da SEASDH.

O espaço tem sala de reunião que, apesar de ser dividida com outros setores dentro da superintendência, também serve ao conselho. Além disso, outros equipamentos, como telefone, fax, impressora e Internet podem ser usados pela diretoria.

Eu levo o meu computador, mas utilizo as demais estruturas e aparatos disponíveis. Esse é um espaço que a Superintendência de Juventude do Estado cede gentilmente e é nele que o conselho vem desenvolvendo as ações que lhe cabem.²¹⁰

Essa precariedade de infraestrutura não é restrita ao colegiado em pauta, visto que o Estado brasileiro ainda apresenta um aparato organizacional inconcluso, com ausência de espaços, equipamentos e até mesmo recursos humanos para dar conta das demandas da administração pública.

No caso do Cojuerj, além desses problemas e da grande frente de trabalho que precisa enfrentar para, no mínimo, quadruplicar o número de conselhos no estado, a diretoria do conselho enfrenta também o desafio de conseguir mobilizar os próprios membros do colegiado.

O relato da Presidente do Cojuerj aponta que algumas medidas estão sendo implantadas no âmbito do estado para dinamizar as reuniões, que muitas vezes não acontecem devido à falta de quorum. O representante da Secretaria de Segurança, por exemplo, nunca participava das reuniões. Por isso, o Cojuerj entrou em contato com o órgão e pediu a indicação de um representante que não fosse o gestor maior da pasta. Também, busca a reformulação normativa no Conselho Estadual, de forma a excluir o Tribunal de Justiça da composição do colegiado, sendo o motivo alegado o fato do representante do judiciário só ter participado, até o momento, de uma única reunião do Cojuerj.

²⁰⁹ Entrevistado 11.

²¹⁰ Entrevistado 11.

Aponta, ainda, que é preciso estimular a participação dos jovens no campo dos seus direitos, embora a demanda de estabelecer um diálogo com toda a juventude do estado seja muito complexa, visto à dificuldade de “*falar com todo mundo*”²¹¹.

Além disso, da mesma forma que outros conselhos de políticas públicas, tanto o Conjuve como o Cojuerj e os demais conselhos da Política de Juventude precisam estimular a participação da comunidade nas atividades desenvolvidas pelos programas voltados à juventude e incentivar a ampliação e variedade da oferta de atividades de emancipação e desenvolvimento dos jovens através de parcerias formalizadas com organizações sociais e instituições privadas.

Apesar da ampla institucionalização da participação, essa não tem conseguido gerar o mesmo tanto de impactos sobre a sociedade civil no que tange ao associativismo e à participação, tanto por causa do individualismo quanto porque, muitas vezes, ela considera a política “*uma atividade privativa das elites*” (DAGNINO, 2002, p.285).

Gohn explica que a “*falta de tradição participativa da sociedade civil, em canais de gestão dos negócios públicos*” é um dos motivos do não funcionamento pleno das novas instâncias democratizantes. Além disso, a curta trajetória ainda não conseguiu consolidar os conhecimentos operacionais práticos desses colegiados e, ao mesmo tempo, a sociedade ainda não se apropriou das informações sobre as possibilidades dessas arenas (2004, p.180).

A matriz cultural hierárquica, as desconfianças nas instituições públicas, a ausência de cultura cívica e de cultura democrática, as desigualdades sociais, todos esses são fatores que contribuem para uma baixa aproximação da sociedade civil dos espaços abertos à participação popular, o que acaba deixando livres esses espaços para a ocupação das velhas elites políticas ou mesmo para a apropriação dos mesmos para a execução de objetivos pré-definidos pelo governo (GOHN, 2004).

No caso da Política de Juventude, muito ainda há que se fazer não só para que a população se aproxime dos seus colegiados e para que essas instâncias se façam presentes em todas as esferas da federação, mas para que, igualmente, estejam em exercício de fato e de direito.

Sobre a viabilidade do cumprimento das atribuições das instâncias de controle da Política de Juventude, ainda é cedo demais para responder de forma conclusiva se estes colegiados alcançarão o que se espera deles e se conseguirão solidificar e garantir os princípios de sua política.

²¹¹ Entrevistado 11.

Existe, no entanto, uma perspectiva de que os espaços que se abrem à sociedade possam vir a potencializar o interesse da mesma e a sua participação na Política de Juventude, fazendo com que mais pessoas estejam atentas para interferirem em possíveis violações aos direitos da juventude.

Entretanto, tendo em vista que a juventude é uma área que possui uma história de atenção pelo Estado muito recente e na qual a presença de organizações da sociedade civil é pequena (GÓIS, 2007), entendemos que é importante promover uma reflexão sobre o que está sendo feito e o que se pode esperar em termos de funcionamento de tais mecanismos de participação e controle social, especialmente nas esferas locais e em políticas ‘emergentes’ como a da Juventude.

Da mesma forma, para apreender as possibilidades de controle social e participação, especialmente na Política de Juventude, é preciso analisar seus mecanismos a partir da ótica de que as características histórias do cenário brasileiro podem interferir na forma como esses princípios são aplicados nessa política e nos programas voltados para o público em pauta.

É importante investigar em que medida esses colegiados já têm acumulado experiências no planejamento e execução de políticas e estão conseguindo criar instrumentos para auxiliar o desempenho de suas funções, especialmente a de ser um canal de comunicação entre os jovens e de todos os encarregados de desenvolver políticas públicas direcionadas a eles, sendo jovens ou não (CONJUVE, 2011).

5.2 O CONTROLE SOCIAL EM CAMPOS DOS GOYTACAZES

Junto à Política de Juventude de Campos dos Goytacazes foi montado, em seguida, cumprindo a Lei Municipal nº 8.204/10, o Conselho Municipal de Juventude (CMJ), composto por 20 membros titulares, sendo 10 representantes do governo e 10 das entidades da sociedade organizada.

Alguns requisitos foram definidos por essa legislação para a escolha dos conselheiros municipais. Esse registro em lei é muito importante, visto que garantir a fixação de critérios para a escolha dos representantes é um dos maiores desafios de uma proposta participativa ampliada, pois existe a necessidade de tentar coibir, em primeira mão, a manipulação dos colegiados por grupos de interesses e, também, de impedir a sua instrumentalização pela administração pública (JACOBI *apud* MACEDO, 2005).

Dagnino alerta que muitas vezes os convites às organizações não governamentais se dão por causa da visibilidade social das mesmas e que muitas delas se colocam como representantes legítimos da sociedade civil. É importante que essas atuem junto às bases e não apenas represente “*os desejos de suas equipes diretivas*” (2002, p.292).

Segundo a legislação que o criou o Conselho Municipal de Juventude de Campos dos Goytacazes, para compor o colegiado, os representantes do executivo Municipal deveriam ser vinculados a três fundações do município (Fundação Municipal da Infância e Juventude, Fundação Municipal do Esporte e Fundação Municipal Zumbi dos Palmares), a seis secretarias municipais (Cultura; Educação; Justiça e Assistência Judiciária; Trabalho e Renda; Saúde e Família e Assistência Social) e à Coordenadoria Municipal de Desenvolvimento Humano.

Representando a sociedade civil organizada, as entidades ligadas à temática da juventude que passaram a ter direito a uma cadeira no conselho foram as Federações e Entidades Estudantis de Ensino Superior e também de Ensino Médio; Entidades ligadas ao movimento sindical; Clubes de serviço; Torcidas organizadas legalmente constituídas; Organismos religiosos ligados à juventude; Movimentos de manifestação cultural da cidade e as Comissões dos conselhos de classe focados na juventude.

Na indicação do representante, tanto o Poder Público como as instituições da sociedade civil precisam seguir a seguinte orientação: o representante ter no mínimo 18 anos de idade e, preferencialmente, até 40 anos.

A presidência do colegiado executivo do CMJ, seguindo a norma legal que o instituiu, deve ser alternada entre os representantes do Poder Público e da sociedade civil.

Até o início de 2013, a diretoria era formada pelos representantes das seguintes entidades: Instituto de Desenvolvimento Afro Norte Noroeste Fluminense, Departamento de Juventude, Federação dos Estudantes de Campos (FEC), Secretaria de Saúde, Secretaria de Trabalho e Renda, OAB Jovem, JCI- Câmara Junior de Campos. Como o Representante do Idannf assumiu, após os primeiros meses da atual administração municipal, a Presidência da FMIJ, ele se afastou da diretoria do colegiado e a representante do Departamento de Juventude foi direcionada à presidência, enquanto o CMJ se preparava para a nova eleição da diretoria.

Ressalta-se que, nessa composição, muitos conselheiros também integraram o grupo de jovens que se mobilizou para a construção da PMJ, o que pode ser atribuída à experiência anterior a característica de propulsora da cultura cívica desses jovens.

O artigo 2º do instrumento legal de criação do CMJ (Lei Nº 8.204/10) deixa explícito que o órgão foi concebido com os seguintes objetivos:

participar na elaboração e na execução de políticas públicas municipais da juventude, em colaboração com os Órgãos Públicos Municipais; colaborar com a administração municipal na implementação de políticas públicas voltadas ao atendimento das necessidades da juventude; propugnar pela fiscalização e cumprimento de legislação que assegure os direitos dos jovens; fomentar o associativismo juvenil, prestando apoio e assistência, quando solicitado e estimular a participação da juventude nos organismos públicos e movimentos sociais.

Além de consultivo, esse conselho foi designado como um órgão deliberativo das questões relativas à Política Municipal da Juventude, com o respaldo para, dentre outras, exercer a função de auxiliar na implementação de programas, projetos e ações no campo da juventude, acompanhando e fiscalizando a execução dos mesmos; promover eventos, como congressos e congêneres, para a discussão de temas relativos à área; propor a criação de canais de participação dos jovens junto aos Órgãos Municipais e estabelecer cooperação com as representações dos movimentos estudantis, organizações não governamentais e o setor empresarial, visando garantir os interesses da juventude.

Quanto à participação direta do CMJ no ProJovem Urbano, a inserção de conselhos de juventude nos comitês locais, a exemplo da esfera federal, foi possibilitada através da regulamentação der portaria interministerial (SNJ, 2012, p.10). Essa possibilidade foi pactuada em 2012, no âmbito nacional, no momento do planejamento da transição e de como seria o desenho geral da transferência de atribuições da Secretaria-Geral da Presidência da República para o MEC. No entanto, essa participação do CMJ no Comitê do ProJovem Urbano ainda não ocorre em Campos dos Goytacazes, fundamentalmente porque o Comitê Gestor do programa ainda não está funcionando no município. Porém, como o programa possui um desenho nacional, assim que esse problema for corrigido a nível local, provavelmente, o Conselho Municipal será incorporado na gestão do programa a exemplo do Conjuve.

Para programas como o ProJovem Urbano, especialmente quando são implantados em municípios com pouca capacidade operacional e financeira, além do Conselho Municipal de Juventude, seria interessante que fosse criado um conselho específico do programa, mantendo em seu quadro de conselheiros, especialmente, a representação dos jovens atendidos e demais representantes da sociedade civil, além dos gestores.

Porém, ressalta-se que essa tarefa não é simples, pois a implantação dos conselhos da Política de Juventude é um processo complexo, visto que a institucionalização de um

colegiado nesse campo tende a se tornar bem intrincada devido ao caráter intersetorial e transversal dessa política, considerando a necessidade de incorporar, também, no controle social, a pactuação intersetorial.

Como esse conselho específico ainda não existe neste e em outros programas no âmbito da Política de Juventude, cabe ao Conselho de Juventude, em todas as esferas, ter esse olhar sobre o ProJovem Urbano. No entanto, em decorrência da complexidade e do grande escopo de atuação dos Conselhos de Juventude, o controle social nessa esfera é gravemente comprometido.

Para o Ex-presidente do Conselho²¹², a criação desse órgão democrático no âmbito da Política de Juventude, além de dar mais visibilidade ao tema da juventude, oportunizou um norte e abriu a discussão para muitas instituições e indivíduos públicos (OAB, Sindicato, JCI Câmara Júnior, Jovens empreendedores, dentre outros).

Apesar da abertura desse órgão colegiado possibilitar a participação de alguns líderes juvenis no debate, há ainda problemas na composição do mesmo e na manutenção de uma participação ativa no conselho. Em primeiro lugar, porque “*o canal ainda está muito ‘elitizado’*”²¹³ e, também, devido à participação precária de alguns conselheiros.

Certamente, a posse do capital social facilita a inserção e o desempenho de alguns indivíduos nos espaços de debate público, visto que as regras de socialização, os valores e os códigos comunicativos não são muito diferentes daqueles aos quais foram educados (BOURDIEU, 1998). Essa mesma ‘naturalidade’ não é sentida pelas classes populares, com bagagens social e cultural, *habitus* linguísticos e modos de pensar e agir distintos daqueles legitimados pela classe dominante (SOUZA, 2003), sendo esse um dos fatores que contribui para a sua baixa inclusão nesses espaços.

Uma representação mais ampla também exige uma sociedade civil mais organizada. A lacuna nesse quesito faz com que os espaços sejam ocupados de forma restrita pelos mesmos indivíduos já relativamente engajados no associativismo coletivo em torno de questões dos seus interesses.

Além da escassez de recursos humanos mobilizados institucionalmente, a ausência de disponibilidade de tempo de alguns integrantes e a questão da baixa influência sobre os recursos sociais intensificam o problema do esvaziamento do espaço (SOUZA, 2011).

Participar desses conselhos demanda tempo livre ou mesmo que os conselheiros sejam dispensados, durante as atividades do colegiado, do seu expediente de trabalho, o que acaba

²¹² Entrevistado 12.

²¹³ Entrevistado 12.

afunilando o número de indivíduos com reais possibilidades de exercer a função de membro do conselho.

Mesmo que essa questão de tempo não seja impeditiva e indivíduos envolvidos com ações coletivas se disponham a representarem no conselho as instituições das quais fazem parte, ainda assim é frequente esses órgãos não conseguirem quoruns para a realização das assembleias e nem para as reuniões das comissões.

Em Campos dos Goytacazes, de acordo com os conselheiros municipais, o CMJ possui entidades cujos representantes não comparecem quando são convocados para as assembleias, dificultando o quorum necessário para possibilitar a realização das mesmas. *“Isso é endêmico, vem acontecendo em vários conselhos. Às vezes, vemos no perfil dos usuários das redes sociais que o sujeito se diz conselheiro, mas, na prática, nada. Não participam ativamente”*²¹⁴.

Na gestão passada a sociedade civil acabou deixando o conselho de lado por certo momento. E isso fez ele ficar um pouco lento. Dessa vez, há uma participação mais ativa da sociedade civil. Antes estava iniciando... É um pouco complexo... De certa forma, é a sociedade civil que impõe um ritmo ao conselho, porque as pessoas que são indicadas para o governo em sua grande maioria são pessoas que não tem tanto engajamento pelas causas da juventude. Ao contrario, a sociedade civil já chega a procurar preencher as vagas nos conselhos se têm algum trabalho que vá ao encontro da linha de atuação do conselho... Ou seja, acaba sendo a engrenagem principal do conselho, enfim, é ela que dita realmente o fluxo, o volume.²¹⁵

Ressalta-se que a dificuldade de investimento de tempo para a participação do conselho não se relaciona apenas aos membros da sociedade civil, embora Gohn (2004) aponte que os representantes do governo possuem a vantagem de obterem permissão para desenvolverem as atividades do conselho durante o expediente de trabalho, terem acesso facilitado aos dados e informações, usarem os recursos e infraestrutura institucionais do órgão que representam e estarem habituados à linguagem tecnocrata.

Atrapalhando a realização de assembleias e de sessões extraordinárias, apontou-se que, em Campos dos Goytacazes, também alguns representantes do governo alegam falta de tempo para frequentarem as reuniões, em decorrência das atividades das suas pastas, desconsiderando a oportunidade e a necessidade da definição em conjunto e democrática de algumas ações.

²¹⁴ Entrevistado 14.

²¹⁵ Entrevistado 15.

A ausência de quorum para a realização das assembléias não é um problema exclusivo desse Conselho Municipal. Como vimos, até mesmo o Conselho Estadual de Juventude enfrenta um problema similar. Tanto que a Presidente do Cojuerj diz que não pode criticar o CMJ de Campos dos Goytacazes pelo fato de não realizarem reuniões em todos os meses do ano.

Da mesma forma, esse problema das ausências nas reuniões também não é restrito ao Estado do Rio de Janeiro. Outras regiões enfrentam o mesmo problema. Santos *et al* (2007) afirmam que os conselhos têm se multiplicado no Brasil e se espalhado nas mais distantes localidades. No entanto, muitas vezes as reuniões acontecem de forma esporádica. Isso leva a crer que apesar da disseminação dos conselhos, os avanços na esfera da democracia participativa e no controle social ainda são modestos.

Do ponto de vista histórico da sociedade brasileira, mais de 20 anos que marcam a criação e implementação dos conselhos de gestão e controle das políticas públicas ainda não conseguiram apagar as marcas que sempre dificultaram a participação nas arenas de decisão política. Face à tradição profundamente elitista e autoritária que sempre marcou a relação do Estado com a sociedade no Brasil e que tem no clientelismo o seu fenômeno mais expressivo, ainda que tenha passado tantos anos, inferimos que esse período ainda pode ser considerado relativamente pequeno e que ainda há muitos desafios que precisam ser vencidos para a efetivação do controle social nesses espaços públicos.

Nesse meio, muitas vezes vigoram práticas autoritárias deletérias, avessas à participação da sociedade civil na esfera pública e que, por meio de estratégias predatórias, impedem a organização da sociedade, dificultam o acesso às informações e tentam dominar os espaços colaborativos de gestão e controle das políticas públicas.

Esses mecanismos enfrentam sérios limites para o exercício pleno de suas funções públicas, sobretudo em relação a real força político-institucional de suas deliberações, das dificuldades de elaboração, fiscalização e avaliação de políticas públicas, além do reduzido acesso às informações dos poderes executivo, judiciário e legislativo municipais.

Dentre os problemas apontados como entraves da mobilização para as frentes de trabalho do colegiado de Campos dos Goytacazes, foi citada a ausência de recursos para serem aplicados em projetos das organizações da sociedade civil. Como o Conselho não tem recursos para distribuir entre as instituições que operam na área da juventude, ou seja, não gerencia um Fundo para as ações sociais voltadas às juventudes, as entidades não governamentais não se mostram muito engajadas na participação nessa esfera.

Em outros conselhos gestores das políticas públicas municipais, segundo o depoimento do Ex-presidente do CMJ, representantes da sociedade civil “*‘brigam’ para participar, pois há dinheiro para as subvenções e muitas instituições estão interessadas em captar recursos para as atividades que desenvolvem*”. Em decorrência desse entendimento, “*o Conselho de Juventude de Campos tem discutido a possibilidade de criação de um Fundo Municipal*”²¹⁶.

Com relação às considerações traçadas sobre a importância de se criar um Fundo Municipal para que representantes se interessem mais em frequentarem as reuniões do conselho, tendo em vista a oportunidade de participarem da definição da distribuição dos recursos para as entidades e projetos, essa visão não é compartilhada por todos os membros do Conselho Municipal.

Em outros conselhos, vejo que alguns membros das organizações da sociedade civil participam porque buscam verbas para as próprias instituições que representam. Temos medo de atrair esse tipo de participação no conselho. Queremos representantes que realmente atuem na definição da política pública de juventude. Não há necessidade de acamparmos este Fundo, porque o executivo municipal destina recursos para o desenvolvimento dos projetos do Conselho.²¹⁷

A Coordenadora da Associação Circo Social Baixada confirma que esse é um problema de outras localidades. O impacto da institucionalização desses canais participativos da Política de Juventude no âmbito dos municípios foi ínfimo, muitos procuram ainda pensando nos repasses, “*com isso há o desinteresse e as aplicações nos projetos ocorrem de forma insatisfatória*”²¹⁸, não haveria de fato a efetivação desses mecanismos políticos para a garantia das ações.

Ainda que a divisão dos recursos não deva se constituir o motivo mais importante para a participação no conselho, a ideia de um Fundo pode trazer benefícios. A possibilidade de criar um Fundo Municipal pode ser positiva, especialmente, porque poderia permitir a realização de eventos, como fóruns, conferências e festivais, com estratégias e iniciativas criadas pelos jovens, com base em uma agenda própria dos movimentos e organizações de juventude, e sem a necessidade desses serem promovidos pelo governo ou em articulação com ele (SOUZA, 2011). A lógica de apenas o governo mobilizar a sociedade civil precisa ser rompida (CASTRO *et al*, 2011).

²¹⁶ Entrevistado 12.

²¹⁷ Entrevistado 14.

²¹⁸ Entrevistado 17.

Outro motivo coerente para a criação de um Fundo de Juventude, com repasses para estados e municípios, é apontado pelo Conselheiro Nacional de Juventude, Roberto Tross. Segundo o seu relato, muitas vezes os chefes do executivo estadual e municipal retrocedem e acabam com o órgão de juventude. Isso acontece porque não há uma lógica de gestão, as atribuições são indefinidas e não há repasse de recursos. Se isso não estiver amarrado, a política não se consolida, visto que os conselheiros ficam à mercê do empenho e da vontade do gestor que exerce a função naquele período. Caso o gestor não seja sensível à questão, por questões ideológicas ou porque ainda não consegue ‘ver’ a juventude e os seus dilemas, pode considerar como legítima e econômica para os cofres públicos a medida de reduzir ou extinguir a estrutura montada.

Se tivermos uma sistematização bem construída de tudo isso, que busque passar os recursos a um fundo nacional, criando também fundos estaduais e municipais, e essas políticas sendo debatidas por comissões e comitês inter-gestores, vamos conseguir implementar de forma muito mais eficaz, de forma muito mais eficiente, a Política Pública de Juventude no nosso país.²¹⁹

Talvez, se acreditassem que as ações dos colegiados teriam um impacto significativo nas políticas a que se destinam, esses problemas de disponibilidade limitada de tempo não seriam grandes empecilhos.

Sobre a inserção de alguns representantes da sociedade civil no conselho e sua posterior inatividade, um dos relatos²²⁰ assinala que muitos apenas querem o *status* pessoal do exercício da função de conselheiro ou mesmo melhorar o ‘currículo’ da própria instituição que representa.

A respeito dos esforços de articulação, é corrente a problemática dos conselhos ficarem dependentes de personalidades carismáticas, que ‘tocam’ sozinhas a instância (SOUZA, 2011).

Em Campos dos Goytacazes, muitas vezes, por causa da carência de indivíduos dispostos a participarem dos conselhos, também ocorre de um conselheiro, que participa de mais de uma entidade, revezar como representante em diferentes instituições, ou seja, muda a entidade e não o conselheiro.

Devido à participação precária, a capacidade de pressão também é um dilema do conselho, embora os relatos citem que essa não estaria sendo ‘vivida’, no momento, devido ao ‘apoio’ do governo às ações empreendidas pelo CMJ. Para o Ex-presidente do CMJ, “*agora o governo está tratando o Conselho como aquele filhinho querido, mas vai ter hora que o*

²¹⁹ Roberto Tross, Conselheiro Nacional de Juventude (*apud* CLEMENTINO, 2009, p.112).

²²⁰ Entrevistado 14.

filhinho vai pedir alguma coisa que ele não vai querer dar. Além disso, existem as mudanças de governo”.

A experiência mostra que gestores hostis e com disposições negativas aos projetos participatórios, *“dadas as posições que ocupam, acabam contribuindo decisivamente para a inviabilização do funcionamento efetivo dos espaços públicos”* (DAGNINO, 2002, p.287).

*“Não é conveniente ficar dependendo da boa vontade do governo. Ele precisa entender que se não fizer conforme as determinações, os conselheiros vão partir para a briga”*²²¹.

A respeito dessa aproximação com o governo, Souza (2011) alerta para o perigo da baixa influência institucional dos conselhos, que ocasionariam o risco de manipulação oficial da instância, a legitimação de decisões tomadas pelo governo e uma capacidade precária para corrigir ou definir uma política.

O governo que não é fiscalizado faz o que quer. O conselho deve exigir que se cumpra o que foi aprovado em assembléia.

Quanto mais pessoas participarem, mais discussões surgirão, mais demandas serão evidenciadas e mais pressão será possível fazer. Se o Conselho chegar para o governo com muitas entidades lhe respaldando, o governo irá lhe tratar diferente, de outro jeito.²²²

Seguindo a premissa de que é necessário ‘empoderar’ a população e abrir espaço para mais ‘vozes’, em 2012, o CMJ passou a realizar suas plenárias dando o direito à voz aos presentes que não são membros do conselho. Embora não tenham direito a voto, esses indivíduos podem apresentar propostas e fazer denúncias.

A respeito da participação, Castro (2011) alerta sobre a complexidade da questão, visto a importância de difundir informações e promover formação para que os jovens possam questionar modelos e pressionar por direitos.

Ou seja, a fim de sair de lugares-comuns, como a ênfase em ‘ouvir os jovens’ ou ‘estimular a participação dos (as) jovens em políticas de juventude’, há que se discutir que capital, em particular crítico, está à disposição dos jovens para que de fato possa participar. (CASTRO, 2011, p. 257)

A luta pela instituição de políticas para a juventude também incluiu na sua agenda nacional a demanda pela abertura de espaços para a participação dos jovens. Os atores jovens apontaram a necessidade de trazer para o debate outros jovens não mobilizados ou que não

²²¹ Entrevistado 12.

²²² Entrevistado 12.

estavam organizados “*em pautas e bandeiras, mas que seriam beneficiados(s) caso fossem de fato atendidas*” (SOUZA, 2011, p.170).

Em Campos dos Goytacazes, essa direção também foi seguida pelos membros do Conselho de Juventude. No entanto, no caso dos jovens das comunidades carentes, ainda que tenha ocorrido uma abertura no conselho, a participação dos seus representantes, até então, não foi livre de impasses, visto que as reuniões não aconteciam em locais de fácil acesso para eles, devido aos limites territoriais ideologicamente impostos em decorrência do domínio do tráfico na região.

Não havia uma sede exclusiva do conselho, esse se reunia nas dependências da Fundação Municipal para a Infância e Juventude e, quando realizavam eventos de maior porte, esses eram promovidos no auditório da Câmara de Vereadores.

Planejava-se, entretanto, com o apoio do governo municipal, a construção de uma sede para o CMJ, mesmo que essa também servisse para abrigar todos os conselhos setoriais da cidade, visto que o conselho presumia que “*montar uma sede para cada conselho*”²²³ seria inviável.

O Presidente do colegiado relata que, por fim, o CMJ acabou ganhando uma sede exclusiva em março de 2013, em uma das dependências da Casa da Juventude, criada naquele mesmo mês.

O conselho, enfim, tem um lugar pra chamar seu, porque, anteriormente, nós ficamos no Ministério Público, ou no Conselho da Criança, ou no Departamento. Nós não tínhamos uma sede, usávamos espaços emprestados. Mas, agora não. Nós temos um ponto de referência. O local é bem localizado, em área central. A Casa da Juventude, onde o Conselho atua, fica em um lugar de fácil acesso dos conselheiros, dos demais jovens e da juventude que vive em comunidades comandadas por facções, o que não acontecia quando a gente estava lá na Lapa, onde alguns jovens não podiam frequentar devido à divisão simbólica da cidade.²²⁴

A referida Casa da Juventude é um projeto do CMJ, financiada pelo governo municipal. Além de idealizador, o CMJ também auxilia no direcionamento das ações desenvolvidas naquele espaço educativo, cultural e voltado à socialização. A conquista desse projeto tem fortalecido o Conselho e foi um progresso para a Política de Juventude. Mas, “*é preciso avançar mais. A ideia é multiplicar esse espaço, criar outras casas da juventude dentro das comunidades e nas baixadas*”²²⁵.

²²³ Entrevistado 12.

²²⁴ Entrevistado 14.

²²⁵ Entrevistado 14.

Clementino também apresenta a importância desse tipo de equipamento específico para a política em pauta. Segundo ele, a exemplo do Sistema Único de Assistência Social (Suas), que implantou os Centros de Referência de Assistência Social, a Política de Juventude também deveria instituir Centros de Juventude “*nos bairros, onde os jovens teriam essa referência para serviços de formação e informação, por exemplo*”, servindo “*como a porta de entrada para o Sistema Nacional de Juventude*” (2009, p.121).

Essas novas institucionalidades, além de se constituir de um espaço e uma oportunidade para desenvolver inúmeras ações para a juventude, também aproximaria os jovens dos conselheiros que os representam e de outras lideranças juvenis.

Locais de encontro e momentos de participação social sempre foram metas da Política de Juventude. Para Sandro Resende, Conselheiro Nacional de Juventude, no Brasil, a instituição de espaços de articulação foi o caminho buscado pelos atuantes na área, desde a implantação da própria política. Quando a Política de Juventude iniciou, “*ela era quase uma política reivindicatória de espaço político para protagonistas da atuação jovem, para serem ocupados por agentes do terceiro setor ou pela própria juventude partidária*”²²⁶.

No caso de Campos dos Goytacazes, o Presidente do Conselho Municipal de Juventude aponta que os membros do Conselho têm buscado “*inserir ao menos um conceito dentro das comunidades*”. Mas é muito pouco. Sem esses espaços, o contato que têm com esses jovens é muito pequeno.

A participação ‘deles’ na vida dos jovens das comunidades é muito maior do que a nossa. Por mais que a gente queira desenvolver nossa política, não temos condições de ficarmos 24 horas em uma comunidade como ‘eles’ ficam. E você acaba não criando nenhum tipo de referencial positivo para um jovem dentro de uma comunidade.²²⁷

Sobre a periodicidade das reuniões do conselho, esse, até meados do ano de 2013, ainda não havia feito nenhuma reunião ordinária com os seus membros, em parte por causa da falta de quorum pelos problemas já relatados, em parte porque a diretoria precisava ser alterada.

Além da saída do antigo presidente, havia outro caso na diretoria relacionado a um representante de entidade não governamental que também passou a assumir um cargo no município e sua situação também precisava ser acertada no colegiado. Por isso, fizeram-se necessárias algumas alterações no conselho.

²²⁶ Sandro Resende, Conselheiro Nacional de Juventude, no Brasil (*apud* CLEMENTINO, 2009, p.97).

²²⁷ Entrevistado 14.

Muitos conselhos também presenciam uma dinâmica similar a essa, na qual representantes da sociedade civil são convidados a assumirem pastas no governo. Isso não ocorre apenas por causa da cooptação pelo Governo e seus acordos políticos, mas também devido à demanda de lideranças.

Recentemente, isso também aconteceu no Conselho de Juventude do Estado do Rio de Janeiro. Como Patrick Muniz Ataliba, representante do Instituto Geração da Hora (Cadeira LGBT), assumiu a Superintendência de Políticas Emergenciais da Secretaria de Estado Assistência Social e Direitos Humanos, precisou deixar a presidência do Cojuerj, assumindo a função a secretária geral, conselheira Adrielle Saldanha Clive, representante do Instituto Socioambiental ÓIKOS, ocupante da cadeira do Meio Ambiente.

Ainda que tenha encontrado dificuldades para promover a eleição para a escolha da nova Diretoria do CMJ, mesmo durante aquele período sem reuniões ordinárias, alguns conselheiros se mobilizaram em algumas frentes, como na campanha contra a redistribuição igualitária dos *royalties* do petróleo entre os entes da federação.

O Conselho promoveu a organização de jovens para a manifestação dos *royalties*. Visitou as escolas de Campos, abriu um debate sobre a importância dessa luta e conclamou as lideranças dos alunos, os grêmios estudantis, para a mobilização. Após a conquista de parceiros, liberamos ofícios para que esses jovens também pudessem apresentar nas escolas nas quais falariam sobre o assunto. Conseguimos transporte, ônibus... O Conselho realmente funcionou.²²⁸

Além dessa manifestação, foi apontado pela representante do Grêmio Estudantil aponta que o Conselho tem atuado na questão do transporte escolar, buscando cobrar do governo a fiscalização para garantir a segurança dos jovens, o cumprimento do horário e também o passe dos estudantes²²⁹.

O Conselho também tem realizado palestras nas escolas para incentivar a criação de grêmios estudantis. Um dos conselheiros aponta que já tiveram problemas na criação dos grêmios e foi preciso a intervenção do Conselho.

Nas escolas de Campos, alguns alunos enfrentaram barreiras e dificuldades na criação dos grêmios. Aconteceram motins. Como um dos objetivos do Conselho era fomentar o associativismo juvenil e a organização sociocultural e política, foi preciso atuar mais ativamente em algumas escolas, dando suporte aos jovens.²³⁰

²²⁸ Entrevistado 13.

²²⁹ Entrevistado 16.

²³⁰ Entrevistado 14.

O grupo do Conselho também tem atuado no apoio à Escola Técnica Agrícola de Campos²³¹, vinculada ao Pólo Faetec Norte Noroeste, que vem passando por sérios problemas de infraestrutura e de ausência de recursos financeiros para o desenvolvimento de suas atividades a contento. O temor dos conselheiros é que a escola seja desativada e a sua área seja destinada a outros empreendimentos alheios à questão das juventudes.

Campos tem um potencial agrícola muito grande. A cidade é mais focada na parte agrícola do que na industrial, e o único colégio agrícola, cujo terreno é uma verdadeira fazenda de tão grande, esta se degradando por falta de investimentos: alas de salas interditadas, alojamentos fechados... O colégio, que atendia cerca de cinco mil alunos, hoje atende apenas um mil e quinhentos. Já iniciamos conversas com a orientadora pedagógica de lá e tentamos demonstrar a importância que aquela escola tem para a juventude e para o desenvolvimento da região.²³²

Na questão da escola, o Governo Estadual está na contramão das últimas diretivas do Governo Federal, que está promovendo a interiorização dos institutos federais de ensino e dos seus cursos técnicos, através do Programa de Expansão da Rede Federal de educação profissional. De acordo com o relato do representante da FEUC,

enquanto a Governo Federal está implantando IFFs, o Estado do Rio está deixando acabar as escolas técnicas agrícolas que possui. Isso acontece porque não são os técnicos que determinam qual será o destino do dinheiro. Além de outros interesses, os que assumem os cargos não têm a concepção necessária para avaliar o quanto é importante aquela escola, pela vocação do município e por ser localizada numa área carente, de baixa renda. A área onde está situada nem sequer é considerada um distrito e, sim, um sub distrito de Campos. Ao lado dessa escola, fica um dos Polos do IFF, o campus de Guarus²³³.

Mas, como aponta o Vice-presidente do CMJ, a preocupação do conselho não é apenas direcionar ações e apoiar a juventude estudantil, os grêmios e diretórios estudantis, visto que muitos jovens pobres não têm acesso nem mesmo ao Ensino Básico e dificilmente chegarão ao Ensino Superior.

Porque apenas uma pequena parte da nossa juventude está nas escolas, nos centros educacionais... É preciso levar em consideração que nas favelas tem um monte de jovens que não estudam. Nas áreas rurais— sobretudo em Campos que é um município imenso, de grande extensão territorial e que o

²³¹ Escola Técnica Estadual Agrícola Antônio Sarlo.

²³² Entrevistado 14.

²³³ O Polo Campos-Guarus, do Instituto Federal Fluminense, foi implantado há, aproximadamente, 5 anos. Situado à margem esquerda do Rio Paraíba do Sul, oferece cursos técnicos em Eletrônica, Meio Ambiente, Farmácia e Enfermagem, curso superior de Engenharia Ambiental e cursos na modalidade de Educação a Distância (EAD), Pronatec e Mulheres Mil. “Com a implantação da Unidade, ruas foram asfaltadas e unidades bancárias foram instaladas” (PORTAL IFF, 2013).

território urbano é muito minúsculo—, nós temos que lembrar que também há jovens e que eles também têm demandas, também precisam de conselho.²³⁴

No campo da produção de leis e da implementação das mesmas, o Conselho, por meio da sua diretoria, tem buscado um contato com o legislativo e com o executivo, apresentando propostas de emendas, como no campo da habitação e do primeiro emprego.

Junto com a nossa juventude, o Conselho irá apresentar emendas na questão das casas populares, que atingirá diretamente o problema de segurança pública, das facções que comandam as comunidades. Entendemos que não é bom concentrarmos as comunidades em um único ponto, que essas casas precisam ser distribuídas no município.²³⁵

O Conselho também pretende se reunir com o secretário de governo, que também integra o conselho gestor da Política de Juventude, e revisar a lei de incentivo ao Primeiro Emprego²³⁶.

Essa lei foi uma ação da Rosinha, que também apresentou a proposta à Assembléia Legislativa, sendo essa aprovada no Estado do Rio. Segundo a legislação, todas as empresas que recebem incentivos do estado, obrigatoriamente, têm que reservar 20% das vagas para o Primeiro Emprego. Também, acolhemos essa idéia, mas há algumas falhas que vêm prejudicando o seu funcionamento, como a necessidade de uma maior divulgação e a dificuldade de conseguir amarrar alguns mecanismos de fiscalização para ver se, de fato, as empresas estão cumprindo suas partes no acordo.²³⁷

Segundo a Ex-presidente interina do CMJ, o município conta com o Fundecam (Fundo de Desenvolvimento de Campos dos Goytacazes)²³⁸, um fundo municipal que contém diferentes linhas de financiamento e microcrédito para pequenos empreendedores. Como contrapartida, as empresas financiadas devem destinar parte das suas vagas para o primeiro emprego. A lei foi aprovada e está em vigor. *“Porém, de lá para cá, ainda não foi definido quem vai fiscalizar isso. O Conselho sempre acolhe denúncias e fiscaliza, mas é preciso criar meios para um monitoramento mais eficaz”*²³⁹.

Ainda há diversas ações que precisam ser ‘amarradas’ para o cumprimento da Política de Juventude no município. A Ex-presidente interina do CMJ explica que o Secretário de Governo faz a interlocução com todas as secretarias que são responsáveis por desenvolver a

²³⁴ Entrevistado 15.

²³⁵ Entrevistado 13.

²³⁶ No município de Campos, a Prefeita Rosinha Garotinho sancionou e regulamentou a Lei do Primeiro Emprego, que determina que 20% das vagas de emprego gerados pelas empresas atraídas pelo Fundo de Desenvolvimento de Campos dos Goytacazes (Fundecam) deverão ser destinadas aos jovens sem experiência profissional.

²³⁷ Entrevistado 13.

²³⁸ O Fundecam, vinculado ao Gabinete da Prefeita, foi criado pela Lei Municipal nº 7084, de 2 de julho de 2001.

²³⁹ Entrevistado 13.

PMJ, embora aponte que o Comitê Gestor dessa política não tem se reunido porque o esse secretário assumiu a pasta em *“um período meio complicado, ele era secretário de orçamentos, ele pegou a secretaria efervescendo. Mas, o Conselho está sempre em contato com ele e estamos com muitas idéias e planejando várias ações para serem implantadas”*²⁴⁰.

O Presidente do Conselho²⁴¹ diz que sonha com a implantação de programas capazes de reverter a situação vivida por muitos jovens das áreas carentes do município. Ele cita o ‘Jovens pela Paz’, que ao lado do Cheque Cidadão e do Restaurante Popular, foi um dos programas, ainda que apontado como assistencialista, mais populares do ex-governador Garotinho.

Jovens pela Paz, Escola da Paz e Polícia da Paz integravam o Programa Todos pela Paz, que foi iniciado em 2000 e encerrado em 2005, quando o então governador e sua esposa foram declarados, em primeira instância, inelegíveis por três anos.

Esse programa foi criado para atender doze mil jovens no Estado do Rio, oferecendo bolsas, atividades culturais, treinamentos e fomentando a atuação de jovens de comunidades de baixa renda como multiplicadores, especialmente de informática e cidadania, tornando-os ‘agentes sociais’ em suas comunidades. Inúmeras denúncias foram feitas contra o programa, relacionadas ao recrutamento dos mesmos nas campanhas políticas, mal uso de dinheiro público e ausência ou participação precária dos jovens nos treinamentos (O GLOBO, 2010).

A Ex-presidente interina do CMJ, que na época atuou na coordenação do programa, defende o retorno do mesmo. Sua vontade é, através do Conselho, desenvolver no município um programa similar, financiado pelo governo, atuando na preparação de jovens para que os mesmos, ao retornarem às comunidades, tenham condições reais para cumprirem a função de agente social²⁴².

O Presidente do Conselho também concorda com ela, especialmente porque foi um dos jovens atendidos pelo programa e reconhece a relevância de iniciativas desse tipo²⁴³.

Ambos relatam que visitavam as comunidades, faziam trabalhos sociais e estabeleciam uma ponte entre os moradores do local e os diferentes programas do governo federal e estadual.

Para exemplificar a importância desse e de outros programas sociais, o conselheiro, que foi um ‘Jovem pela Paz’, traça uma síntese do seu percurso de vida.

²⁴⁰ Entrevistado 13.

²⁴¹ Entrevistado 14.

²⁴² Entrevistado 13.

²⁴³ Entrevistado 14.

Minha família não tinha recursos. Eu entrei como bolsista no Programa Jovens pela Paz, fui me destacando e virei monitor. Liderava um grupo de 50 jovens, era muito interessante. Quando acabou o governo e o programa, fui trabalhar no comércio, mas logo depois tive uma oportunidade de voltar ao trabalho social e fiz dele a minha missão de vida. Eu queria fazer faculdade, mas não tinha condições financeiras. O programa me ajudou bastante, me deu força. Estudei muito para o Enem, entrei de cabeça. Tirei uma boa nota e consegui uma bolsa integral pelo ProUni para fazer engenharia civil. Foi um passaporte para mudar minha vida. Participar de um programa social foi muito importante para mim. Essa visão social que adquiri eu tento passar para outros, especialmente para os mais jovens. Quero que eles também tenham a mesma oportunidade que eu tive.²⁴⁴

Sobre as ações do governo municipal, especialmente as caracterizadas como assistencialistas, o conselheiro diz que não só apóia as ações desenvolvidas por ele, mas também tece críticas. *“Porque também tem coisas que não andam e a gente se posiciona como um Conselho”*²⁴⁵.

De início, particularmente, ele aponta que tinha uma grande resistência ao Governo dessa legenda, por causa do ‘enraizamento coronelista’. Também achava que o Governo Municipal não cederia nenhum benefício para aqueles que eram adversários dele. Segundo o seu relato, ele era bem jovem e, como tal, também gostava de contestar as lideranças. Hoje, ele vê que, mesmo que existam ações assistencialistas e populistas, muita coisa boa também tem sido feita.

Agora, temos a oportunidade de estarmos discutindo e debatendo com o Governo. A questão dos pontos de vista que divergem é algo muito natural. A gente sempre fazia crítica à questão assistencialista que foi marcada pelo governo do Garotinho e da Rosinha. Mas, por sermos jovens e desorganizados, na época, não conseguíamos um canal de diálogo para expor nossa opinião. Hoje, quando conseguimos um diálogo e temos um espaço democrático e uma política voltada para isso, a gente quer ir além da questão da troca do cheque cidadão pela carteira de trabalho.

O Conselheiro continua e ressalta que esse é um assunto que gerou muitos dias de debate entre os conselheiros, porque todos sabem que o cheque cidadão é uma iniciativa *“que amarra bastante a questão eleitoral, prende o cidadão ao gestor daquele projeto”*. Ele diz que estão cientes de que a perpetuação de um serviço desse tipo *“é maléfica para o município porque alguns se acostumam a ficarem reféns daquele benefício. É preciso que ocorra um incentivo para que busquem outros caminhos”*²⁴⁶.

²⁴⁴ Entrevistado 14.

²⁴⁵ Entrevistado 14.

²⁴⁶ Entrevistado 14.

Diz, ainda, que não dá para ficar feliz com o aumento do número do benefício do cheque cidadão, nem mesmo pela maior oferta de casas de acolhimento. *“Isso demonstra que mais pessoas estão necessitando, quando deveria ser o contrário”*²⁴⁷.

O município também disponibiliza bolsas para alunos da Educação Infantil e do Ensino Fundamental que não conseguiram vaga na rede pública municipal. Essa é uma questão que aflige o Conselho. *“Se tem bolsa é porque alguma coisa não está indo bem. A nossa meta e o nosso objetivo é que as escolas possam abrigar todos os jovens sem que seja necessário criar um programa desses”*²⁴⁸.

O CMJ também busca a articulação, no âmbito dos entes subnacionais, com outros conselhos de juventude. Para favorecer a mobilização dos conselhos e de entidades ligadas à questão dos jovens, tem participado e promovido conferências, como a 1ª e 2ª conferência regional da juventude realizadas em 2011 e 2012.

Essas conferências realizadas em Campos dos Goytacazes contaram com a participação, dentre outras, das cidades de São João da Barra, Quissamã, São Francisco do Itabapoana, São Fidélis, Carapebus, Cardoso Moreira Macaé e Conceição de Macabu, tendo como objetivo ao reunir essas cidades vizinhas discutir e formular propostas de políticas públicas de juventude para o norte e noroeste fluminense.

A Ex-presidente interina do CMJ explica como a conferência foi financiada e quais foram os seus resultados.

Nós fizemos uma Conferência Regional, aqui, com os municípios de perto, custeada pelo governo municipal. Nós nos organizamos, nos aglutinamos, tentamos esquecer algumas questões políticas. O espírito não foi partidário, foi regionalizado mesmo. Para São Francisco do Itabapoana, Carapebus, Cardoso Moreira, São João da Barra, para todos nós, foi uma vitória.²⁴⁹

O município arcou com todos os custos porque sabia que seria difícil essa parceria inicial devido à ‘novidade’ da temática.

Nós sabemos que é difícil falar de política para a juventude, a dificuldade de implantar essa idéia na cabeça dos governantes, de convencê-los. Eles acham que o jovem não tem essa necessidade, eles acham que o jovem só vai tê-la quando estiverem bem mais adultos, eles não entendem que o jovem tem necessidade do agora.²⁵⁰

O colegiado municipal, junto com outros municípios da região, acabou conseguindo se fazer representar nas Conferências de Políticas Públicas da Juventude do Estado do Rio de

²⁴⁷ Entrevistado 14.

²⁴⁸ Entrevistado 13.

²⁴⁹ Entrevistado 13.

²⁵⁰ Entrevistado 14.

Janeiro e na Conferência Nacional, realizada em Brasília. A participação do interior do Estado do Rio de Janeiro, junto com outras pautas de reivindicação, como a aprovação do Projeto de Lei do Primeiro Emprego e a oferta de novos cursos de qualificação profissional nas escolas técnicas estaduais, foi uma frente de lutas dos representantes da região na etapa estadual.

Depois que conseguimos ir para a Estadual, fomos para a Nacional. E lá, os debates foram realmente ouvidos. Chegar à Conferência Nacional foi um avanço fruto da nossa conferência regional. Nós conseguimos levar à frente a ideia de que todos os municípios que participaram conosco deveriam também ir a Brasília.²⁵¹

Segundo o ex-superintendente de Juventude do Governo do Estado, Allan Borges,

a participação e o compromisso de Campos foram fundamentais nas discussões e nos debates que envolveram o interior e o Estado no geral. Fiquei impressionado com as ideias propostas e a disposição da cidade, no que envolve as políticas de juventude, por isso, quero parabenizar a cidade. (PMC, 2011a)

Apesar de ter conseguido a aprovação de alguns encaminhamentos e de conquistar uma vaga na Conferência Nacional, o Presidente do CMJ ressaltou que houve resistências no Conselho Estadual de Juventude do Estado do Rio de Janeiro à participação do interior, pois geralmente as cadeiras são distribuídas entre representantes das organizações da capital ou de municípios da região metropolitana.

Apesar da resistência sentida na ocasião, atualmente, o Conselho Municipal de Campos dos Goytacazes tem mantido um excelente diálogo com o Cojuerj. Tanto que, ainda em 2013, promoverá, com o apoio do Governo Municipal e do Cojuerj, uma reunião no município com a presença de todos os representantes de órgãos gestores, conselhos de juventudes, comissões pró-conselho e lideranças jovens da Região Norte e Noroeste Fluminense. Essa reunião foi planejada com o intuito de mobilizar a região para a institucionalização da Política de Juventude na região.

Recentemente, em março de 2013, a Presidente do Conselho Estadual, Adrielle Saldanha, visitou o município, promoveu reuniões com a Diretoria do CMJ e visitou alguns programas desenvolvidos na localidade.

A visita também estava ligada à participação do CMJ na Semana Nacional da Juventude, programada para o mês de maio, em Brasília. O Cojuerj estava organizando uma caravana com representantes de todos os conselhos de juventude implantados no Estado do Rio.

²⁵¹ Entrevistado 12.

Outro objetivo da visitação do Cojuerj ao município estava ligado à mobilização para a aprovação no Senado do projeto de lei que institui o Estatuto da Juventude, que acabou sendo aprovado por aquela casa no dia 16 de abril de 2013, retornando em seguida para a Câmara dos Deputados, para a apreciação das eventuais reformulações efetuadas no texto, e sancionado pela Presidência em 5 de agosto de 2013.

Sobre o Estatuto, a União Brasileira dos Estudantes Secundaristas (Ubes), que participou do processo da sua elaboração, do acompanhamento da sua tramitação e, finalmente, da aprovação do projeto, afirma que essa carta reconhece “*a importância, os direitos e necessidades dos mais de 50 milhões de jovens da nação, parcela que atualmente registra a geração mais expressiva da história*” (UNE, 2013).

Outros depoimentos confirmam a importância do documento. Para a Ex-presidente do Conjuve, Ângela Guimarães, o Estatuto da Juventude

assimila o conjunto de conquistas obtidas pelos jovens na última década. Sua expectativa é que o documento seja um instrumento efetivo para impulsionar a institucionalização das políticas juvenis nos estados e municípios, estimulando o direito à participação, com a criação de conselhos estaduais e municipais de juventude e de novos canais que permitam a interlocução dos jovens com os governantes. (CONJUVE, 2013)

A Conselheira Nacional, Rebeca Ribas²⁵², afirmou que espera que o Estatuto sirva para balizar o desenho institucional da política de juventude. O país devia essa resposta aos jovens brasileiros, ressaltou o coordenador da Comissão de Parlamento, Igor Bonan²⁵³.

O Estatuto da Juventude gerou a mobilização de jovens e sociedade civil a partir de diferentes estratégias. O Conjuve, por exemplo, além de distribuir peças de divulgação para a campanha e promover outras ações, organizou manifestações até mesmo pelas redes sociais, como o *Twitter*, conclamando um ‘*twittaço*’, através do *hashtag* #EstatutodaJuventude, para discutir a aprovação do projeto. (CONJUVE, 2013)

Ressalta-se que essa forma de participação por meio do *Twitter*, *Facebook* e outras redes sociais tem sido muito usada nestes tipos de manifestação pelos jovens. Entretanto, o Presidente do Conselho de Juventude de Campos dos Goytacazes, apesar de achar válido esse tipo de engajamento ‘virtual’, diz que ainda há muito o que fazer para conseguir a mobilização presencial de um número maior de jovens²⁵⁴.

²⁵² Rebeca Ribas, Conselheira Nacional de Juventude (*apud* CONJUVE, 2013).

²⁵³ Igor Bonan, Conselheiro Nacional de Juventude (*apud* CONJUVE, 2013).

²⁵⁴ Entrevistado 14.

Ainda que não isentos de intenções partidarizadas, na passeada organizada por algumas lideranças em protesto à posse de Renan Calheiros à Presidência do Senado, o conselheiro diz que conseguiram reunir cinquenta jovens das comunidades.

Nesse momento, creio que fomos vitoriosos, pois não é fácil conseguir juntar tantos jovens em atos políticos. Muitas vezes, o jovem se revolta por meio do *Facebook* e *Twitter*, porque basta um clique, uma ‘curtida’, ou mesmo escrever algumas postagens na rede social. Sabemos que, quando a gente consegue um contato com eles, fica muito mais fácil chamá-los para ‘vestir a camisa’ e se integrarem a nossa proposta de mudança. Mas, outros parecem que estão muito anestesiados, oprimidos, desiludidos com o sistema político.²⁵⁵

Em junho de 2013, entretanto, a população de Campos dos Goytacazes também vivenciou as manifestações de rua advindas do fenômeno do enxameamento. Não houve grandes conflitos durante as manifestações, visto que, apesar de reunir grande número de manifestantes, aproximadamente cinco mil indivíduos (número divulgado pela mídia), não foram registrados casos de vandalismos ou mesmo ocorrências policiais. Grande parte dos participantes desse movimento pacífico era composta por jovens, especialmente os estudantes.

O colegiado vê valor nas manifestações de rua. Tanto que, além da participação em alguns atos para a aprovação do Estatuto da Juventude, o Conselho Municipal de Campos dos Goytacazes também apoiou a marcha em Brasília da Jornada de Lutas da Juventude, realizada com o apoio do Conjuve.

Naquela manifestação, “*estudantes, jovens da cidade e do campo, trabalhadores, feministas, juventudes partidárias e ecumênicas, coletivos LGBT, de cultura, meio ambiente e das periferias*”, mais de quarenta movimentos de juventude, uniram-se para denunciar “*os problemas da educação pública, o extermínio da juventude negra, o machismo e o racismo*” e fazer reivindicações à Presidência da República e ao Congresso Nacional (CONJUVE, 2013).

Quanto à mobilização virtual, o CMJ não participa da Rede Social de Conselhos, porém entende que as mídias sociais disponibilizadas a partir da Internet podem potencializar as articulações.

Certamente, através desses canais, podem se multiplicar as oportunidades da sociedade civil ter acesso às discussões empreendidas no âmbito do Conselho, transfigurando-se em mecanismos que ultrapassam a questão da propaganda, servindo à transparência e ao diálogo com a população (SOUZA, 2011).

Por também pensar dessa forma, o CMJ planeja abrir canais de conversa com a comunidade, estabelecendo uma comunicação *online* direta com a população e dando mais

²⁵⁵ Entrevistado 14.

visibilidade ao que o conselho tem criado e buscando mais pessoas para o debate. No entanto, para isso, serão necessárias condições de infraestrutura, visto que muitas redes paralisam por causa dessa demanda e por falta de mediadores/ administradores.

Como vimos, o CMJ enfrenta muitas dificuldades para se consolidar no município. Mesmo com toda a fragilidade apresentada, em comparação com outras cidades, o Conselho de Campos dos Goytacazes desponta-se como um precursor.

Em geral, os problemas para a efetivação de fato dos Conselhos da Política de Juventude são muito grandes, porém praticamente são equivalentes a outros conselhos gestores. Devido a todos os problemas que enfrentam, ainda persiste como questão central a necessidade de promover uma avaliação do alcance e efetividade dessas instâncias participativas e democráticas vinculadas às políticas públicas. Porém, há um consenso a respeito de que, com o seu aperfeiçoamento, essas podem contribuir para o estabelecimento de uma lógica decisória pautada no diálogo e na cooperação e para a redistribuição dos recursos públicos, favorecendo os grupos mais vulneráveis (BURLANDY, 2006).

É correto afirmar que a criação desses conselhos promove a abertura de espaços para a participação em arenas tradicionalmente fechadas, cujos círculos tecnocráticos de decisão sempre se pautaram com exclusividade na elite da área. Essas arenas permitem a mobilização e organização dos atores e possibilitam a participação da sociedade civil no processo decisório (SILVA e LABRA, 2001).

Da mesma forma, não é possível desconsiderar que, impondo-se à tradição centralizadora, em alguns campos e localidades, tem ocorrido o surgimento e consolidação de experiências positivas de democracia participativa e de instrumentos afirmativos de gestão e controle de políticas governamentais.

Embora existam desafios consideráveis, visto o desenho do país, essas arenas de participação e controle social dos programas e políticas públicas são inovações que podem causar impactos significativos na dinâmica Estado/ sociedade civil, especialmente porque o sucesso das políticas públicas prescinde mais do que a simples disponibilização de mecanismos e recursos institucionais e financeiros, pois depende também da mobilização de meios políticos para a sua execução (BURLANDY, 2006).

Mesmo com todos os desafios que se colocam para a efetivação do Conselho de Juventude, como também de outros conselhos gestores de políticas públicas e de controle social, e para que se tornem, de fato, representativos dos poderes que detêm, parece que esse ainda é o processo mais adequado para possibilitar a participação da sociedade civil nessas políticas e fomentar a gestão cooperativa e o compartilhamento de responsabilidades.

Campos dos Goytacazes, como vimos, comparando com outros municípios, conseguiu dar um passo no sentido da implantação e funcionamento do Conselho Municipal de Juventude. Porém, vários elementos, como os problemas de participação e representação e de capacidade política e técnica, relacionados à baixa cultura organizativa do país e à nossa tradição hierarquizada e peculiar forma de lidarmos com o espaço público, ainda precisam ser vencidos para esse órgão consiga cumprir as atribuições recebidas por lei e para tornar-se um tecido social no qual a sociedade civil possa realmente decidir sobre a Política de Juventude e exercer o controle da mesma.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apesar da gestão compartilhada entre os níveis de governo, da intersetorialidade e do controle social serem pilares de estruturação do ProJovem Urbano, obstáculos provenientes da poliarquia brasileira se impõem sobre esses elementos, conforme foi observado na análise da experiência de gestão do programa no município de Campos dos Goytacazes.

Como entes autônomos da federação, os municípios possuem autoridade para desenvolver ações independentes para os jovens e distintas daquelas planejadas pela União. Mesmo assim, a gestão municipal de Campos dos Goytacazes se dispôs a executar esse programa nacional através da ação conjunta com o Governo Federal.

A adesão ao ProJovem Urbano se deu especialmente porque era vantajoso para a gestão local formalizar parceria para oferecer esse programa direcionado à população de 15 a 29 anos, com baixa escolarização e sem vínculo formal de emprego. Em Campos dos Goytacazes havia uma demanda de escolarização e qualificação para a entrada no mercado de trabalho dos jovens campistas. Com o apoio técnico-financeiro do Governo Federal, o Governo Municipal ganhou suporte para atuar sobre essas necessidades.

O desenvolvimento compartilhado entre os níveis de governo depende de regras e formalização de pactos entre os entes federativos. Na intenção de não causar a interrupção da oferta do programa, a gestão municipal de Campos dos Goytacazes tem buscado atender a parte que lhe cabe como ente executor do programa. É claro que, seguindo a tradição da nossa sociedade dual e maleável, em situações não previstas ou que não foram ‘amarradas’ detalhadamente no termo de pactuação, essas não são cobertas ou regem-se por iniciativas pessoais, que contornam empecilhos e flexibilizam os arranjos.

De modo geral, o grosso das normas pactuadas tem sido cumprido no município alvo da pesquisa, embora o cumprimento do pacto aconteça apenas ao nível mínimo exigido para conseguir a continuidade do programa, fato decorrente da atenção e o empenho do governo

não estarem voltados a esse programa. Como sabemos, a eleição de um programa como prioritário a nível nacional não é garantia de que o mesmo será executado no âmbito local com o mesmo interesse e comprometimento. Em Campos dos Goytacazes, o programa não é prioridade local nem foi elevado a uma posição de destaque na assistência social e na educação ou outro setor.

Com relação à ideia do compartilhamento de poder entre os diferentes níveis de governo, essa premissa ainda sofre os efeitos da cultura hierarquizada e centralizadora do Brasil. Onde deveria haver parceiros, encontra-se uma clara subordinação do município à Coordenação Federativa, no que se refere ao desenho do programa e sua adaptação à realidade local.

Sobre a pactuação entre o Governo Federal e o ente subnacional também operam as desconfianças provenientes das instabilidades institucionais, visto que mudanças na administração pública tradicionalmente afetam o andamento e a continuidade dos programas, tal qual foram pactuados e inaugurados. A experiência tem demonstrado que, em outros programas, os atrasos e ou interrupções nos repasses de recursos, no suporte técnico e na disponibilidade de infraestrutura comumente atrapalham a oferta dos mesmos.

Esse histórico de desmanches de ações públicas reflete no ProJovem Urbano e revela que esse programa não está isento de riscos, tanto que ao ser paralisado temporariamente para a transferência da coordenação nacional da Secretaria de Juventude para o Ministério da Educação houve grande insegurança no município de Campos dos Goytacazes quanto à continuidade do mesmo.

No que diz respeito à intersetorialidade, no lugar da interconexão entre os órgãos setoriais, fundamental para a implantação da integralidade das ações, tem operado a desarticulação.

Não há uma rede de atendimento abarcando o programa. As diferentes vertentes do programa não adentram de fato nos campos setoriais específicos e não são gerenciadas pelos cogestores. Ocorre apenas a oferta de qualificação profissional e a ação social programada, gerenciada e executada pelo órgão setorial da Educação, quase sempre sem os aportes dos especialistas das distintas áreas.

O baixo associativismo dificulta sobremaneira as parcerias. Mesmo as que foram estabelecidas entre os órgãos governamentais, elas ainda são muito frágeis e vistas como um apoio, e não como uma responsabilidade.

Os gestores desenvolvem suas atividades de forma fragmentada, descolada do todo, tratando os problemas de forma isolada, desconsiderando o entorno e os múltiplos

condicionantes sociais. Até mesmo dentro de um mesmo órgão, a articulação entre os programas e departamentos não existe ou é deficitária.

As frequentes mudanças dos chefes das pastas de governo acabam desarticulando os acordos, pois os novos gestores que assumem as secretarias não participaram do pacto inicial para a implantação da Política de Juventude e seus programas. Tendem a seguir a tradição organizacional setorial, desenvolvendo as atividades próprias da área a qual se responsabilizam, não havendo uma compreensão da necessidade de mudanças de paradigmas para cumprir os acordos firmados anteriormente para a execução do ProJovem Urbano.

Sobre o controle social, como vimos, cumpre ao Conselho Municipal de Juventude a função de atuar sozinho no controle social do ProJovem Urbano, visto que o programa ainda não possui um conselho específico para o acompanhamento e fiscalização das suas ações.

Em contraste a outros municípios do Estado do Rio de Janeiro e do Brasil, a atuação do Conselho Municipal de Campos dos Goytacazes se destaca. Esse conselho já está na segunda formação dos membros do colegiado, possui sede própria, tem promovido ações para a mobilização de jovens e fomenta a criação de conselhos e órgãos da juventude na região, além de estar presente em eventos de relevância nacional apoiados ou organizados pelo Conjuve.

Mesmo assim, a atuação do Conselho de Juventude do município– e até mesmo do Estado do Rio de Janeiro e da União– ainda está distante do cumprimento da função de ‘controle’ da Política de Juventude. Estes conselhos, até então, têm atuado mais no sentido de promover a institucionalização da política, de criar mecanismos e suportes legais, de diagnosticar problemas, de discutir questões urgentes que afetam os jovens e de vencer a pouca experiência participativa da sociedade civil em canais de controle e gestão de assuntos públicos. Com todas essas demandas, esses conselhos ainda não estão conseguindo uma atuação efetiva no sentido do controle social do ProJovem Urbano e nem mesmo de outras ações da Política de Juventude.

É claro que os espaços abertos para a discussão sobre os dilemas das juventudes e sobre as políticas públicas direcionadas aos jovens têm permitido a aproximação dos jovens e da sociedade civil como um todo das questões sociais que os afetam. No entanto, como esse espaço é pautado em representação e já que são grandes as dificuldades de associativismo e organização social, ainda há um relativo elitismo nesses espaços colaborativos de decisão e de controle das políticas públicas e a participação muitas vezes é embrionária.

Decorrentes dos condicionantes da nossa formação histórica e cultural, da fragilidade da mobilização social, da pouca tradição democrática do poder público, dos fatores estruturais

do país e da complexidade do sistema político e institucional brasileiro, muitas barreiras têm impedido que o colegiado cumpra todas as atribuições para as quais foi instituído.

Não é uma tarefa simples romper os entraves impostos por um país acostumado com uma gestão política autoritária, centralizadora e avessa à participação social e consolidar o controle social, juntamente com a intersetorialidade e a gestão compartilhada entre os níveis de governo, que são elementos fundamentais para a garantia da qualidade da Política de Juventude e de seus programas.

Frente a outros municípios, o ProJovem Urbano de Campos dos Goytacazes tem conseguido uma boa posição no que tange à quantidade de alunos que concluem o programa e conquistam a elevação do grau de escolaridade. Entretanto, esse desempenho positivo não pode ser atribuído à *performance* da gestão compartilhada entre os níveis de governo, da intersetorialidade e o controle social.

Há uma série de fatores que podem estar contribuindo para esse sucesso, como a adequação da proposta pedagógica à clientela, a capacidade técnica dos profissionais que atuam no programa, a formação continuada que prepara e acompanha esses educadores, o material didático de qualidade e em número suficiente, o repasse dos recursos pactuados. Mas, no caso das dimensões pesquisadas, elas não podem ser incluídas nesses fatores condicionantes, tendo em vista a fragilidade das mesmas, situação que demanda uma série de medidas para efetivá-las de fato.

Entendemos que, como há uma necessidade de acompanhamento da implementação do ProJovem Urbano, além aperfeiçoar o seu papel no direcionamento do programa e aprimorar seus mecanismos institucionais de monitoramento do mesmo, a Coordenação Federativa deve conduzi-lo de forma democrática e participativa.

Ao mesmo tempo, por causa das incongruências e precariedade do aparato estatal, é fundamental que haja garantias de que o ente parceiro receberá apoio técnico e operacional da União para o desenvolvimento do programa. Dificilmente há comprometimento lateral em meio a desconfianças e dúvidas.

Igualmente, é importante que existam mecanismos para garantir a corresponsabilidade dos órgãos setoriais e as suas ações integradas e cooperativas. A consolidação do compromisso dos órgãos parceiros com uma gestão horizontal intersetorial e com a integralidade das ações, também desenvolvidas com melhor desempenho e perenidade, poderá favorecer que novos grupos de pessoas e organizações também se disponham a formar parcerias para compor arranjos para a oferta de serviços aos jovens.

Por fim, é preciso que os mecanismos de controle social executem de forma plena as suas funções públicas, assegurando direitos sociais à população jovem, através da participação da sociedade civil nas arenas públicas destinadas à política de juventude e ao seu controle social.

A Política de Juventude não é mais uma novidade no cenário brasileiro e pode cair no esquecimento, antes mesmo da sua institucionalização em todas as partes do país e antes que a engenharia criada para a sua execução tenha conseguido demonstrar que é pertinente e necessária. O ProJovem, por sua vez, de carro-chefe dessa política, pode se tornar um programa dispensável e, com isso, ser desativado e substituído por outro.

Mesmo sendo um desafio diante das características da nossa poliarquia, converter em práxis as normas que exigem o compartilhamento de poder entre os níveis de governo, a intersetorialidade e o controle social é uma ação que pode contribuir para o bom funcionamento do ProJovem Urbano e alocá-lo, e também a Política de Juventude, no rol de iniciativas capazes de surtir efeitos positivos na vida dos jovens brasileiros.

REFERÊNCIAS

ABMA; WIDDERSHOVEN. **Evaluation and/ as a social relation**. Evaluation, v.4 (2): 209-225, 2008.

ABRAMO, Helena Wendel. Considerações sobre a tematização social da juventude no Brasil. **Revista Brasileira de Educação**, n.5, maio/ jun./ jul./ ago. 1997. Disponível em: <http://www.anped.org.br/rbe/rbedigital/RBDE05_6/RBDE05_6_05_HELENA_WENDEL_ABRAMO.pdf>. Acesso em: 26 ago 2013.

ABRAMOVAY, Miriam. **Juventude, violência e vulnerabilidade social na América Latina**: desafios para políticas públicas. Brasília: UNESCO, BID, 2002.

ABRIC, Jean-Claude. **A Abordagem Estrutural em Representações Sociais**. In MOREIRA, A.S. P.; OLIVEIRA, D. C. (org.). Estudos Interdisciplinares de Representação Social. Goiânia: AB, 1998.

ABRUCIO, Fernando Luiz. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, n.24, jun. 2005. Disponível em : <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782005000100005&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 06 jun. 2013.

_____. **Para além da descentralização**: os desafios da coordenação federativa do Brasil. In S. FLEURY (org.) Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil e Espanha. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

ADVÍNCULA, Rita de Cássia de A. S. **Sociedade Civil no Espaço de Atuação com a Juventude**: cartografia social. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes. Natal: UFRGN, 2006.

ALA-HARJA, Marjukka; HELGASON, Sigurdur. Em direção às melhores práticas de Avaliação. Brasília, **Revista do Serviço Público**, ano 51, n. 4, out./dez., 2000. Disponível em: <http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=2675>. Acesso em: 12 maio 2012.

ALMEIDA, Bruno. **IDH na prática**: riqueza x pobreza. Fmanhã. 05 ago. 2013. Disponível em: <<http://www.fmanha.com.br/geral/idh-na-pratica-riqueza-x-pobreza>>. Acesso em: 10 set. 2013.

ALMEIDA, Gerson. **Participação Social no Governo Federal** (slides). Secretaria-Geral da Presidência da República. Secretaria Nacional de Articulação Social. Brasília: SNAS, 2008.

ANDRADE, José Eduardo de; RODRIGUES, Júlia Alves Marinho. Ação pública para a juventude. **Cadernos Cenpec | Nova série**, v.3, n.5. 3, jul. 2008. Disponível em: <<http://cadernos.cenpec.org.br/index.php/cadernos/article/view/140>>. Acesso em: 24 abr 2013.

ANDRADE, Carla Coelho de. Juventude como questão social e o jovem como sujeito de políticas públicas no Brasil. Seminário Juventude Juventudes: presente e devir. 31 mar 2010. **Políticas Públicas em Debate**. Ciclo de Seminários. São Paulo: Fundap, 2010. Disponível em: <<http://debates.fundap.sp.gov.br/>>. Acesso em: 20 jun. 2013.

AREAS, D. N. C. **Vivência de violência e resiliência**: um estudo sobre os adolescentes da Ilha em Ururá/Campos dos Goytacazes. Rio de Janeiro: ISECENSA, 2011.

ARRETCHE, Marta T. S. Financiamento federal e gestão local de políticas públicas sociais: o difícil equilíbrio entre regulação, responsabilidade e autonomia. **Ciência e Saúde Coletiva**, v.8, n.2, 2003.

_____. **Federalismo, políticas e instituições**: o Brasil em perspectiva comparada. In E. DINIZ (org.). *Globalização, Estado e desenvolvimento: dilemas do Brasil no novo milênio*. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

_____. Políticas Sociais no Brasil: descentralização em um Estado Federativo. **Rev. bras. Ci. Soc.**, São Paulo, v.14, n.40, jun. 1999.

_____. **Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas**. In BARREIRA; CARVALHO (org.). *Tendências e Perspectivas na Avaliação de Políticas e Programas Sociais*. São Paulo: IEE/PUC, 2002.

_____. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo Perspec.**, v.18, n.2, São Paulo, abril/ jun. 2004.

ATLASBRASIL. **Campos dos Goytacazes**. Disponível em: <http://atlasbrasil.org.br/2013/perfil/campos-dos-goytacazes_rj>. Acesso em: 21 ago. 2013.

AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**, Campinas, v.14, n.1, 43-64, jun. 2008.

_____. Um novo paradigma para os movimentos sociais no Brasil. **Rev. bras. Ci. Soc.**, v.12, n.35, São Paulo, fev. 1997.

BAQUERO, Marcello. Memória política e constituição da cultura política brasileira. **Ciências Sociais Unisinos**, São Leopoldo, v.48, n.2, 84-92, maio/ago. 2012.

BARROS, Ricardo Paes de; CARVALHO, M.; FRANCO, S.; MENDONÇA, R. **Determinantes Imediatos da Queda da Desigualdade de Renda Brasileira**. In BARROS, Ricardo Paes de; FOGUEL Miguel Nathan; ULYSSEA Gabriel (org.). *Desigualdade de Renda no Brasil: uma análise da queda recente*, v.1. Brasília: IPEA, 2007.

BARROS, Ricardo Paes de; HENRIQUES, Ricardo; MENDONÇA, Rosane. Desigualdade e Pobreza no Brasil: retrato de uma estabilidade inaceitável. Dossiê desigualdade. **Rev. bras. Ci. Soc.**, v.15, n.42, fev. 2000.

BLASS, Leila Maria da Silva. Nas interfaces do trabalho, emprego e lazer. **Caderno CRH**, Salvador, v.17, n.41, pp.67-78, maio/ago. 2004.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. 6.ed. Rio de Janeiro: Paz e terra, 1986.

BOGHOSSIAN, Cynthia Ozon; MINAYO, Maria Cecília de Souza. Revisão sistemática sobre juventude e participação nos últimos 10 anos. **Saude soc.**, v.18, n.3, 411-423, set. 2009.

BOURDIEU, Pierre. **Espaço Social e Espaço Simbólico**. In *Razões práticas. Sobre a Teoria da Ação*. Campinas: Papirus, 2005.

_____. **Os três estados do capital cultural**. In NOGUEIRA, Maria Alice; CATANI, Afrânio (org.). *Escritos de educação*. 2ed. Petrópolis: Vozes, 1998.

BRANDÃO *et al* (org). Projeto Agente Jovem: avaliação de seus impactos. Cadernos de Estudos. **Desenvolvimento Social em Debate**, n.8, 2008. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília: MDS, 2008.

BRANDÃO, André. **Miséria da Periferia**. Rio de Janeiro: Pallas, 2004.

BRASIL. **Brasil sem homofobia**: Programa de Combate à violência e à Discriminação contra GLTB e de Promoção da Cidadania Homossexual, 2.ed., Ministério da Saúde. Conselho Nacional de Combate à Discriminação. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2004.

_____. **Documento Base**. I Conferencia Nacional de Juventude, out 2007. Brasília: 2007. Disponível em: <<http://www.acaoeducativa.org.br/portal/images/stories/pdfs/1a%20conferencia%20nacional%20de%20juventude%20-%20documento%20base.pdf>>. Acesso em: 16 abril 2013.

_____. **Lei Nº 11.129/2005**. Disponível em: <<http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao>>. Acesso em: 26 jun. 2010.

_____. **Lei Nº 12.852/2013**, de 5 de agosto de 2013. Institui o Estatuto da Juventude e dispõe sobre os direitos dos jovens, os princípios e diretrizes das políticas públicas de juventude e o Sistema Nacional de Juventude - SINAJUVE. 2013b.

_____. **Lei Nº 8069/90**. Estatuto da Criança e do Adolescente. Congresso Nacional. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/programas>>. Acesso em: 01 set. 2008.

_____. **PEC Nº138/2003**. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br>>. Acesso em: 26 jun. 2010.

_____. **PL Nº 4.529/2004**. 2004b. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br>>. Acesso em: 26 jun. 2010.

_____. **PL Nº 4.530/2004**. 2004a. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br>>. Acesso em: 26 jun. 2010.

_____. Presidência da República. Secretaria de Políticas para as Mulheres. **Edição Especial da Revista do Observatório Brasil da Igualdade de Gênero**. 1ª Impressão. Brasília: Secretaria de Políticas para as Mulheres, 2012. 91p.

_____. Presidência da República. Secretaria de Políticas para as Mulheres. **Boletim Observa Gênero**, Boletim do Observatório Brasil da Igualdade de Gênero, n.36, ano 5, jan./mar. 2013. Disponível em: <http://www.observatoriodegenero.gov.br/menu/publicacoes/boletim-do-observatorio-brasil-da-igualdade-de-genero-janeiro-a-marco-2013/at_download/file>. Acesso em: 12 jul. 2013. 2013^a.

_____. Presidência da República. Secretaria Nacional de Juventude. **Guia das políticas públicas de juventude**. Secretaria Nacional de Juventude. Brasília: SNJ, 2010.

_____. Secretaria Geral da Presidência da República. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/secgeral/frame_juventude.htm>. Acesso em: 03 set. 2008.

BRENNER, Ana Karina; LÃNES, Patrícia; CARRANO, Paulo Cesar Rodrigues. A arena das políticas públicas de juventude no Brasil: processos sociais e propostas políticas. **Jovens, Revista de Estudos sobre Juventud**, ano 9, n.22,194-211, México, jan./jun. 2005.

BRONZO, C. e VEIGA, L. Intersetorialidade e políticas de superação da pobreza: desafios para a prática. **Serviço Social e Sociedade**, 92, 2007.

BULLA, Leonia Capaverde. Relações sociais e questão social na trajetória histórica do

serviço social brasileiro. **Textos e Contextos**, n.2, ano II, dez. 2003.

BURLANDY, Luciene. A construção da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil: estratégias e desafios para a promoção da intersetorialidade no âmbito federal de governo. **Ciênc. Saúde coletiva**, Rio de Janeiro, v.14, n.3, jun. 2009.

_____. **Construção e Promoção de Sistemas Locais de Segurança Alimentar e Nutricional**: aspectos produtivos, de consumo, nutricional e de políticas públicas. Centro de Referência em Segurança Alimentar e Nutricional. Relatório final de pesquisa. Relatórios Técnicos, 3. Rio de Janeiro: CPDA/UFRRJ, MNS/UFF, ENSP-FIOCRUZ, UERJ, Instituto PÓLIS, SASOP, Projeto CNPq/COAGR 503.656/2003-8, Out de 2006.

BURLANDY, Luciene; LABRA, Maria Eliana. Redes de política no combate à fome e à pobreza: a estratégia Comunidade Solidária no Brasil. **Ciênc. saúde coletiva**, Rio de Janeiro, v.12, n.6, dez. 2007. Disponível em:

<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232007000600016&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 03 nov. 2013.

CAMPOS DOS GOYTACAZES. **1ª Conferência Regional da Juventude**. Efetivando direitos: qualificando o futuro. Edital de Convocação. 29 set 2011. Disponível em: <<http://juventuderegional.blogspot.com.br/>>. Acesso em: 13 nov.2012.

_____. **Edital Nº 05/2010**. Dispõe sobre abertura de inscrições de processo seletivo para contratação de professores para o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem Urbano) no município de Campos dos Goytacazes.

_____. **Edital Nº 03/2010**. Dispõe sobre abertura de inscrições de processo seletivo para contratação de professores para o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem Urbano) no município de Campos dos Goytacazes.

_____. **Lei Municipal Nº 8.172/2010**. Dispõe sobre a composição do Comitê Gestor do ProJovem e da Política Municipal de Juventude.

_____. **Lei Municipal Nº 8.204/2010, de 28 de dezembro de 2010**. Dispõe sobre a Política Municipal de Juventude e institui o Conselho Municipal da Juventude de Campos dos Goytacazes. Câmara Municipal de Campos dos Goytacazes.

_____. Portal da Prefeitura Municipal de Campos dos Goytacazes. Campos é destaque na 2ª Conferência Estadual de Juventude. Ruan Barros. **Notícias**. 2011a. Disponível em: <http://www.campos.rj.gov.br/exibirNoticia.php?id_noticia=10259>. Acesso em: 31 out. 2011.

_____. Portal da Prefeitura Municipal de Campos dos Goytacazes. Fundação da Infância e Juventude completa 21 anos na sexta-feira. Telmo Filho. **Notícias**. 14 mar. 2011b. Disponível em: <http://www.campos.rj.gov.br/exibirNoticia.php?id_noticia=6552>. Acesso em: 22 out. 2013.

_____. Portal da Prefeitura Municipal de Campos dos Goytacazes. Projovem Urbano capacita professores neste sábado. Lara Abreu. **Notícias**. 23 mar 2013. 2013a. Disponível em: <http://www.campos.rj.gov.br/imprimir.php?id_noticia=17709>. Acesso em> 12 jul. 2013.

_____. Portal da Prefeitura Municipal de Campos dos Goytacazes. Projovem Urbano capacita profissionais de Campos. Carla Rúbia Paixão. **Notícias**. 23 out. 2010. 2010. Disponível em : <http://www.campos.rj.gov.br/exibirNoticia.php?id_noticia=4222>. Acesso em: 29 set. 2012.

_____. Portal da Prefeitura Municipal de Campos dos Goytacazes. Projovem Urbano

põe em prática ações sociais nas comunidades. Jualmir Delfino. **Notícias**. 06 abril 2011. 2011c. Disponível em: <http://www.campos.rj.gov.br/exibirNoticia.php?id_noticia=6906>. Acesso em: 12 out. 2012.

_____. Portal da Prefeitura Municipal de Campos dos Goytacazes. Projovem: Educação abre processo seletivo para profissionais. **Notícias**. 06 out 2013. 2013b. Disponível em: <http://www.campos.rj.gov.br/exibirNoticia.php?id_noticia=21140>. Acesso em: 22 out. 2013.

_____. **Portaria N° 859/2011**. Nomeia o colegiado executivo do Conselho Municipal da Juventude de Campos dos Goytacazes.

CARRANO, Paulo César Rodrigues. **Juventude e cidades educadoras**. Petrópolis: Vozes, 2003.

_____. **Juventudes: as identidades são múltiplas. Os múltiplos "eus" do adolescente**. Século XXI. Multirio, jan. 2007. Disponível em: <http://portalmultirio.rio.rj.gov.br/sec21/chave_artigo.asp?cod_artigo=1086>. Acesso em: 20 mar. 2009.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

CARVALHO, Maria de Lourdes; BARBOSA, Telma Regina da Costa Guimarães; SOARES, Jéferson Boechat. Implementação de política Pública: uma abordagem teórica e crítica. **Anais**. X Colóquio Internacional sobre Gestão Universitária em América del Sur. Mar del Plata. 8 a 10 dez. 2010. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/97020/IMPLEMENTA%C3%87%C3%83O%20DE%20POL%C3%8DTICA%20P%C3%9ABLICA%20UMA%20ABORDAGEM%20TE%C3%93RICA%20E%20CR.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 13 abril 2012.

CARVALHO, Monique Batista. A política de pacificação de favelas e as contradições para a produção de uma cidade segura. **O Social em Questão**, ano XVI, n.29, 285-308, 2013

CASTEL, Robert. **As Metamorfoses da Questão Social: uma crônica do salário**. Petrópolis: Vozes, 2003.

CASTELLS, Manuel. **Sociedade em Rede**. São Paulo: Paz e Terra, 2003.

CASTRO, Diogo; SALES, Pedro; NETO, Antonio. **Pensando sobre a participação e os direitos da juventude no Brasil**. In PAPA, Fernanda de C.; FREITAS, Maria Virgínia de (orgs). Juventude em pauta: políticas públicas no Brasil. São Paulo: Petrópolis, 2011.

CASTRO, Jorge Abrahão de; AQUINO, Luseni (org). **Juventude e Políticas Sociais no Brasil**. Texto para Discussão n.1335. Brasília: IPEAD, 2008.

CASTRO, Maria Helena Guimarães de. **Políticas públicas: conceitos e conexões com a realidade brasileira**. In CANELA, Guilherme (org). Políticas públicas sociais e os desafios para o jornalismo. São Paulo: Cortez, 2008.

CASTRO, Mary Garcia. **Desafios para quem faz o campo das políticas públicas de juventude**. In PAPA, Fernanda de C.; FREITAS, Maria Virgínia de (orgs). Juventude em pauta: políticas públicas no Brasil. São Paulo: Petrópolis, 2011.

CAVALCANTE, Pedro. Descentralização de políticas públicas sob a ótica neoinstitucional: uma revisão de literatura. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v.45, n.6, dez. 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-

76122011000600008&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 03 nov. 2013.

CECCHETTO, Fátima; MONTEIRO, Simone. Discriminação, cor e intervenção social entre jovens na cidade do Rio de Janeiro (RJ, Brasil): a perspectiva masculina. **Rev. Estud. Fem.**, v.14, n.1, 199-218, Abr 2006.

CERQUEIRA, Daniel; MOURA, Rodrigo. **Custo da Juventude Perdida no Brasil**. Somos o futuro da nação? (julho de 2013) [versão preliminar]. Disponível em <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/130712_custo_da_juventude_perdida_no_brasil.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2013.

CHIECHELSKI, Paulo Cesar Santos. Avaliação de programas sociais: abordagens quantitativas e suas limitações. **Textos e Contextos**, n.4, dez. 2005.

CLEMENTINO, Josbertini Virginio. **As Políticas de Juventude na Agenda Pública Brasileira**: desafios e perspectivas. Dissertação (Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas) Universidade Estadual do Ceará. Fortaleza: UECE, 2009.

CMJ. Conselho Municipal de Juventude de Campos dos Goytacazes. **Atas das assembléias**. 2013.

COHN, Amélia. **A questão social no Brasil**: a difícil construção da cidadania. In MOTA, Carlos Guilherme. (org.) Viagem incompleta. A experiência brasileira (1500-2000): a grande transação. 2ed. São Paulo: Editora SENAC, 2000.

CONJUVE. Conselho Nacional de Juventude. **Guia de Políticas Públicas de Juventude**. Brasília: Conselho Nacional de Juventude, 2010.

_____. Conselho Nacional de Juventude. **Jovens como Sujeitos de Direitos**. Política Nacional de Juventude: diretrizes e perspectivas. Brasília: Conselho Nacional de Juventude, 2006.

_____. Conselho Nacional de Juventude. **Reflexões Sobre a Política Nacional de Juventude**. Brasília: Conselho Nacional de Juventude, 2011.

_____. Conselho Nacional de Juventude. Conjuve integra novo Comitê Gestor do Projovem Urbano. **Notícias**. 21 ago. 2012. Disponível em: <<http://www.juventude.gov.br/conjuve/noticias/2012/08/21-08-2012-conjuve-integra-novo-comite-gestor-do-projovem-urbano>>. Acesso em: 24 ago. 2013.

_____. Conselho Nacional de Juventude. Estatuto da Juventude é aprovado pela CAS e segue para o P... **Notícias**. 03 abril 2013. Disponível em: <<http://www.juventude.gov.br/conjuve/noticias/2013/04/03-04-2013-estatuto-da-juventude-e-aprovado-pela-cas-e-segue-para-o-plenario-na-tarde-desta-quarta-feira-3-4>>. Acesso em: 14 ago. 2013.

CONSTANTINO, P. *et al.* **Análise do Sofrimento Psíquico e auto-estima de crianças e adolescentes de uma comunidade de Campos dos Goytacazes**. Rio de Janeiro: ISECENSA, 2010.

CORROCHANO, Maria Carla. **Trabalho e educação no tempo da juventude**: entre dados e ações públicas no Brasil. In PAPA, Fernanda de C.; FREITAS, Maria Virgínia de (orgs). Juventude em pauta: políticas públicas no Brasil. São Paulo: Petrópolis, 2011.

COSTA, Antônio Gomes da. **O Estatuto da Criança e do Adolescente e o Trabalho Infantil**: trajetória, situação atual e perspectivas. Brasília: OIT, São Paulo: LTr, 1994.

COSTA, Luciano de Souza. **O desemprego e seus indicadores**. Dissertação (Mestrado em Economia). Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia. São Paulo:

UNICAMP, 2002.

COSTA, Mario da. ProJovem: notas sobre uma política nacional para jovens de baixa Escolaridade. Conjuntura Educacional. **Revista Contemporânea de Educação**. Rio de Janeiro, v.2, n.3, jan./jun. 2007. Disponível em: <<http://www.educacao.ufrj.br/revista/indice/numero3/artigos/ProJovem.pdf>>. Acesso em: 15 out. 2009.

COSTA, Suely Gomes. Sociedade Salarial: contribuições de Robert Castel e o caso brasileiro. **Serviço Social e Sociedade**, n.63, jul. 2000.

COSTA; Gilmaísa Macedo da. Crise Capitalista e Questão Social na Contemporaneidade. Rede de Estudos do Trabalho. **Revista da RET**, ano III, n.6, 2010.

COSTANZI, Rogério Nagamine. **Trabalho Decente e Juventude no Brasil**. Brasília: OIT, 2009. Disponível em: <<http://www.ProJovemurbano.gov.br/userfiles/textocompleto.pdf>>. Acesso em: 12 set. 2010.

CRISPIM, Kelly dos Santos; GODOY, José Henrique Artigas de. Juventude e a Questão Social no Contexto das Políticas Públicas de Trabalho e Emprego. **CSONline**. Revista Eletrônica de Ciências Sociais, ano 4, 9.ed, jan./abr. 2010

CRUZ, J. L. V. Economia do petróleo, novos investimentos, dinâmica regional e ensino da pós-graduação stricto sensu no norte fluminense. **Petróleo, Royalties e Região**, v.X, 2013.

_____. **Projetos Nacionais, Elites Locais e Regionalismo**: desenvolvimento e dinâmica territorial no Norte Fluminense. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional). Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, IPPUR, da Universidade Federal do Rio de Janeiro-UFRJ, 2003.

CUNHA, José Ricardo. **A Nova Política de Atendimento no Estatuto da Criança e do Adolescente**. In Visualizando a Política de Atendimento à Criança e ao Adolescente. Rio de Janeiro: KROART Editores, 1999.

CURY, Munir; PAULA, Paulo Afonso Garrido de; MARÇURA, Jurandir Norberto. **Estatuto da Criança e do Adolescente Anotado**. 3.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

DA MATTA, Roberto. **A casa e a rua**. Rio de Janeiro: Rocco, 1997.

_____. **Carnavais, malandros e heróis**. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.

DAGNINO, Evelina (org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo, Paz e Terra/Unicamp, 2002. 364 páginas.

DAHL, Robert A. **On Democracy**. Yale University Press, 2000.

_____. **Poliarquia**: participação e oposição. São Paulo: Edusp, 2005.

DAMASCENO, Irecy dos Santos Silva et al. O projovem trabalhador como possibilidade de nova organização econômica: um estudo de caso no município de Campos dos Goytacazes. **Gestão de Cidades**. SIPPI, 2011. Avaliação e Perspectivas das Políticas Públicas Integradas. Disponível em: <<http://www.metodista.br/gestaodecidades/publicacoes/artigos/sippi-2011/o-ProJovem-trabalhador-lidiane-silva.pdf>>. Acesso em 13 maio 2013.

DAMASCENO, Lúbia Badaró. **O Controle Social das Políticas Públicas para a Infância e Adolescência**: uma análise do Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente de Natividade/RJ. Dissertação (Mestrado em Política Social) Escola de Serviço Social da

Universidade Federal Fluminense. Niterói: UFF, 2006.

DAMASCENO, Maria Nobre. Juventude: educação e cidadania no contexto da diversidade cultural. **Anais**. VI Congresso Português de Sociologia. Mudos sociais: saberes e práticas. Universidade Nova de Lisboa, 2008.

DAYRELL, Juarez. **A música entra em cena**: o rap e o funk na socialização da juventude. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2005.

DELGADO, Pedro Gabriel. **Subjetividade do consumo de álcool e outras drogas e as políticas públicas brasileiras**. In Conselho Federal de Psicologia. Brasília: CFP, 2010. 128p.

DENZIN, Norman K.; LINCOLN, Yvonna S. **A disciplina e a prática da pesquisa qualitativa**. In DENZIN, Norman. O planejamento da pesquisa qualitativa: teoria e abordagens. Porto Alegre: Armed, 2006.

DESLANDES, Suely Ferreira; ASSIS, Simone Gonçalves de. **Abordagens quantitativa e qualitativa em saúde**: o diálogo das diferenças. In MINAYO, Maria Cecília de Souza; DESLANDES, Suely Ferreira (org.). Caminhos do pensamento: epistemologia e método. 195-219, Criança, Mulher, Saúde. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2002.

DIÓGENES, Glória; SÁ, Leonardo. **Juventude e Segurança Pública**: dissonâncias e ressonâncias. In PAPA, Fernanda de C.; FREITAS, Maria Virgínia de (orgs). Juventude em pauta: políticas públicas no Brasil. São Paulo: Petrópolis, 2011.

DOIMO, Ana Maria. **A vez e a voz do popular**: movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70. Rio de Janeiro, Relume-Dumará, 1995.

DRAIBE, S. M. O sistema brasileiro de proteção social: o legado desenvolvimentista e a agenda recente de reformas. **Cadernos de pesquisa** 32. São Paulo: UNICAMP, 1998.

DURKHEIM, Emile. **Representações Coletivas e Representações Individuais**. In Sociologia e Filosofia. São Paulo: Ícone, 1999.

ESTEVES, Luiz Carlos Gil; ABRAMOVAY, Miriam. **Juventude, Juventudes: pelos outros e por elas mesmas**. In ABRAMOVAY, Miriam; ANDRADE, Eliane Ribeiro; ESTEVES, Luiz Carlos Gil (orgs). Juventudes: outros olhares sobre a diversidade / organização. Brasília: MEC/ SECADI/ UNESCO, 2007.

ESTEVES, Maria Cristina Durante. **O Protagonismo Juvenil na percepção de Jovens de um Programa de Educação para o Trabalho na Cidade de Ribeirão Preto**. São Carlos: UFSCAR, 2005.

FALLETI, T. Efeitos da descentralização nas relações intergovernamentais: o Brasil em perspectiva comparada. **Sociologias**, n.16, 2006.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. **RAP**. Revista Brasileira de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 35, n.1, p. 119-144, 2001.

FERREIRA, José Wesley. Questão Social e Intervenção Profissional dos Assistentes Sociais. **Textos e Contextos** (Porto Alegre), v.9, n.2, 209-217, ago./dez. 2010.

FERREIRA, Mônica Dias Peregrino. Juventude, trabalho e escola: elementos para análise de uma posição social fecunda. **Cad. Cedes**, Campinas, v.31, n.84, 275-291, maio-ago, 2011.

FERREIRA, Thábata. **Campos dos Goytacazes**: Eleita a primeira diretoria do Conselho da Juventude. Sua cidade. Jun. 2011. Disponível em: <<http://suacidade.org/campos-dos->

goytacazes/eleita-a-primeira-diretoria-do-conselho-da-juventude#.UnFGTnC-oxg>. Acesso em 20 dez. 2012.

FIGUEIREDO, M.F.; FIGUEIREDO, A.M.C. **Avaliação Política e Avaliação de Políticas: um quadro de referência teórica**. Belo Horizonte: 1986.

FLEURY, Sonia. **La expansión de la ciudadanía**. In *Inclusión social e nuevas ciudadanía: condições para la convivencia y seguridad democráticas*. 176-194. Colômbia: Ed Pontificia Universidad Javerian, 2003.

FLEURY, Sonia. Militarização do social como estratégia de integração: o caso da UPP do Santa Marta. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 14, n.30, mai./ago. 2012, p. 194-222

FLEURY, Sonia; OUVENEY, Assis Luiz Mafort; KRONEMBERGER, Thais Soares; ZANI, Felipe Barbosa. Governança local no sistema descentralizado de saúde no Brasil. **Rev Panam Salud Publica** [online], v.28, n., 446-455, 2010.

FLORA, Ângela Della. **Representações sobre a juventude no projeto da Teologia da Libertação**. Grupo de Trabalho Sociologia da Infância e Juventude. XIII Congresso Brasileiro de Sociologia. 29 maio a 1 jun. 2007, UFPE, Recife (PE).

FMIJ. **Programa Desafio**. 2010. Disponível em:

<<http://fmijprogramadesafio.blogspot.com.br/p/programa-desafio-01-identificacao-da.html>>. Acesso em: 10 ago. 2012.

FNDE. **Resolução /CD/FNDE Nº 22 DE 26 de maio de 2008**. Estabelece os critérios e as normas de transferência automática de recursos financeiros a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios para o desenvolvimento de ações do Programa Nacional de Inclusão de Jovens – ProJovem Urbano.

_____. **Resolução CD/FNDE Nº 41 de 24 de agosto de 2012**. Estabelece os critérios e os procedimentos as normas para para o pagamento de auxílio financeiro aos estudantes do Programa Nacional de Inclusão de Jovens - ProJovem Urbano, a partir do exercício de 2012. Brasília: Ministério da Educação/ Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação/ Conselho Deliberativo, 2012b.

_____. **Resolução CD/FNDE Nº 54 de 21 de novembro de 2012**. Estabelece os critérios e as normas para a transferência automática de recursos financeiros aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, para o desenvolvimento de ações do Programa Nacional de Inclusão de Jovens – ProJovem Urbano. Brasília: Ministério da Educação/ Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação / Conselho Deliberativo, 2012a.

_____. **Resolução CD/FNDE Nº 60 de 09 de novembro de 2011**. Estabelece os critérios e as normas para a transferência automática de recursos financeiros aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, para o desenvolvimento de ações do Programa Nacional de Inclusão de Jovens – ProJovem Urbano. Brasília: Ministério da Educação/ Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação / Conselho Deliberativo, 2011.

_____. **Resolução/CD/FNDE nº 20, de 22 de maio de 2013**. Estabelece critérios para a descentralização de créditos orçamentários e recursos financeiros às Instituições Federais de Ensino Superior no âmbito do Programa Nacional de Inclusão de Jovens – ProJovem Urbano a partir de 2013. Brasília: Ministério da Educação/ Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação / Conselho Deliberativo, 2013.

_____. **Resolução/CD/FNDE nº 29, de 19 de junho de 2009**. Acresce e altera dispositivos na Resolução CD/FNDE nº 22, de 26 de maio de 2008, para modificar procedimentos e adequar os repasses de recursos financeiros no âmbito do Programa

Nacional de Inclusão de Jovens – ProJovem Urbano. Brasília: Ministério da Educação/ Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação / Conselho Deliberativo, 2009.

FRANCO, Dauro Santos. **Democracia e poder local**: algumas considerações sobre o caso de Campos dos Goytacazes. Dissertação (Mestrado em Políticas Sociais). Centro de Ciências do Homem da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro. Campos dos Goytacazes: UENF, 2006.

FRANCO, Juliana Oshima. A UNE e a Reforma Universitária no governo Lula. **Anais**. III Simpósio Lutas Sociais na América Latina: Trabalhadore(a)s em movimento: constituição de um novo proletariado?. 24 a 26 set. 2008. Grupo de Estudos de Política da América Latina. Gepal, 2008.

FRANZESE, Cibele. **Município, Estado e União**: três esferas de governo para o mesmo local. Dissertação (Mestrado). Escola de Administração de Empresas de São Paulo. Fundação Getúlio Vargas, 2005.

FRANZESE, Cibele; ABRUCIO, Fernando. **A combinação entre federalismo e as políticas públicas no pós-1988**: os resultados nas áreas de saúde, assistência social e educação. ROCHA, M.C.G. da (org.). Reflexões para ibero-América: avaliação de programas sociais. Brasília: Enap, 2009.

FREIRE, Paulo. **Extensão ou comunicação?** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1971.

FREITAS, A. B. **Traços Brasileiros para uma análise Organizacional**. In MOTTA, F. P.; CALDAS, M. P (Org). Cultura organizacional e cultura brasileira. São Paulo: Atlas, 2007.

FREITAS, Mari Virgínia (org). **Juventude e adolescência no Brasil**: referências conceituais. Ação Educativa, nov. 2005.

FREIXO, Adriano de; SERRA, Carlos Henrique Aguiar; MEDEIROS, Dulcinéa de. O Estado de Direito no Brasil e suas incongruências: os direitos humanos em questão. **Contemporânea**, v.2, n.1, 65-82, jan./jun. 2012.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n.21, 211-259, jun. 2000

FURIATI, Nídia Maria de Ávila. **Juventude e Estado no Brasil**. A lógica constitutiva do Conselho Nacional da Juventude no governo Lula. Tese (Doutorado). Departamento de Sociologia da Universidade de Brasília. Brasília, UNB, 2010.

GERJ. Governo do Estado do Rio de Janeiro. Portal. **Notícias**. Pezão: ‘rio vai até as últimas consequências por royalties do petróleo’. 05 maio 2013. Disponível em: <<http://www.rj.gov.br/web/vgovest/exibeconteudo?article-id=1468545>>. Acesso em: 23 maio 2013.

GOHN, Maria da Glória Marcondes. Sociedade civil no Brasil: movimentos sociais e ONGs. **Nômad**, n.20, abril 2004. Instituto de Estudios Sociales Contemporáneos – IESCO/ Facultad de Ciencias Sociales, Humanidades y Arte/ Universidad Central. Colômbia.

GÓIS, João Bosco Hora. **Inconclusões e Instabilidades**: reflexões sobre a Política de Juventude do município de Niterói. Tese (Habilitação em Concurso para professor titular). Niterói, 2010.

_____. **Política Nacional de Juventude: concepções subjacentes e implementação**. PIBIC/CNPQ. Niterói: UFF, 2007.

GOMES, Eduardo Granha Magalhães. **Conselhos Gestores de Políticas Públicas**:

democracia, controle social e instituições. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) Fundação Getúlio Vargas. Escola de Administração de Empresas de São Paulo. São Paulo: FGV/EAESP, 2003.

GONÇALVES, M. G.; GARCIAS, C. M.; KAUCHAKJE, S. **Poder Local e Gestão Intersetorial**: discursos e práticas sociais sobre questão sócio-ambiental num bairro de Curitiba/PR. IV Encontro Nacional da Anppas, 4,5 e 6 jun. 2008, Brasília.

GORZ, André. **Adeus ao proletariado**: para além do socialismo. Rio de Janeiro, Forense Universitária, 1987.

GRUPO KRISIS. **Manifesto contra o trabalho**. São Paulo, Conrad, 2003.

GUIMARÃES, Angela. **Dilemas da vivência da juventude negra do Brasil**. In PAPA, Fernanda de C.; FREITAS, Maria Virgínia de (orgs). Juventude em pauta: políticas públicas no Brasil. São Paulo: Petrópolis, 2011.

GUIMARÃES, Cláudia Veloso Torres (org). **Plano Nacional de Formação para Gestores, Formadores e Educadores**. Programa Nacional de Inclusão de Jovens. Projovem Urbano, 64p.: il (Coleção Projovem Urbano), Brasília: 2012.

HADDAD, Sérgio; DI PIERRO, Maria Clara. Aprendizagem de jovens e adultos: avaliação da década da educação para todos. **São Paulo Perspec.**, v.14, n.1, 29-40, mar 2000.

HEIDEMANN, Francisco G. **Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento**. In HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José F. (org.). Políticas Públicas e Desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise. 2.ed. Editora Universidade de Brasília, 2010.

HEYWOOD, A. **Politics**. London: Macmillan, 1997.

HOUTARD, François. **La mundialización de las resistências y de las luchas contra el neoliberalismo**. In SEOANE, José e TADDEI, Emilio. Resistencias mundiales [De Seattle a Porto Alegre], 2001.

IAMAMOTO, Marilda Vilela. Mundialização do capital, “questão social” e Serviço Social no Brasil. **Revista em Pauta**, n.21, 2008.

IBASE; PÓLIS. **Juventude Brasileira e Democracia**: participação, esferas e políticas públicas. Projeto de Pesquisa Juventude Brasileira e Democracia, maio 2004. Relatório Regional Rio de Janeiro 3.6. Ibase/ Polis. Jan 2006.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Diretoria de Pesquisas. Informação Demográfica e Socioeconômica, n.27, **Síntese de Indicadores Sociais**. Uma Análise das Condições de Vida da População Brasileira, 2010.

IDEB. **Campos dos Goytacazes**. Ideb 2011. Disponível em: <<http://www.portalideb.com.br/cidade/2743-campos-dos-goytacazes/ideb>>. Acesso em: 20 set. 2013.

INOJOSA; Rose Marie. Sinergia em políticas e serviços públicos: desenvolvimento social com intersetorialidade. **Cadernos FUNDAP**, n.22, 102-110, 2001.

INSTITUTO CIDADANIA. **Projeto juventude**: documento de conclusão: versão inicial para discussão, complementação e ajustes. São Paulo: [s.l.], 2004. Disponível em: <http://www.adolec.br/bvs/adolec/P/pdf/doc_conclusao.pdf>. Acesso em: 3 fev. 2012.

IPEA. **Brasil**: o estado de uma nação. IPEA, 2005.

_____. **Índice de Desenvolvimento Humano**. IDH. Rio de Janeiro: IPEA, 2000.

Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br>>. Acesso em: 21 jul. 2011.

_____. **Juventude no Brasil**. Capítulo 8. Brasil: o estado de uma nação. IPEA, 2010. Disponível em: <<http://www.juventude.gov.br/conjuve/documentos/brasil-2013-estado-de-uma-nacao>>. Acesso em 14 nov. 2012.

JACOBI, Pedro Roberto. Educação, ampliação da cidadania e participação. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v.26, n.1, 11-29, jan./jun. 2000.

JODELET, Denise. **Representações Sociais**: um domínio em expansão. In JODELET, Denise (org.). *As Representações Sociais*. Lilian Ulup (trad.). 17-44. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2001.

JUNQUEIRA, Luciano A. Prates. A gestão intersetorial das políticas sociais e o terceiro setor. **Saúde e Sociedade**, v.13, n.1, 25-36, jan./abril 2004.

_____. Novas formas de gestão na saúde: descentralização e intersetorialidade. **Saúde soc.**, v. 6, n.2, dez. 1997, São Paulo.

JUSTO, Adriana Maiarotti; ARANTES, Rosana Freitas; SENNA, Mônica de Castro Maia. Desafios para as avaliações em políticas sociais. **Revista Aval**, ano 3, v.1, n.4, jan./jun. 2010. Disponível em: <<http://wpmapp.oktiva.com.br/wp-aval/files/2011/06/PG-103-112-ARTIGO-9.pdf>>. Acesso em: 3 dez 2011.

KERBAUY, Maria Teresa Miceli. Políticas de juventude: políticas públicas ou políticas governamentais? **Estudos de Sociologia**, Araraquara, 18/19, 193-203, 2005.

KINGDON, J. W. **Agendas, Alternatives, and Public Policies**. 2ed. New York: Addison, Wesley Longman, Inc. 1995.

KISS, Ligia Bittencourt; SCHRAIBER, Lilia Blima; D'OLIVEIRA, Ana Flávia Pires Lucas. Possibilidades de uma rede intersetorial de atendimento a mulheres em situação de violência. **Interface**, Botucatu, v.11, n.23, dez. 2007.

KOURY, Mauro Guilherme Pinheiro. Medos urbanos e mídia: o imaginário sobre juventude e violência no Brasil atual. **Soc. Estado.**, v.26, n.3, 471-486, dez. 2011.

LABRA, Maria Eliana. Análise de políticas, modos de policy-making e intermediação de interesses: uma revisão. **Physis**, Rio de Janeiro, v.9, n.2, dez. 1999. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-73311999000200008&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 03 nov. 2013.

_____. **Existe uma Política de Participação e Controle Social no Setor Saúde?** Contribuições para um debate urgente. Rio de Janeiro: Cebes, 2007.

LACHTIM, Sheila Aparecida Ferreira; SOARES, Cássia Baldini. Valores atribuídos ao trabalho e expectativa de futuro: como os jovens se posicionam?. **Trab. educ. saúde** (Online), v.9, n.2, 277-294, out. 2011.

LAMONICA, Desiane de Oliveira Rosa. Redes de Proteção e Sociabilidade de Adolescentes em Contextos de Políticas Públicas para Juventude. **Anais**. XI Congresso Luso Brasileiro de Ciências Sociais. Diversidades e (Des)Igualdades. Salvador, ago. 2011.

LAMOUNIER, Bolívar. **Estrutura Institucional e governabilidade na década de 1990**. In VELLOSO, João Paulos dos Reis (org.). *O Brasil e as Reformas Políticas*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1992.

LAVINAS, Lena. Combate à Pobreza, Combate à Exclusão: sinalizando a distribuição de competências entre esferas de governo. **Anais**. XXVII Reunião Anual da ANPOCS, 2003.

_____. **Combinado o compensatório e o redistributivo**: o desafio das políticas sociais no Brasil. In HENRIQUES, R. (org.). Desigualdade e pobreza no Brasil. Rio de Janeiro, 2000.

LEIRO, Augusto C. R. **Educação e mídia esportiva**: representações sociais da juventude. 2004. Tese (Doutorado em Educação), Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2004.

LEITE, E.M. **Juventude e trabalho**: criando chances, construindo cidadania. In FREITAS, M.; PAPA, F.C. (org.). Introdução. Políticas Públicas: Juventude em pauta. São Paulo: Cortez, 2008, 145- 164.

LEVY, Gabriela. **Quadrilha desviou em torno de 200 milhões de reais. Notícias**. Procuradoria da República no Rio do Janeiro, Assessoria de Comunicação Social. Disponível em: <http://noticias.pgr.mpf.mp.br/noticias/noticias-do-site/copy_of_patrimonio-publico-e-social/mpf-rj-consegue-o-afastamento-do-prefeito-de-campos-dos-goytacazes>. Acesso em: 8 maio 2013.

LIMA, André L. D. **A Juventude no texto literário e na Indústria Cultural**. 2004. Dissertação (Mestrado em Educação), Pontifícia Universidade Católica, Rio de Janeiro, 2004. Disponível em: <<http://www.bdae.org.br/dspace/bitstream/123456789/2206/1/tese.pdf>> Acesso em: 11 jan. 2011.

LIMA, Venício. **A atualidade do conceito de Comunicação** FEi. In LIMA, Venício. *Mídia: teoria e política*. São Paulo: Perseu Abramo, 2001.

LIMA, Waner Gonçalves. Política pública: discussão de conceitos. **Interface** (Porto Nacional), n.5, out. 2012. Disponível em <<http://revista.uft.edu.br/index.php/interface/article/viewFile/370/260>>. Acesso em: 18 jul. 2013.

LINDBLOM, Charles E. **O Processo de Decisão Política**: pensamento político. Brasília: UNB, 1981.

LIRA, Davi; ALVARES, Débora. **Projovem Urbano é caro e ineficiente. Bastidores. Política**. Blog Estadão. 09 de dezembro de 2011. Disponível em: <<http://blogs.estadao.com.br/em-foca/tag/davi-lira-de-melo/>>. Acesso em: 10 jan. 2012.

LOBATO, L. **Avaliação de Políticas Sociais**: notas sobre alguns limites e possíveis desafios. *Trabalho, Educação e Saúde*, 2 (1): 95-106, 2004.

LOPES, José Reinaldo de Lima. O direito ao reconhecimento para gays e lésbicas. **Sur, Rev. int. direitos human.**, v.2, n.2, 64-95, 2005.

LYRA, Jorge; SOBRINHO, André. **Políticas públicas de juventude**: saúde em pauta? In PAPA, Fernanda de C.; FREITAS, Maria Virgínia de (orgs). *Juventude em pauta: políticas públicas no Brasil*. São Paulo: Petrópolis, 2011.

MACEDO, Laura Christina. **Participação e Controle Social na área de Saúde**: uma revisão bibliográfica. Dissertação (Mestrado). Escola de Enfermagem de Ribeirão Preto/ USP. Ribeirão Preto, 2005.

MACEDO, Severine; ELIAS, Bruno. **A questão da idade no Estatuto da Juventude**. Disponível em: <<http://www.juventude.gov.br/conjuve/noticias/2013/03/18-03-2013-a-questao-da-idade-no-estatuto-da-juventude>>. Acesso em: 19 ago. 2013.

MAGALHAES, Rosana; BODSTEIN, Regina. Avaliação de iniciativas e programas intersetoriais em saúde: desafios e aprendizados. **Ciênc. Saúde coletiva**, Rio de Janeiro,

v.14, n.3, jun. 2009.

MAGALHAES, Rosana; COELHO, Angela Virginia; NOGUEIRA, Milena Ferreira; BOCCA, Cláudia Bocca. Intersectorialidade, convergência e sustentabilidade: desafios do programa Bolsa Família em Manguinhos, RJ. **Ciênc. Saúde coletiva**, Rio de Janeiro, v.16, n.11, nov. 2011. Disponível em:

<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232011001200017&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 05 mar. 2013.

MARSHALL, T.H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MARTINELLI, Maria Lúcia. **O uso de abordagens qualitativas na pesquisa em serviço social**. In MARTINELLI, Maria Lúcia (org.). Pesquisa qualitativa: um instigante desafio. Série Núcleo de Pesquisa. São Paulo: Veras Editora. 1999.

MARTINHO, Cássio. **Dinâmicas de propagação e swarming**. In MARTINHO, Cássio *et al.* Vida em rede: conexões, relacionamentos e caminhos para uma nova sociedade. Barueri, SP: Instituto C&A, 2011.

MEC. Ministério da Educação. **Edital MEC/SECADI Nº 41/2012**. Termo de referência. Projeto 914brz1135 Unesco. Fortalecimento de Políticas Educacionais para a Juventude. Brasília: Ministério da Educação/ Secadi, 2012.

MEDINA, Gabriel. **Um novo momento para as juventudes do Brasil**. In PAPA, Fernanda de C.; FREITAS, Maria Virgínia de (orgs). Juventude em pauta: políticas públicas no Brasil. São Paulo: Petrópolis, 2011.

MELICIO, Thiago Benedito Livramento; GERALDINI, Janaina Rodrigues; BICALHO, Pedro Paulo Gastalho de. Biopoder e UPPs: alteridade na experiência do policiamento permanente em comunidades cariocas. *Fractal, Rev. Psicol.*, Rio de Janeiro, v. 24, n. 3, dez. 2012.

MELO, Marcus André. **As sete vidas da agenda pública brasileira**. In RICO, E. M. (org.) Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate. São Paulo: Cortez/ IEE, 1998.

_____. O viés majoritário na política comparada: responsabilização, desenho institucional e qualidade democrática. **Rev. bras. Ci. Soc.**, São Paulo, v. 22, n.63, Feb. 2007.

MENANDRO, Maria Cristina Smith; MORAES, Leandro Gama; MENDES, Flávio Martins de Souza; NARDI, Milena Bertollo. Juventude e Representações Sociais de Participação Política. **Revista Eletrônica de Psicologia Política**, ano 8, n. 23, jul./ago 2010. Disponível em: <http://www.psicopol.unsl.edu.ar/Agosto2010_Nota4.pdf>. Acesso em: 2 jan. 2011.

MENANDRO, Maria Cristina Smith; TRINDADE, Zeidi Araújo; ALMEIDA, Ângela Maria de Oliveira. Representações sociais da adolescência/juventude a partir de textos jornalísticos (1968-1974 e 1996-2002). **Arquivos Brasileiros de Psicologia**, v.55, n.1, 2003.

MENDES, Juliana. **Projovem Adolescente**: breves considerações sobre os aspectos normativos e conceituais que orientam sua implementação no município de Campos dos Goytacazes. ENPESS, 2012.

MENDES, Rosilda; BOGUS, Cláudia Maria; AKERMAN, Marco. Agendas urbanas intersetoriais em quatro cidades de São Paulo. **Saude soc.**, São Paulo, v.13, n.1, abril 2004.

MÉNDEZ, Emilio García; BELOFF, Mary (org.). **Infância, Lei e Democracia na América Latina**: Análise Crítica do Panorama Legislativo no Marco da Convenção Internacional

sobre os Direitos da Criança 1990 – 1998. Trad. Eliete Ávila Wolff. Blumenau: Edifurb, 2001.

MENICUCCI, Eleonora. **Plano Nacional de Políticas para as Mulheres 2012-2015**. In BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Políticas para as Mulheres. Edição Especial da Revista do Observatório Brasil da Igualdade de Gênero. 1ª Impressão. Brasília: Secretaria de Políticas para as Mulheres, 2012. 91p.

MESQUITA, Marcos Ribeiro. **Identidade, Cultura e Política**: os movimentos estudantis na contemporaneidade. Tese (Doutorado em Psicologia Social). Pontifícia Universidade Católica. São Paulo, 2006.

META Pesquisa de Opinião. **Primeira Pesquisa Censitária Nacional sobre Crianças e Adolescentes em Situação de Rua**. Brasília: SDH/ IDEST, 2010.

MILANI, Carlos R. S. O Princípio da Participação Social na Gestão de Políticas Públicas Locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias. **RAP. Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro 42(3):551-79, maio/jun. 2008.

MINAYO, M.C.S. (org.) **Pesquisa Social**: teoria, método e criatividade. 26.ed. Petrópolis: Vozes, 2007.

MOISES, José Álvaro. A desconfiança nas instituições democráticas. **Opin. Publica**, Campinas, v. 11, n.1, mar. 2005. Disponível em:

<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762005000100002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 17 ago. 2013.

_____. Cultura política, instituições e democracia: lições da experiência brasileira. **Rev. bras. Ci. Soc.**, São Paulo, v.23, n.66, fev. 2008. Disponível em:

<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092008000100002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 17 ago. 2013.

_____. **Democracia e confiança**: Por que os cidadãos desconfiam das instituições públicas?. São Paulo: Edusp, 2010.

MOKATE, K. **Convertiendo el ‘monstruo’ em aliado**: la evaluacion como herramienta de la gerencia social. Washington: INDES/BID, 2000.

MONTEIRO, Raffaella Ferreira *et al.* Autoestima e resiliência dos adolescentes da margem da linha: redes de apoio social como fator de proteção. **Perspectiva online**: biol. e saúde, Campos dos Goytacazes, 4 (2), 41-55, 2012. Disponível em:

<<http://www.seer.perspectivasonline.com.br/index.php/CBS/article/viewFile/159/71>>. Acesso em: 05 maio 2013.

MOREIRA, Danilo. **1ª Conferência Nacional de Políticas Públicas de Juventude e as entrelinhas de um processo participativo**. Centro de Documentação e Memória. Coleção Princípios, n.96, 61-66, jun./ jul 2008.

MORIN, E. **Cultura de massas do século XX**: o espírito do tempo II – necrose. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2006.

MOSCOVICI, Serge. **O fenômeno das representações sociais**. In Representações sociais. Investigação em psicologia social. Petrópolis: Vozes, 2005.

MOVIMENTO MINAS. **Movimento Minas**. Disponível em:

<<http://blog.movimentominas.mg.gov.br/pagina-exemplo/#sthash.4VNWq3tM.dpuf>>. Acesso em: 11 out. 2013.

MSTTR. **Carta Proposta da Juventude**. Carta Proposta da Juventude do Movimento

- Sindical de Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais, nov. 2003. Disponível em: <<http://www.contag.org.br/imagens/f274CARTAJuventude.pdf>>. Acesso em: 9 fev. 2012.
- NASCIMENTO, Sueli do. Reflexões sobre a intersectorialidade entre as políticas públicas. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n.101, mar. 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-66282010000100006&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 26 fev. 2013.
- NAVARRO, Ignez Pinto; SOARES, Swamy de Paula Lima. **Emancipação, Juventude e Políticas Públicas**: o caso do ProJovem. GT: Estado e Política Educacional, n.05. UFPB/AMPED, 2007.
- NERI, Marcelo Cortes. 2009. **Crônica de uma Crise Anunciada**: Choques Externos e a Nova Classe Média. Rio de Janeiro: IBRE/FGV, CPS, 2009. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cps/crise/>>. Acesso em: 13 fev 2010.
- NERI, Marcelo Cortes; CARVALHAES, Luisa. **Será esta década, a da igualdade?** Conjuntura Econômica. Rio de Janeiro: IBRE/FGV, CPS, 2008. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cps/artigos/Conjuntura/2008/kc1576a.pdf>>. Acesso em: 22 fev. 2011.
- NOGUEIRA, Luciana de Alcântara; BELLINI, Luzia Marta. Sexualidade e violência, o que é isso para jovens que vivem na rua? **Texto contexto - enferm.**, v.15, n.4, 610-616, dez 2006.
- NOGUEIRA, M. A. A dimensão política da descentralização participativa. **São Paulo em Perspectiva**, v.11, n.3; 8-19, 1997.
- NOP. **Pesquisa Juventude**: Cultura e Cidadania, mar 2006. Núcleo de Opinião Pública da Fundação Perseu Abramo. VENTURI, Gustavo; RECAMÁN, Marisol (coord.). Disponível em: <<http://novo.fpabramo.org.br/content/pesquisa-juventude-cultura-e-cidadania>>. Acesso em: 14 out. 2011.
- O GLOBO. Jovens Pela Paz: objetivo era treinar adolescentes para atuar como multiplicadores de conhecimento. **Notícias**. <http://oglobo.globo.com/rio/jovens-pela-paz-objetivo-era-treinar-adolescentes-para-atuar-como-multiplicadores-de-conhecimento-2946709>
- _____. Prefeito de Campos é afastado sob suspeita de fraude. **Notícias**, mar. 2008. G1 Globo. Disponível em: <<http://g1.globo.com/Noticias/Rio/0,,MUL346078-5606,00-PREFEITO+DE+CAMPOS+E+AFASTADO+SOB+SUSPEITA+DE+FRAUDE.html>>. Acesso em 15 set.2011.
- OIJ. **Estatuto de Organização Ibero-americana de Juventude**. 2013. Disponível em: <http://www.oij.org/pt_PT/oij/estatuto>. Acesso em: 16 abril 2013.
- OIT. **Trabajo decente y juventud en América Latina 2010**. OIT/ Proyecto Promoción del Empleo Juvenil en América Latina. Lima: OIT/ Prejal, 2010. 248p.
- OLIVEIRA SOBRINHO, Afonso Soares de. A crise de legitimidade das instituições: democracia, constitucionalismo e acesso à Justiça. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XVI, n.112, maio 2013. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=12850&revista_caderno=9>. Acesso em: 24 ago 2013.
- OLIVEIRA, Floriano José Godinho de. **Reestruturação produtiva e regionalização da economia no território fluminense**. Tese[Doutorado] São Paulo, USP, 2003.
- OLIVEIRA, Régia Cristina. Adolescência, gravidez e maternidade: a percepção de si e a

relação com o trabalho. **Saude soc.**, v.17, n.4, 93-102, dez. 2008.

ONU. **Declaração Política sobre HIV/VIH / AIDS/SIDA**: Intensificando nossos Esforços para Eliminar o HIV/VIH / AIDS/SIDA. A/RES/65/277. Nações Unidas, Assembléia Geral, Sexagésima quinta sessão, 10 jun. 2011. Disponível em:

<<http://www.unaids.org.br/biblioteca/Declara%E7%E3o%20Pol%EDtica%20sobre%20HIV%20VIH%20AIDS%20SIDA%202011%20PORTUGU%CAS.pdf>>. Acesso em: 28 set. 2012.

ORTOLAN, Marcelo Augusto Biehl. **Relações Intergovernamentais e Instrumentos de Cooperação Administrativa na Federação Brasileira**. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade Federal do Paraná. Curitiba: UFPR, 2013.

PAIVA, Gabriel de Abreu Gonçalves de. **A UNE e os partidos políticos no governo Lula (2003-2010)**. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Estadual do Oeste do Paraná. Centro de Educação, Comunicação e Artes- CECA/PPGE. Paraná: Unioeste, 2011.

_____. **A UNE sob o governo Lula: a história de uma decadência**. São Paulo: José Luis e Rosa Sundermann, 2013. 176p

PAPA, Fernanda de C.; FREITAS, Maria Virgínia de (orgs). **Juventude em pauta**: políticas públicas no Brasil. São Paulo: Petrópolis, 2011.

PARIZ, Juliane; MENGARDA, Celito Francisco; FRIZZO, Giana Bitencourt. A atenção e o cuidado à gravidez na adolescência nos âmbitos familiar, político e na sociedade: uma revisão da literatura. **Saude soc.**, v.21, n.3, 623-636, set. 2012.

PARTICIPATÓRIO. Portal. **Participatório**. Disponível em <<http://www.participatorio.juventude.gov.br>>. Acesso em: 11 out. 2013.

PASTORINI, A. **A categoria ‘questão social’ em debate**. 2.ed., São Paulo, Cortez, 2007.

_____. **O círculo ‘maldito’ da pobreza no Brasil: a mistificação das ‘novas’ políticas sociais**. Tese (Doutorado). Rio de Janeiro: UFRJ, 2002.

PAULA, Kelly Andressa de; PALHA, Pedro Fredemir; PROTTI, Simone Teresinha. Intersetorialidade: uma vivência prática ou um desafio a ser conquistado? O Discurso do Sujeito Coletivo dos enfermeiros nos núcleos de Saúde da Família do Distrito Oeste - Ribeirão Preto. **Interface** (Botucatu), Botucatu, v.8, n.15, ago. 2004.

PAULI, L.T.S. **A integralidade das ações em saúde e a intersetorialidade municipal**. Tese (Doutorado). Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

PAULILO, Maria Ângela S.; JEOLÁS, Leila S. Jovens, drogas, risco e vulnerabilidade: aproximações teóricas. **Serviço Social em Revista**, 2000, v.3, n.1.

PEREIRA, Cláudia da Silva. Juventude como conceito estratégico para a Publicidade. **Comunicação, Mídia e Consumo**. Escola Superior de Propaganda e Marketing. São Paulo, v.7 n.18, mar. 2010 (pp.37-54)

PEREIRA, Potyara A. P. As políticas dos anos 90: crise ou reestruturação? **Debates Sociais**. Rio de Janeiro: CBCISS, n.57, 1999 (pp.65-72).

PEREIRA, Tânia da Silva. **O melhor interesse da criança**: um debate interdisciplinar. Rio de Janeiro/ São Paulo: Renovar, 2000.

PESSALACIA, Juliana Dias Reis; MENEZES, Elen Soraia de; MASSUIA, Dinéia. A vulnerabilidade do adolescente numa perspectiva das políticas de saúde pública. **Revista**

Centro Universitário São Camilo, 2010, 4(4), (pp.423-430).

PICOLOTTO, Everton Lazzaretti. Movimentos sociais: abordagens clássicas e contemporâneas. **CSOnline**. Revista eletrônica de Ciências Sociais, nov. 2007.

PILLOTTI, F.; RIZZINI, I. (orgs.) **A arte de governar crianças**. A história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil. Rio de Janeiro: Universidade Santa Úrsula, 1995.

PINHEIRO, Anelise R.O. **Análise histórica do processo de formulação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (2003 – 2006):** atores, idéias, interesses e instituições na construção de consenso político. Brasília: ICH/UNB, 2009.

PINHEIRO, Diógenes. A cidade-espetáculo e as favelas: visibilidade e invisibilidade social da juventude no Rio de Janeiro. **Contexto & Educação**, v.1, 91-115, 2011.

PINHEIRO, Raquel Carvalho. **Controle Social do Programa Bolsa Família:** uma experiência de transversalidade e intersetorialidade em um programa público brasileiro. SESAN / Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2007. Disponível em: <<http://www.ipc-undp.org/publications/mds/12M.pdf>>. Acesso em: 21 fev. 2011.

PMAJ. **Programa Mundial de Ação para a Juventude**. Disponível em: <<http://www.un.org/events/youth98/backinfo/ywpa2000.htm>>. Acesso em: 12 out. 2013.

PNAD. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios**. IBGE: 2006.

PNAD. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios**. IBGE: 2009.

PNAD. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios**. IBGE: 2011.

PNUD. **Ranking IDHM 2010**. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/arquivos/ranking-idhm-2010.pdf>>. Acesso em: 15 jun. 2013.

POCHMANN, Marcio. Proteção Social na Periferia do Capitalismo: considerações sobre o Brasil. **São Paulo em Perspectiva**, 18 (2), 2004.

PONTUAL, Pedro. **Desafios à construção da democracia participativa no Brasil:** a prática dos conselhos de gestão das políticas públicas. Observatório dos Direitos do Cidadão Polis/IEE-PUC-SP. São Paulo, out. 2008. Disponível em: <<http://www.polis.org.br>>. Acesso em: 14 ago. 2009.

Portal IFF. **Campos Guarus**. Disponível em: <<http://portal.iff.edu.br/campus/guarus>>. Acesso em: 17 nov. 2012.

RAICHELIS, Raquel. **Esfera pública e Conselhos de assistência social:** caminhos da construção democrática. São Paulo: Cortez, 2000.

REIS, M.C. e CAMARGO, J.M. **Desemprego dos Jovens no Brasil:** Os efeitos da Estabilização da Inflação em um Mercado de Trabalho com Escassez de Informação. Rio de Janeiro: IPEA, 2005.

RIBEIRO, Eliane. **Políticas públicas de educação e juventude:** avanços, desafios e perspectivas. In PAPA, Fernanda de C.; FREITAS, Maria Virgínia de (orgs). **Juventude em pauta: políticas públicas no Brasil**. São Paulo: Petrópolis, 2011.

RIBEIRO, Maurides. **Subjetividade do consumo de álcool e outras drogas e as políticas públicas brasileiras**. Conselho Federal de Psicologia. Brasília: CFP, 2010. 128 p.

RIBEIRO, Rosana; NEDER, Henrique D. Juventude(s):desocupação, pobreza e escolaridade. **Nova econ.**, v.19, n.3, 475-506, dez. 2009.

- RIZZINI, Irene (org). **A criança no Brasil hoje - desafio para o terceiro milênio**. Rio de Janeiro: Editora Universitária Santa Úrsula, 1993.
- RODRIGUES, Denise Carvalho dos Santos. **Relações raciais: desigualdades, identidades e políticas públicas**. 35º ENCONTRO Anual da ANPOCS. GT30. 2011.
- RODRIGUES, Júlia Alves Marinho. **Análise de redes e políticas de juventude**. 2008. 163 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Universidade de Brasília, Brasília, 2008.
- RODRIGUES, Júlia Alves Marinho. **Participação Social e Políticas de Juventude: a experiência de institucionalização do Conselho Nacional de Juventude**. Programa de Formação de Conselheiros Nacionais. Curso de Especialização em Democracia, República e Movimento Sociais. Brasília: UFMG, 2010. Disponível em : <<http://www.secretariageral.gov.br/arquivos/monografias/Julia%20Alves%20Marinho%20Rodrigues.pdf>>. Acesso em: 11 mar. 2012.
- RUA, Maria das Graças. **Avaliação de Políticas, Programas e Projetos: Notas Introdutórias**. 2000. Disponível em: <<http://www.enap.gov.br/downloads/ec43ea4fUFAM-MariadasGraAvaliaPol.pdf>>. Acesso em: 20 ago. 2008.
- RUA, Maria das Graças. **Jovens acontecendo na trilha das políticas públicas**. As políticas públicas e a juventude dos anos 90. 2 v. Brasília: CNPD, 1998.
- SALGADO, Maria Umbelina Caiafa (org.). **Manual do Educador: orientações gerais**. Programa Nacional de Inclusão de Jovens: ProJovem 2007. Brasília: Secretaria Geral da Presidência da República, 2007.
- SALGADO, Maria Umbelina Caiafa (org.). **Projeto Pedagógico Integrado do ProJovem Urbano**. Programa Nacional de Inclusão de Jovens: ProJovem Urbano. Brasília: Secretaria Geral da Presidência da República, 2008.
- SALGADO, Maria Umbelina Caiafa. **Manual do Educador: orientações gerais**. In SALGADO, Maria Umbelina Caiafa (org). Programa Nacional de Inclusão de Jovens. ProJovem Urbano, 216p.: il. – (Coleção Projovem Urbano). Brasília: 2012.
- SALLUM Jr., Brasília. Federação, autoritarismo e democratização. **Tempo social**. Rev. de Sociologia. USP, São Paulo 8(2), out. 1996 (pp. 27-52).
- SANTANA, Márcio S. de. A Questão Social, a juventude e as relações de força na política. **Anais**. XIX Encontro Regional de História: Poder, Violência e Exclusão. São Paulo: ANPUH-SP/ USP, 08 a 12 set. 2008.
- SANTIN, Janaína Rigo. A crise de legitimidade do sistema penal e o papel dos juizados especiais criminais. **Revista da Faculdade de Direito**, n.52,189-202. Curitiba: UFPR, 2010.
- SANTOS, Agnaldo. **Os desafios do controle social nas Políticas Públicas**. Observatório dos Direitos do Cidadão. São Paulo: Polis/IEE-PUC-SP, abril 2006.
- SANTOS, Benedito Rodrigues dos. **Vinte anos do Estatuto da Criança e do Adolescente e as políticas para infância e juventude**. In DAYRELL, Juarez; MOREIRA, Maria Ignez Costa; STENGEL, Márcia (org.). Juventudes contemporâneas: um mosaico de possibilidades. Belo Horizonte: PUC Minas, 2011. Disponível em: <http://www.pucminas.br/imagedb/documento/DOC_DSC_NOME_ARQUI20120704131151.pdf?PHPSESSID=ffd4c26149ea097fe848a3c62d7d6983>. Acesso em: 15 jul. 2013.
- SANTOS, João Diogenes Ferreira dos; MARINHO, Marcos Silva. Heteronormatividade e Homofobia nos Espaços Escolares de Vitória da Conquista-BA. **Anais**. 15º Encontro de Ciências Sociais do Norte e Nordeste. 4 a 7 set. 2012. Teresina, Piauí.

SANTOS, L. M. P. *et al.* Avaliação de políticas públicas de segurança alimentar e combate à fome no período 1995-2002. Programa Nacional de Alimentação Escolar. **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, 23(11):2681-2693, nov. 2007.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização**: do pensamento único à consciência universal. 16.ed., Rio de Janeiro: Record, 2008.

SANTOS, S.M.C.; SANTOS, L.M.P. Avaliação de políticas públicas de segurança alimentar e combate à fome no período de 1995-2002. Abordagem metodológica. **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, 23(5):1029-1040, mai. 2007.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e justiça**. A política social na ordem brasileira. Rio de Janeiro: Campus, 1987.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e Justiça**: a política social na ordem brasileira. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Razões da desordem**. São Paulo, Editora Rocco, 1993.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SEGUNDA Conferência Nacional de Políticas Públicas de Juventude. **Juventude, Desenvolvimento e Efetivação de Direitos**. Conquistar direitos, desenvolver o Brasil. Disponível em: http://www.juventude.gov.br/conferencia/documentos/texto-base/copy_of_texto-base. Acesso em: 20 jan. 2011

SENNA, Mônica de Castro Maia *et al.* Programa bolsa família: nova institucionalidade no campo da política social brasileira? **Katálysis**, Florianópolis, v.10, n.1, jun. 2007 .

SILVA, Cláudio Henrique Ribeiro da. Apontamentos para uma teoria dos entes despersonalizados. **Direito Izabela Hendrix**, v. 4, n.4. Belo Horizonte: 2004. Disponível em: <<http://pe.izabelahendrix.edu.br/ojs/index.php/dih/article/view/131>>. Acesso em: 3 ago. 2013.

SILVA, Ionara Ferreira da; LABRA, Maria Eliana. As instâncias colegiadas do SUS no Estado do Rio de Janeiro e o processo decisório. **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v.17, n.1, fev. 2001.

SILVA, Marcus Cardoso da. Judicialização da política em âmbito local: um estudo sobre as sucessivas intervenções judiciais no executivo municipal de Campos dos Goytacazes entre 2004 e 2011. **Anais**. Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas: aproximando agendas e agentes. 23 a 25 abril 2013. Faculdade de Ciências e Letras da Universidade Estadual Paulista. Araraquara: UNESP, 2013. Disponível em: <http://www.encontropdpp.sinteseeventos.com.br/texto.php?id_texto=6>. Acesso em: 15 ago. 2013.

SILVA, Marcus Cardoso da. Militâncias e eleitorado em Campos dos Goytacazes: entre clãs, tribos e republicanismo. **Vértices**, Campos dos Goytacazes/RJ, v.12, n.3, 59-69, set./dez. 2010.

SILVA, Scheila Ribeiro de Abreu; NOGUEIRA, Sonia Martins de Almeida. **Juventude e Trabalho**: o contraste entre a riqueza e a pobreza no mundo do petróleo. Campos dos Goytacazes: CCH/PPGPS –UENF, 2012.

SILVA, Sofia Marques da. Estratégias Juvenis para «fintar» fragilidades. A construção da pertença a uma casa da juventude no Norte de Portugal. **Educação, Sociedade e Culturas**,

n.27, 27-49, 2008.

SILVA, Tatiana Dias; GOES, Fernanda Lira. **Igualdade racial no Brasil**: reflexões no ano internacional dos afrodescendentes. Brasília: Ipea, 2013.

SIMIONATTO, Ivete. Reforma do Estado ou Modernização Conservadora? O retrocesso das políticas sociais públicas nos países do Mercosul. **Ser Social**, Revista do Programa de Pós-Graduação em Política Social, n.7. jul. a dez. 2000. Brasília: DSS/UB, 2000.

SNJ. **Balço SNJ 2011**. Secretaria Nacional de Juventude. Secretaria-Geral da Presidência da República. Brasília: SNJ-SG-PR, 2012.

SOARES, Cássia Baldini; CAMPOS, Célia Maria Sivali; BERTO, Juliana Sette; PEREIRA, Érica Gomes. Avaliação de ações educativas sobre consumo de drogas e juventude: a práxis no trabalho e na vida. **Trab. educ. saúde** (Online), v.9, n.1, 43-62, jun 2011.

SODRÉ, Nelson Werneck. **Formação Histórica do Brasil**. 14.ed., Rio de Janeiro: Graphia, 2004.

SOUZA, Celina. **Desenho constitucional, Instituições Federativas e Relações Intergovernamentais**. In S. FLEURY (org.) Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil e Espanha. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

SOUZA, Jessé. **A Construção Social da Subcidadania**: para uma Sociologia Política da Modernidade Periférica. Belo Horizonte: UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003.

SOUZA, Patrícia L. A. de. **A participação nas políticas públicas de juventude**: caminhos trilhados, caminhos a construir. In PAPA, Fernanda de C.; FREITAS, Maria Virgínia de (orgs). Juventude em pauta: políticas públicas no Brasil. São Paulo: Petrópolis, 2011.

SOUZA, Renato Barreto de. **Clientelismo e Voto na Califórnia Fluminense**. Seminário Temático n. 24. Qualidade da Democracia. 28º Encontro Anual da Anpocs, Caxambu, 2004.

SPOSATI, Aldaíza. Especificidade e intersectorialidade da política de assistência social. **Serviço Social e Sociedade**, n.77, 2004.

SPOSATI, Aldaíza. Gestão pública intersectorial: sim ou não? Comentários de experiência. **Serviço Social e Sociedade**, n.85, 133-141, São Paulo, mar. 2006.

SPOSATI, FLEURY e FALCÃO. **Os Direitos dos Desassistidos Sociais**. 2.ed., São Paulo: Cortez, 1991.

SPOSATI, A.; FALCÃO, M. e FLEURY, S. **Direitos (dos desassistidos) sociais**. 5.ed. São Paulo: Cortez, 1992.

SPOSITO, M. Pontes. **Trajetórias na constituição de políticas públicas de juventude no Brasil**. In FREITAS, Maria Virgínia de; PAPA, Fernanda de C. (org.). Políticas públicas: juventude em pauta. São Paulo: Cortez/ Ação Educativa/ Fundação Friedrich Ebert, 2003.

SPOSITO, Marília Pontes (coord). **Estado da Arte sobre juventude na pós-graduação brasileira**: educação, ciências sociais e serviço social (1999-2006), v.1 e 2. Belo Horizonte: Argvmentvm, 2009.

SPOSITO, Marília Pontes; CARRANO, Paulo César Rodrigues. Juventude e políticas públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Educação**, n.24, set. a dez. 2003. São Paulo: Anped/ Autores Associados, 2003.

SPOSITO, Marília Pontes; CORROCHANO, Maria Carla. A face oculta da transferência de renda para jovens no Brasil. **Tempo Social**. Revista de Sociologia da USP, v.17, n.2, 2005.

STELLET, Gracieli Vargas de Almeida; BORBA, Rafael Corrêa. **Campos dos Goytacazes: cidade dos contrastes**: um estudo da paradoxal realidade socioeconômica do município fluminense. XVI Encontro Nacional de Estudos Populacionais. 29 set. a 03 out. 2008. Caxambu: 2008.

STJ. Corte Especial mantém prefeito de Campos de Goytacazes no cargo. **Decisão**. Jun. 2008. Disponível em: <http://www.stj.gov.br/portal_stj/publicacao/engine.wsp?tmp.area=398&tmp.texto=88156>. Acesso em 12 jul.2012.

SUWWAN, Leila. **Lição perdida**. Feira Livre. Globo. Reportagem publicada em 04 de outubro de 2011. Disponível em: <<http://veja.abril.com.br/blog/augusto-nunes/feira-livre/licao-perdida-reportagem-publicada-no-globo/>>. Acesso em: 2 maio 2012.

TAVARES, Breitner Luiz. Método documentário e a análise das orientações geracionais da juventude. **Cad. CRH** (online). v.25, n.66, 587-600, 2012.

TEIXEIRA, Ana Cláudia. **Conselhos Nacionais**: participação ou apaziguamento de conflitos? In FREITAS, Maria Virgínia (Org.). Conselho Nacional de Juventude: natureza, composição e funcionamento - agosto 2005 a março de 2007. Brasília, DF/São Paulo: CONJUVE; Fundação Friedrich Ebert; Ação Educativa, 2007.

TEIXEIRA, Lucia Helena G. Conselhos municipais de educação: autonomia e democratização do ensino. **Cad. Pesqui.**, São Paulo, v.34, n.123, dez. 2004.

THOMAS, Cláudio; ZIMBWE, Thais (org.). **Encontro Nacional de Juventude Negra**: Novas perspectivas na militância étnico/racial. Bahia, 27 a 29 jul. 2007. Relatório Final. Bahia: ENJUNE, 2007.

UNAIDS. **Adolescentes e Jovens Vivendo com HIV/AIDS**. Disponível em: <<http://www.unaids.org.br/acoes/jovens.asp>>. Acesso em: 23 nov. 2011.

UNE. **UBES em defesa da aprovação imediata do Estatuto da Juventude**. Carta Pública. 2013. Disponível em: <<http://www.une.org.br/2013/04/ubes-em-defesa-da-aprovacao-imediata-do-estatuto-da-juventude/>>. Acesso em: 28 set. 2013.

UNESCO. **Políticas públicas de/ para/ com juventudes**. Brasília; UNESCO, 2004.

VAITSMAN, J.; RODRIGUES, R. W. S.; PAES-SOUSA, R.. **Sistema de Avaliação e Monitoramento das Políticas e Programas Sociais**: a experiência do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome do Brasil. Brasília: UNESCO, 2006.

VÁRIOS AUTORES. **Plataforma dos movimentos sociais para a Reforma do Sistema Político no Brasil**. Disponível em: <http://www2.abong.org.br/final/download/reforma_sintese.pdf>. Acesso em: 24 jun.2009.

VAZ, J. C. **Programa Miguilim**. São Paulo: Instituto Pólis, 1998 (Boletim DICAS - Idéias para a Ação Municipal).

VELHO, Gilberto; DUARTE, Luiz F. (org.). **Juventude contemporânea**: culturas, gostos e carreiras. Rio de Janeiro: Letras, 2010.

VERONESE, Josiane Rose Petry, SOUZA, Marli Palma, MIOTO, Regina Célia Tamasso (org.). **Infância e Adolescência, o conflito com a lei**: algumas discussões. Florianópolis: Funjab, 2001.

VIANA, A. L. D. Abordagens Metodológicas em Políticas Públicas. **Revista de Administração Pública**, n.30, ano 2, 5-43. 1996.

VIANNA, M. L.T.W. **A Americanização (perversa) da Seguridade Social no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, 1999.

VIANNA, M. L.T.W. **A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil: estratégias de bem-estar e políticas públicas**. 2.ed. Rio de Janeiro: Revan/ Ucam/ IUPERJ,1998.

VIEIRA, Fernando Antonio da Costa; ROEDEL, Hiran. Desafios dos movimentos sociais em tempos de globalização. **Revista Outubro**, n.7, 2002. Disponível em: <http://www.revistaoutubro.com.br/edicoes/07/out7_03.pdf>. Acesso em: 19 out. 2009.

WASELFIKS, Julio Jacobo. **Mapa da Violência 2013: Mortes Matadas por Armas de Fogo**. Rio de Janeiro: CEBELA, FLACSO; Brasília: SEPP/PR, 2013.

WASELFIKS, Julio Jacobo. **Mapa da Violência. Brasília: 2011**.

WASELFIKS, Julio Jacobo. **Mapa da Violência: a cor dos homicídios no Brasil**. Rio de Janeiro: CEBELA, FLACSO; Brasília: SEPP/PR, 2012

WASELFIKS, Julio Jacobo. **Relatório de Desenvolvimento Juvenil 2007**. Brasília: Ritla/ Instituto Sangari/ Ministério da Ciência e Tecnologia, 2007.

WEBER, M. **Economia e sociedade: fundamentos de Sociologia Compreensiva**, v.2. Brasília: UNB, 1999.

WICKERT, Luciana Fim. **Desemprego e juventude: jovens em busca do primeiro emprego. Psicol. Cienc. prof.**, v.26, n.2, 258-269, jun 2006.

WIMMER, Gert Ferreira; FIGUEIREDO, Gustavo de Oliveira. Ação coletiva para qualidade de vida: autonomia, transdisciplinaridade e intersetorialidade. **Ciênc. saúde coletiva**, Rio de Janeiro, v.11, n.1, mar. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232006000100022&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 05 mar. 2013.

WRIGHT, Deil S. **Para entender las relaciones intergubernamentales**, v.1, Fondo de Cultura Econômica, 1997.

ZUCCHETTI, Dinora Tereza. A Produção de sentidos sobre jovens e juventudes. **Revista Digital Eefdeportes.com**. Buenos Aires. Ano 13, n.123, ago. 2008.

ZUCCHETTI, Dinora Tereza; BERGAMASCHI, Maria Aparecida. Construções Sociais da Infância e da Juventude. **Cadernos de Educação**. FaE/PPGE/UFPel. Pelotas [28]: 213 - 234, jan./jun. 2007.

Data: _____

ROTEIRO DE ENTREVISTA

IDENTIFICAÇÃO

Nome:
Telefone de contato: Email.:
Instituição que representa:
Cargo/ Função:

AUTORIZAÇÃO

Autoriza a divulgação do produto desta entrevista?

Sim Não Apenas sem a identificação do entrevistado.

QUESTÕES

1. Se você fosse convidado a fazer um ordenamento dos principais problemas sociais enfrentados pela juventude brasileira (do país/ estado ou município), qual seria este ordenamento?
2. Como você acha que a sociedade encara esses problemas?
3. Você saberia nos dizer como evoluiu, nos últimos anos, a situação social dos jovens (no país, estado ou município)?
4. Em sua opinião, houve melhora ou houve uma piora/ deterioração dos indicadores sociais da juventude (no país, estado ou município)?
5. Em sua opinião, quais fatores teriam contribuído para isso?
6. Comparando com os vizinhos (país, estados, municípios), a posição deste, no que se refere à questão social que atinge a juventude, ficou igual, melhorou ou piorou? Por quê?
7. Desde a implantação da Política de Juventude e do ProJovem Urbano (no município, estado ou país), na sua avaliação, quais foram os seus impactos sobre os problemas enfrentados pela juventude? Você possui dados a respeito deste assunto que poderia nos disponibilizar?
8. Antes da Política da Juventude, existiam ações ou projetos governamentais ou não governamentais direcionados aos jovens?

9. Como se deu a implantação da Política de Juventude (no país/ estado ou município)? De quem partiu essa iniciativa?
10. Você poderia, por favor, reconstituir esse “processo decisório” (as etapas/ momentos e quem efetivamente tomou decisões) que resultou na implantação da política?
11. Você se recorda de obstáculos e/ ou dificuldades que tiveram que ser enfrentados? Quais foram os mais relevantes? Como e por quem eles foram transpostos?
12. A sociedade civil participou desse processo?
13. Houve participação de instâncias de outros níveis de governo nesse processo? Se sim, quais? Como se deu esta participação?
14. Houve participação do legislativo e/ou de algum membro do legislativo, de forma individual? De que forma?
15. Quais as instituições que mais se destacaram nesse processo?
16. Uma vez decidida a sua implantação, quais foram os principais responsáveis (pessoas e/ou órgãos e entidades) pela implementação da Política de Juventude e do ProJovem Urbano?
17. Na implementação do ProJovem Urbano, qual é o envolvimento do governo e de seus órgãos de políticas setoriais nesse processo?
18. Há participação de entidades da sociedade civil na implementação do ProJovem Urbano? Como você avalia essa participação?
19. O legislativo acompanha, de alguma forma, a implementação do Programa? Se sim, como?
20. Em sua opinião, os diferentes órgãos e entidades que participam da gestão do Programa atuam de forma cooperativa ou competitiva? Por quê?
21. E como se dão as relações entre instituições públicas e privadas que participam da implementação do Programa? Sugestões para melhorar?
22. Como você vê a mudança da coordenação do ProJovem Urbano da Secretaria Nacional de Juventude para o Ministério da Educação?
23. Neste nível de governo, qual o órgão que coordenava esse programa? Qual o atual órgão de Coordenação do ProJovem Urbano na sua instância? Você concorda com essa mudança?

PERGUNTAS ESPECÍFICAS AOS GESTORES

24. Qual a importância da Política de Juventude e do ProJovem Urbano (para o Brasil, estado e para o município de Campos)?
25. Existem problemas que atrapalham a implementação do ProJovem Urbano tal como foi formulado pelo governo federal?
26. O governo promoveu adaptações na estrutura e desenho originais do projeto? Por quê?
27. Qual é a autonomia desta instância na implementação do ProJovem Urbano?
28. Como funciona o sistema de avaliação e monitoramento desse programa?
29. Como as políticas mais ‘tradicionais’, nesta esfera, se relacionam com a Política de juventude?
30. Como é a participação dos órgãos setoriais na gestão e implementação do Programa? Quais são as atribuições de cada um desses órgãos e entidades?
31. De que forma esses órgão setoriais organizam o trabalho conjunto? Há conflitos nesse processo?
32. Existe um órgão ou mecanismo de articulação das políticas setoriais, como a educação, saúde, assistência social e emprego, para o desenvolvimento do ProJovem Urbano?
33. Como ocorre a coordenação, supervisão e acompanhamento dos serviços realizados pelo Programa? Quais são os procedimentos envolvidos na coordenação?
34. Ao executar o programa, é possível fazer alterações e adaptações ou sugerir novas ações. Existem impeditivos às mudanças? A Coordenação Nacional aprova essas alterações no programa?
35. Quais as principais atividades do Comitê Gestor do Programa e da Coordenação?
36. Quantas turmas, núcleos e estações Juventude compõem o ProJovem Urbano (no país, estado e município)?
37. Tendo em vista o Protagonismo e a Participação Cidadã, como a juventude atendida tem se comportado frente às responsabilidades sociais?
38. Como o programa enfrenta a questão da oferta de emprego? Existe um avanço no encaminhamento dos beneficiários do programa ao trabalho?
39. Como se dá a Gestão da Estação Juventude? Existe algum problema que dificulta a gestão da Estação Juventude?
40. Como se dá a Gestão dos Núcleos? Existe algum problema que dificulta a gestão de cada núcleo?
41. Você saberia dizer como se dá o “processo decisório” no interior do ProJovem Urbano (Quem decide? Como decide? Por meio de quais procedimentos?)
42. Você seria capaz de identificar um agente-chave (indivíduo ou instituição) cuja retirada do processo inviabilizaria a continuidade do Programa? Se sim, qual? Por quê?
43. Como e quem decide sobre os recursos (humanos e materiais) que chegam para o Programa?
44. Como é feita a seleção dos agentes (as pessoas que são contratadas) do Programa?
45. Há algum tipo de treinamento desses agentes? Feito por quem? De que tipo?
46. Qual é a infraestrutura disponível para o desenvolvimento do Programa no município?
47. Você acha que ela é suficiente ou insuficiente? Por quê?
48. Quais são os órgãos e entidades responsáveis pela infraestrutura?
49. E por sua manutenção?
50. Em sua opinião, há pontos de estrangulamento (obstáculos, dificuldades) que comprometem o desenvolvimento do Programa no município? Quais?
51. Você seria capaz de identificar as suas origens/ causas?

52. Você teria sugestões de como superá-los?
53. Você poderia nos dizer que motivos levam os jovens a buscar o ProJovem Urbano (por ordem de ocorrência)?
54. Quantos jovens são atendidos pelo Programa?
55. Você saberia dizer se existem casos de evasão/ desistência dos atendimentos oferecidos pelo Programa? Se sim, você saberia dizer quais seriam os motivos? Se não, saberia dizer por quê?
56. Em caso de evasão/ desistência dos beneficiários do Programa, quais são as medidas que têm sido tomadas? Por quê?

PERGUNTAS ESPECÍFICAS AOS CONSELHEIROS

57. Quais os avanços obtidos na criação e implementação de instâncias de Controle Social de Juventudes (nos estados e municípios)?
58. Quais os órgãos e mecanismos de Controle Social do ProJovem Urbano? Existe um Conselho exclusivo desse programa? Houve avanços na criação desses colegiados?
59. Quais os principais desafios e problemas enfrentados para o Controle Social do pelo ProJovem Urbano?
60. Outros Conselho de Políticas Públicas acompanham ou acompanharam, de alguma forma, a implementação do Programa? Se sim, como e quais?
61. A visibilidade do tema juventude ganhou mais espaço com a atuação deste Conselho?
62. Os gestores têm considerado os pareceres, recomendações e sugestões do Colegiado? Justifique.
63. O Conselho encontra alguma dificuldade para auxiliar na elaboração e atuar na fiscalização e avaliação de políticas públicas? Justifique.
64. O Conselho tem acesso às informações dos poderes executivo, judiciário e legislativo?
65. Existem fatores internos e externos que impedem ou atrapalham a atuação efetiva do Conselho? Justifique.
66. Existe alguma ação para a capacitação dos Conselheiros?
67. Como tem sido a cooperação entre os conselhos de juventude dos diferentes níveis da federação?
68. Como ocorre a coordenação do Conjuve e do Cojuerj?
69. Como é a participação da sociedade civil neste colegiado?
70. Ainda existem práticas contrárias à participação da sociedade civil neste espaço de controle social?
71. Qual a importância da Rede Nacional de Conselhos de Juventude? O seu conselho participa dessa rede virtual? Como?
72. Sobre as Conferências, qual a sua importância no estabelecimento da Política de Juventude e nos programas desta política?
73. Como se dá a participação da juventude nessas conferências?
74. Você teria alguma sugestão para contribuir para o aprimoramento da participação e controle social? Qual?
75. Em sua opinião, há alguma estratégia a ser usada para garantir a efetividade da atuação dos conselhos?
76. Quais seriam os aspectos mais positivos da sua atuação como conselheiro? Por quê?
77. Quais são as suas principais dificuldades como conselheiro? Quais seriam os principais problemas que você identificaria na sua atuação no controle social? Por quê?
78. O que você imagina que deve ser feito para melhorar a sua atuação? Por quê?

79. O que você acha que poderia ser feito para melhorar as condições físicas e materiais de trabalho que afetam o desempenho das suas atribuições neste Conselho? Por quê?
80. O que você acha que poderia ser feito para melhorar as condições humanas de trabalho que afetam o desempenho das suas atribuições neste Conselho? Por quê?
81. Você tem/ teve oportunidade de realizar algum curso de capacitação e/ ou treinamento especialmente voltados para a Política de Juventude? Quais são as instituições que costumam dar suporte ou realizar a capacitação?
82. Vocês recebem suporte/ discutem com alguma outra instituição ou ator sobre o desenvolvimento dos trabalhos no colegiado?
83. Há alguma interação deste colegiado com os demais conselhos? De que forma?
84. Qual é a frequência com que as assembléias ocorrem?
85. Quais os membros que participam periodicamente dessas reuniões? Ocorrem muitas ausências?
86. Você saberia dizer quais foram as principais atividades realizadas por este Conselho e qual a data da última reunião realizada?
87. Até que ponto o Conselho tem atingido os seus objetivos? Por quê? Você teria sugestões para melhorar esses resultados?