

# Do Limbo ao Gueto; Do Gueto ao Limbo: a (difícil) institucionalização da política de juventude de Niterói<sup>1</sup>

João Bôsko Hora Góis<sup>2</sup>

Francisco José Mendes Duarte<sup>3</sup>

## Resumo

Neste artigo nós examinamos as dificuldades presentes no processo de institucionalização das políticas sociais. Destacamos que as chamadas políticas de última geração têm que tentar ultrapassar diferentes barreiras até serem vistas como legítimas e ganhar um lugar na agenda governamental. Para desenvolver o nosso argumento central, realizamos um estudo de caso a respeito de um conjunto de ações direcionadas à juventude de uma cidade brasileira de grande porte.

## Palavras-chave

Política Social; Juventude; Institucionalização.

## From Limbo to Ghetto; From Ghetto to Limbo: the (difficult) institutionalization of Niterói's youth policy

## Abstract

In this article we analyze how the process of institutionalization of social policies can be difficult. We underline that the so-called new generation policies have to try to surpass different barriers to be seen as legitimate and to gain a place in the governmental agenda. In order to present our argument we carried out a case study about an attempt to institutionalize a set of actions directed to the youth living in a Brazilian big sized city.

## Keywords

Social Policy; Youth; Institutionalization.

## Introdução

Nos últimos vinte anos, a política social brasileira vivenciou inovações político-gerenciais que conduziram a um aperfeiçoamento do seu processo de implementação e, em muitos casos, a um aumento dos seus impactos sobre a população usuária. Dentre tais inovações encontram-se: a) a ampliação do número e tipos de instâncias de controle social; b) a criação de redes intersetoriais capazes de unir conhecimentos, equipes e recursos financeiros de modo a potencializar os efeitos de uma dada ação, e c) a indução ao aumento da qualificação dos profissionais envolvidos na implementação dos programas sociais.

Infelizmente, esse quadro de mudanças ainda não levou à superação de um longo rol de problemas decorrentes de opções técnico-políticas que em muito inibem o potencial de redução de desigualdades que a política social detém.

Neste rol está incluída a forte tradição centralizadora que gera conflitos entre os diferentes entes federativos e reduz a possibilidade de formação de uma cultura cooperativa entre eles. Associa-se a isso questões ligadas ao clientelismo e às diferentes formas de apadrinhamento político que afetam negativamente a redistribuição de recursos entre os estados e municípios. Outro problema é a persistente falta de interlocução das políticas sociais com as políticas econômicas a qual, aliada à produção de uma hierarquização entre elas, faz com que o campo social sempre ande a reboque do campo econômico.

Mesmo políticas sociais — como as de saúde e educação, com longa trajetória de inserção nas estruturas da administração pública, apoiadas por movimentos sociais de grande porte e contando com uma consensual certeza da sua importância — têm padecido dessas mazelas. Logo, não é surpreendente que políticas setoriais que podemos chamar de última geração — como aquelas dirigidas às populações de negros, lésbicas, gays, bissexuais e transgêneros sofram sérios problemas na sua implementação.

Este artigo tem como objetivo mais amplo o exame da instabilidade da institucionalidade de tais políticas. Nele, argumentamos que esta instabilidade decorre de uma plethora de fatores relacionados à tendência à improvisação; à informalidade; às dificuldades materiais (volume pequeno de recursos financeiros, insuficiência de pessoal qualificado, espaços físicos inapropriados, etc.); e à falta de reconhecimento de gestores públicos importantes sobre a relevância e mesmo necessidade dos programas e projetos que as compõem. Existindo sob tais condições, elas podem ser desestruturadas com relativa facilidade e até mesmo extintas a despeito dos bons resultados que logrem<sup>4</sup>.

Damos sequência a esta discussão refletindo como se desenvolveu, no período de 1999 a 2011, uma dessas políticas de última geração: a política de juventude (PJ)<sup>5</sup>, em um município de grande porte do estado do Rio de Janeiro.

Para a análise desta experiência nos valem de diferentes fontes impressas: relatórios técnicos, diplomas legais, documentos pedagógicos, material instrucional, etc<sup>6</sup>. Utilizamos também os dados obtidos em 12 entrevistas realizadas com indivíduos que, em algum momento do período estudado, ocuparam na administração estadual ou municipal, cargos de gestão de ações dirigidas à juventude. As entrevistas foram gravadas, transcritas e, posteriormente, submetidas à análise temática<sup>7</sup>.

Aqui partimos ainda do pressuposto que:

Qualquer tentativa de produzir um diagnóstico de amplitude nacional sobre (...) as ações voltadas para a juventude (...) constitui uma tarefa de difícil concretização. Assim, e em função do estágio diferenciado de implementação das políticas sociais e das sabidas diferenças econômicas, políticas, de capacidade técnica e financeira etc. existentes entre os municípios brasileiros, parece-nos que a reflexão sobre o objetivo deste artigo pode ser feita mais apropriadamente a partir de estudos de caso que evidenciem realidades locais, ainda que, simultaneamente, possam sugerir a presença de padrões de incidência nacional (GÓIS, 2012, p. 131).

Neste artigo, a escolha do caso a ser estudado recaiu sobre a cidade de Niterói. A administração pública desta cidade, antecedendo ao esforço de organização da Política Nacional de Juventude feito pelo governo federal em 2005, criou uma estrutura organizacional para atuar junto a este segmento — a Coordenação de Juventude (CJ) já em 1999.

O nosso estudo da Coordenação compreende os anos de 1999 a 2011. Neste intervalo de tempo, a CJ passou por diferentes fases. Na sequência deste trabalho examinamos cada uma dessas fases. Antes disto, porém, faremos uma exposição de questões relevantes que influenciaram na tomada das primeiras medidas de institucionalização de ações para a juventude na cidade.

### **Antecedentes da formulação de uma política de juventude em Niterói e da criação da Coordenação da Juventude**

Um fator essencial para o início da formulação de uma política de juventude em Niterói foi a existência de um aguerrido movimento estudantil que ali foi sendo constituído ao longo de decênios (ALMADA, 2006). As lutas aparentemente

dispersas — o passe livre no transporte público, a meia-entrada nos cinemas, a moradia estudantil, dentre outras — nas quais este movimento se engajou contribuíram para a criação de uma percepção coletiva sobre a existência de um problema específico: o da juventude. E sobre a necessidade de montagem de um aparato organizacional no poder executivo municipal que cuidasse de tal problema.

O início da discussão sobre uma política de juventude em Niterói passou também pela esfera partidária, notadamente pelo Partido dos Trabalhadores que, no final da década de 1990, impulsionou a criação da chamada “Juventude do PT”. Jovens deste partido começaram a se ocupar da temática em questão e, junto com o secretário de juventude desta agremiação política, a organizar ações em torno dela. A despeito das controvérsias dentro da estrutura local do partido sobre a necessidade de existência da Secretaria, ela foi essencial para a formação dos quadros que, também valendo-se da experiência adquirida no movimento estudantil, deram início à institucionalização da política de juventude na administração pública da cidade. Observe-se que no primeiro ano de existência da CJ as três pessoas que por ali passaram eram oriundas tanto do movimento estudantil como do movimento de juventude petista.

A participação em movimentos associativos é sabidamente uma fonte importante de aquisição de capitais — políticos, culturais, sociais, etc. — úteis à intervenção de indivíduos e grupos na esfera pública (PUTNAM, 2005). A participação no movimento estudantil e na política partidária, por exemplo, particularmente para os que assumem postos de liderança, contribui para a aquisição e desenvolvimento de um conjunto de habilidades: falar em público de forma desinibida; organizar debates e discussões; elaborar pautas e, principalmente, olhar de modo mais crítico para fenômenos antes vistos como naturais (SECCO, 2011).

Foi com o capital adquirido no movimento estudantil e no movimento partidário que as três pessoas às quais fizemos menção anteriormente deram os passos iniciais para a montagem da Coordenação da Juventude de Niterói.

A primeira delas, uma mulher, começou a militar no movimento estudantil aos 14 anos, tendo, logo em seguida, se tornado presidente do grêmio estudantil de um dos colégios mais tradicionais de Niterói. Em seguida, assumiu um cargo na União Estadual dos Estudantes Secundaristas e, aos 16 anos, filiou-se ao PT.

Já a segunda pessoa, um homem, foi presidente do grêmio da maior e mais antiga escola pública em funcionamento na cidade e membro da União Brasileira dos Estudantes Secundaristas. No seu currículo também já constava a participação na criação do primeiro pré-vestibular comunitário de Niterói, o qual era parte

de um amplo movimento pela democratização do acesso à educação superior na cidade e no Brasil (CARVALHO, 2006).

Além deles, é imprescindível conhecer um pouco da história de outro agente relevante nesse cenário. Trata-se de mais um jovem militante, líder estudantil, vereador empossado em 1997 e que foi alçado no ano seguinte ao cargo de Secretário de Integração e Cidadania da cidade. Deputado estadual quando da realização do nosso trabalho de campo e hoje Prefeito de Niterói, Rodrigo Neves, nas eleições de 1996, de forma pioneira, montou parte da sua plataforma em torno da defesa dos direitos da juventude, dando continuidade à sua tradição de discussão desse tema fora e dentro do PT.

A análise do material da sua campanha não permite perceber que concepção de juventude ou de política de juventude estava ali presente. Assim, não é casual que quando ele foi nomeado titular da Secretaria de Integração e Cidadania — dentro da qual criou a CJ em 1999 — não se tivesse clareza do que ele e seus auxiliares realmente queriam fazer para o segmento em questão. Sabia-se que algo precisava e poderia ser feito para a juventude da cidade. O que exatamente era um objeto que foi sendo definido ao longo dos anos.

## **A Política de Juventude de Niterói em quatro tempos**

**Tempo I** – Primeiros passos: a busca da inserção na agenda governamental

Uma das primeiras tarefas da CJ foi tentar definir claramente suas atribuições e se fazer conhecida na estrutura do executivo municipal e pela população potencialmente usuária dos seus serviços. Não se tratava de uma tarefa simples se for levado em conta que nos seus primeiros meses apenas uma pessoa nela trabalhava recebendo remuneração e que ela não existia oficialmente no organograma da Prefeitura.

A sua inexistência oficial nos desafia a refletir sobre o processo de institucionalização de determinados ‘problemas sociais’ na “agenda governamental”, aqui entendida como um campo marcado por complexas relações de força.

### **A agenda**

De modo simplificado, a agenda pode ser definida como o local no qual são inscritos os problemas sociais considerados objetos legítimos de intervenção estatal. Tal inscrição é permeada pelos interesses e ações de diferentes “atores” (membros do aparato burocrático, o empresariado, sindicatos patronais e de trabalhadores, diferentes igrejas, organizações não governamentais, agências inter-

nacionais etc.) os quais podem entrar em conflito, associar-se e dissociar-se. O espaço onde os conflitos, associações e dissociações se dão é chamado de “arena”. O volume de poder ou de capital em circulação na arena encontra-se distribuído desigualmente entre os atores. Daí porque se observa um forte processo de reprodução de não atendimento às demandas de grupos que historicamente detêm um menor estoque de capital. É dentro das arenas que se instituem complexas operações práticas e discursivas voltadas à atribuição de relevância aos problemas que se pretende inserir na agenda. A priorização de alguns desses problemas — geralmente em detrimento de outros — nunca é definida previamente. Ela se dá, notadamente em contextos de recursos escassos, no curso de constantes lutas (SUBIRATS, 2006; HAJER, 1993).

O ingresso de uma dada questão na agenda social não implica dizer que ela não possuía materialidade anterior. Implica, sim, afirmar que a sua existência constituía, em expressão consagrada por Rua (1997), um “estado de coisas”. Pelo menos três elementos contribuem para que ela saia de tal “estado”, transforme-se em “problema social” e ingresse na agenda: a) o número de pessoas afetadas; b) as características dos formuladores da agenda e c) o grau de pressão exercido sobre tais formuladores. Também devem ser incluídos aqui o grau de organização dos demandantes e a possibilidade de um dado problema causar forte comoção pública.

A transição da condição de “estado de coisas” para a de “problema social” pode ser feita de modo mais rápido ou mais lento.

Observe-se, por exemplo, o reconhecimento do racismo e suas consequências nos Estados Unidos da América.

A longa história de escravidão e o modo como se deu a sua abolição geraram naquele país uma vigorosa naturalização das diferenças sociais e econômicas entre negros e brancos. Tais diferenças e o regime de segregação espacial a elas associado modelou a formação de uma forte identidade coletiva negra, seja organizada em torno da música seja em torno da religião, a qual foi fundamental para a reversão da situação em questão. Em torno dessa identidade foram produzidos protestos que forçaram o ingresso do combate ao racismo na agenda governamental americana e que levaram, posteriormente, à formulação de programas de inclusão abrigados sob a rubrica da affirmative action. Nesse caso, temos um processo gerado ao longo de décadas (ANDERSON, 2004).

Mais rapidamente, em função de suas particularidades, se deu a inserção da Aids na agenda governamental.

Embora seja hoje lugar comum pensar esta doença como um caso de saúde pública que requer gasto de grandes quantias de recursos públicos, isso nem sempre foi assim e nem tem acontecido em todos os países.

No Brasil, por exemplo, a Aids foi inicialmente definida como um fenômeno restrito a segmentos “marginais” específicos. Contudo, ela rapidamente se espalhou pelo conjunto da população, rompendo fronteiras de classe, sexo, orientação sexual, etc. Assim, se transformou em uma patologia que poderia acometer qualquer pessoa em qualquer lugar. Essa redefinição, todavia, não foi simples nem natural. Ao contrário, demandou uma ampla articulação de atores, a mobilização das pessoas afetadas, a realização de protestos de diferentes modalidades e a produção de um discurso alternativo àquele então predominante. Ao se redefinir o discurso em torno da Aids, elevando-a à condição de problema coletivo, conseguiu-se também a inserção da doença na agenda da saúde pública e a produção de ações educativas e assistenciais de tal magnitude que terminaram por colocar o Brasil em uma das posições mais avançadas na atenção a esta doença no mundo (GALVÃO, 1997; PARKER, 1994).

O que a experiência da luta pela igualdade racial nos Estados Unidos e do combate à Aids no Brasil têm em comum é o fato de que foi necessário dar visibilidade a um fenômeno em estado bruto para que então ele fosse incorporado na agenda pública de preocupações sociais.

Esta foi também uma característica presente na produção de uma política de juventude em Niterói. Tratou-se de uma produção “material”. Mas também de uma produção “discursiva” uma vez que foram necessários grandes esforços para a definição da juventude como um item cuja importância, abrangência, especificidade e complexidade a tornasse “merecedora” de inserção no rol de problemas a serem abordados pelo governo.

Assim, no que se pode chamar de primeira fase da Coordenação, o principal esforço efetuado, foi o da própria difusão do tema juventude como tema social relevante. Isso levou os seus membros a buscarem o desenvolvimento de diferentes ações para este segmento.

Na ausência de um conjunto pré-definido de projetos em torno dos quais tais ações se articulassem, os responsáveis pela Coordenação aderiam a diferentes atividades desenvolvidas por outros órgãos e por outros setores do que depois viria a ser a Secretaria Municipal de Assistência Social<sup>8</sup>. Isso, de um lado, exemplifica, mais uma vez, o modo confuso de gestação da PJ. Mas, ao mesmo tempo, mostra que aqueles que acreditavam na sua concretização e adensamento não se

deixaram intimidar pelas primeiras barreiras que tiveram de transpor. Ademais, a inserção em tais atividades constituiu a base para a construção da capilaridade que a Coordenação iria, logo em seguida, necessitar para implementar seus projetos próprios. Dito de outra forma, foi participando das atividades em tela que ela criou vínculos necessários e se fez notar nas mais diversas comunidades e órgãos da administração municipal da cidade de Niterói.

Neste mesmo período a Coordenação se ocupou da realização de fóruns com diferentes atores para partilhar e acumular experiências e discutir uma pauta de demandas e ações. Tal esforço somente foi possível em função de três elementos: a) a existência de um governo municipal mais democrático e para o qual a interlocução com a sociedade civil não era de todo indesejada; b) a história progressista de participação em movimentos sociais dos articuladores dos fóruns e; c) certa ausência, naquele momento, de controle institucional das ações da CJ dentro da Secretaria, o que era, em parte, decorrência da sua existência informal.

Infelizmente, o esforço de realização dos fóruns, além de não ter conduzido à articulação das organizações da cidade ligadas ao tema da juventude nem a grandes avanços no trabalho da Coordenação, foi um dos fatores que a manteve imobilizada por vários meses. Para melhor entender esta situação, devemos destacar a existência de fortes conflitos internos no movimento estudantil brasileiro e de Niterói das duas últimas décadas. (ALMADA, 2006).

Tal movimento sempre esteve marcado por inúmeras divergências entre grupos rivais em torno da relevância de determinados temas, dos métodos de atuação e da legitimidade de certas alianças. Essas divergências eram frequentemente potencializadas pela adesão de grande parte de suas lideranças a diferentes partidos, com destaque para o PC do B e para o PT e, mais recentemente, para o PSTU e PSOL. As disputas partidárias importadas para dentro do movimento estudantil constituíam, assim, um fator adicional de fracionamento e conflito. Tudo isso incidiu negativamente nos esforços da nascente Coordenação da Juventude de Niterói em criar os fóruns mencionados: os diferentes grupos do movimento estudantil —mas também de outros segmentos, a exemplo dos religiosos— não conseguiam acordar uma pauta, uma agenda de ação, a definição de representantes etc. O desejo coletivo de criação de uma política de juventude não era capaz de eliminar diferenças históricas, as quais, por sua vez, conduziam ao aumento da tensão entre os participantes no processo de negociação e levavam ao esvaziamento dos fóruns.

Paralelamente à divulgação e preparação dos fóruns, a Coordenação foi vagarosamente começando a realizar um conjunto de atividades próprias, ainda que

dispersas, ocasionais, descoladas de objetivos amplos e consistentes e insuficientes para produzir uma modificação substantiva em um dos problemas principais relativos à sua institucionalidade: o seu reconhecimento como operadora de uma política pública. Não houve localização de documentos que descrevessem detalhadamente essas ações. Mas o modo como elas são relatadas pelos entrevistados ratifica o seu caráter fragmentado. Sobre elas uma entrevistada disse que era tudo “tão pontual que fica(va) até difícil lembrar.” Em resumo, tais ações envolviam: trabalhos com grupos de dança, seminário sobre primeiro emprego, palestras, cursos, shows, ciclos de palestras sobre juventude, “muita atividade de comemoração do dia ‘de não sei o que’ e a Coordenação ia e se apresentava. Campanha para a questão da DST/Aids, aí tava lá um grupo [da Coordenação].”

Esse quadro foi alterado no ano de 2001, quando do início da implementação do Projeto Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano (AJ).

### **Tempo II** - O adensamento das ações

O AJ foi um projeto criado pelo governo federal que tinha como público-alvo jovens entre 15 e 18 anos, em situação de vulnerabilidade social e econômica. Além de oferecer uma bolsa no valor de 65 reais mensais, ele se propunha a desenvolver atividades relacionadas ao fortalecimento do protagonismo juvenil, à reflexão sobre cotidiano e sociedade, ao fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários e à inclusão educacional e profissional (BRASIL, 2001).

O AJ fortaleceu e deu uma nova dimensão à Coordenação<sup>9</sup>. O trabalho dela começou a transitar, ainda que a passos curtos, da esfera dos “desejos” e “intenções” para um campo mais profissional e institucional. Uma das razões para isso foi a captação de recursos implicada na adesão do município àquele Projeto.

Além disso, por ser um projeto federal de abrangência nacional, ele foi capaz de evidenciar que trabalhar com juventude não era uma ideia despropositada ou uma iniciativa isolada da administração pública de Niterói. Como nos disse uma entrevistada, a implementação do AJ fez com que a Coordenação passasse a ser vista pelo Poder Executivo local “como um lugar que tem que funcionar melhor! Porque tem recurso!”. Ela complementou seu comentário dizendo que “a vinda do ‘Agente Jovem’ foi aquele primeiro momento que a prefeitura como um todo parou pra ver que o trabalho com a juventude, de fato, precisava ser olhado como uma ação pública”.

Assim, enquanto as atividades em locais públicos realizadas pela equipe da Coordenação serviam para a difusão da temática da juventude entre a população local, a operacionalização do AJ servia, além disso, para difundir ainda mais o

tema dentro da própria administração municipal. Em outras palavras, dava mais densidade à sua institucionalidade. Com isso a CJ aumentou a sua capacidade de captar recursos os quais, por sua vez, permitiram a ampliação, diversificação e consolidação do trabalho até então feito.

Naquele momento foram definidas três áreas prioritárias de atuação, denominadas “política de prevenção”, “política de inclusão” e “política de promoção”. Enquanto a primeira era composta de seis projetos, a segunda era composta de cinco e a terceira de três. A cobertura de tais projetos certamente era pequena, mas o agrupamento deles em “políticas” representava um esforço importante de superar a pulverização das ações na área.

No curso desse processo, a Coordenação ganhou uma sala própria — símbolo importante de status institucional — de dimensões grandes. Além disso, ela passou a pleitear a obtenção de status legal, pois, até então, como dissemos anteriormente, era um espaço burocrático não oficial<sup>10</sup>.

A chegada do AJ em Niterói se deu dentro de conhecida tradição do governo federal de formular programas assistenciais a serem implementados em todo o país sem antes discuti-los com os entes subnacionais. Ele foi elaborado por uma equipe do hoje extinto Ministério da Previdência e Assistência Social e, em seguida, oferecido aos municípios para execução já com critérios de elegibilidade, com número de beneficiários e, principalmente, com as ações a serem desenvolvidas pré-definidas. Tal “oferta” não incluía nenhum espaço de negociação sobre o desenho e o timing de implantação. Era “pegar ou largar”.

Considerando a falta de investimentos na área de juventude, era difícil recusar operar um programa que aportava uma quantia não desprezível de recursos. Logo, a Coordenação aceitou de pronto implementar o AJ. Mas teve de fazê-lo em um ritmo frenético que não permitia que fossem seguidas todas as determinações do desenho daquele projeto.

Os dados disponíveis mostram que os recursos para a implementação de duas turmas de 25 pessoas do AJ em Niterói foram da ordem de 50.000 mil reais — um valor considerado alto. Contudo, porque chegou já no fim do ano fiscal e deveria ser gasto até dezembro, impôs condições adversas de trabalho e, conseqüentemente, incidiu negativamente nas atividades.

Visando atingir um número maior de beneficiários, foram oferecidas vagas para jovens da cidade inteira. O valor (mesmo baixo) da bolsa foi atraente o suficiente para fazer com que a procura fosse imensa. O processo de seleção foi conduzido pelos três membros da Coordenação, todos ainda estudantes univer-

sitários, que tiveram de criar critérios e comparar perfis de candidatos em curto espaço de tempo ratificando, mais uma vez, o traço de improvisação que marcava e ainda marca a política de juventude. Não foi casual que esse processo, ao que parece possivelmente atabalhoado, tenha feito com que a escolha dos beneficiários ficasse muito suscetível a práticas clientelistas. É certo que outros fatores podem ter concorrido para isso. Mas faz sentido salientar que é no vácuo de critérios claros e, principalmente, pré-definidos que se difunde e se alimenta a cultura do apadrinhamento. Sobre a ocorrência desse fenômeno na implementação do AJ, uma entrevistada falou: “e aí quando libera a lista de selecionados tem pressão política; tem gente ligando pro Secretário falando: ‘fulano não entrou; eu quero colocar beltrano’. Então virou uma disputa enlouquecida!”

Este não foi o único efeito perverso da ausência de condições iniciais adequadas para a operacionalização do AJ. A opção pela implantação de duas turmas em um local considerado equidistante das áreas mais pobres da cidade — a região central feita com vistas a ampliar o acesso terminou por criar um problema adicional: a distância entre o local de moradia e o espaço de desenvolvimento do projeto era por demais grande para ser percorrida a pé e não havia recursos previstos para pagamento do transporte dos jovens beneficiários. Mais uma vez, com forte desejo e inventividade, os membros da Coordenação conseguiram contornar a situação, devendo isso ser considerado um aspecto positivo. Entretanto, a situação em si e o modo como ela foi resolvida reafirmam o quão indesejável é a improvisação no manejo das políticas sociais, principalmente quando conduz a ações que, mesmo bem-intencionadas e tomadas com vistas a ampliar o acesso a serviços, ferem regras claras de utilização de dinheiro público<sup>11</sup>.

Aqui também se expressaram problemas de falta de conhecimento, de parte da CJ, das comunidades a serem beneficiadas pelo projeto. Como se sabe, cidades de maior porte têm assistido ao crescimento da formação de grupos rivais compostos por jovens, geralmente pobres (SPAGNOL, 2005). A cidade de Niterói não tem estado imune a esse processo e a sua incidência sobre a operacionalização do AJ se fez sentir logo nos seus meses iniciais, pois ocorriam brigas quando jovens de comunidades rivais realizavam atividades em conjunto.

A adversidade das condições de operacionalização do projeto também induziu a realização de alterações na sua proposta original, principalmente em relação à frequência das atividades e à composição da equipe profissional. Sobre esse último item, vale destacar a dificuldade de conseguir a contratação de membros para as equipes técnicas, pois o pagamento mensal previsto era extremamente baixo.

Apesar desses problemas, é inegável que o AJ contribuiu para que a nascente política de juventude no município obtivesse uma melhor e mais clara posição na burocracia municipal. Com a chegada dele, aumentaram significativamente os seus recursos financeiros, o número de profissionais envolvidos com ela e a visibilidade e a institucionalidade da Coordenação.

Este aumento não significou, todavia, a eliminação dos seus problemas. Eles continuaram a existir e eram muitos. Os esforços para a sua superação defrontavam-se com as características fortemente enraizadas nos tradicionais modos de abordagem dos problemas dos grupos minoritários em nosso país.

Uma dessas características é a fragilidade do apoio institucional oferecido. No caso da CJ tal apoio, particularmente aquele dado pelo Secretário, foi considerado pelos entrevistados como “sincero”, mas também fragmentado e pontual. Isto pode ser explicado pelo fato de estar situada em uma Secretaria que se ocupava de um amplo arco de expressões da questão social, tendo que competir em atenção e recursos com outras ações setoriais da política de assistência social, as quais, por sua vez, também, estavam em constante estado de instabilidade quanto ao seu funcionamento e existência.

Agravava esse quadro o grau de apoio recebido pela PJ dos altos escalões do executivo à época. Se não houve oposição da parte do prefeito à criação – até porque informal – de uma Coordenação de Juventude; em contrapartida, não parece ter vindo dele qualquer apoio substantivo<sup>12</sup>.

O ingresso neste cenário de um novo agente — uma assistente social com destacado papel local e nacional na reflexão sobre a política de assistência social — contribuiu para que, mesmo em meio a tantos problemas, a CJ avançasse na definição de seu status legal, se profissionalizasse e adquirisse maior institucionalidade. Tendo se inserido na Secretaria, no cargo de subsecretária, ela contribuiu decisivamente para reorientar as práticas socioassistenciais da Prefeitura Municipal de Niterói como um todo e da CJ em particular.

Foi com ela que se tentou formular um significado mais consistente para o termo “juventude”, algo essencial para que, no campo técnico, se pudesse dar mais densidade aos projetos e, no campo político, se pudesse melhor angariar apoio institucional para a Coordenação.

Foi também com ela que se passou a empreender mais intensamente um esforço junto aos membros da Coordenação de separação (mesmo que parcial) do papel de militante partidário do papel de gestor público. Caracterizado por diferentes entrevistados como construtivo, com esse processo ter-se-ia chegado a

uma relação na qual não se buscava despolitizar a parte técnica nem, por outro lado, submetê-la à política partidária.

Os jovens coordenadores criaram com a subsecretária uma relação de cooperação e proximidade que permitiu que ela os apoiasse na execução das ações e os orientasse no imprescindível ajuste da política de juventude a uma mudança fundamental na configuração da política de assistência no Brasil: a criação do Sistema Único da Assistência Social (Suas), fato que modelou o terceiro momento da trajetória da Coordenação da Juventude.

### **Tempo III** - Estabilidade e inclusão no Suas

Aprovado em 2003, o Suas foi resultante de um longo processo de amadurecimento político e intelectual gerado no bojo de debates realizados por órgãos governamentais e entidades não governamentais. Sua criação ocorreu em um contexto marcado por outros avanços institucionais. Em 2004, por exemplo, foi instituído o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, dando individualidade institucional à política de assistência social ao retirá-la da condição de “Secretaria” do então Ministério da Previdência e Assistência Social (SPOSA-TI, 2012). Naquele mesmo ano foi aprovada a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), a qual abriu caminho para a regulação do Suas, por intermédio da Norma Operacional Básica aprovada em 2005 através da Resolução n.130 do Conselho Nacional de Assistência Social. Tanto a PNAS quanto o Suas introduziram redefinições conceituais e operativas importantes no campo da assistência social<sup>13</sup>, dentre as quais destacamos as seguintes: a) o imperativo do envolvimento das três esferas de governo e a participação da sociedade civil na formulação e acompanhamento dessa política; b) a descentralização; c) o fortalecimento dos municípios como locus de gestão e execução de serviços; d) primazia da responsabilidade do Estado na sua condução; e) a matricialidade familiar; f) a diferenciação dos serviços, hierarquizando-os em proteção básica e proteção especial com diferentes níveis de complexidade.

O município de Niterói já vinha buscando adaptar-se ao modelo e à lógica conceitual do Suas, desde o início da década de 2000. Um dos primeiros movimentos feitos nesta direção foi eliminar a duplicidade, referida anteriormente, de órgãos responsáveis pela área da assistência social. Isso se deu por meio da extinção das duas pastas e criação da Secretaria de Integração, Cidadania e Promoção Social, cuja denominação foi alterada, em 2003, para Secretaria Municipal de Assistência Social.

Ao lado desse avanço, no entanto, persistia uma série de complicadores. Um deles era o número pequeno e geograficamente concentrado de equipamentos sociais públicos capazes de atender o princípio da territorialização das ações que o Suas preconizava. Na impossibilidade de construção de prédios novos, foram tomadas as medidas para, em regime de comodato, utilizar edificações ociosas de entidades comunitárias. Dessa forma, a prefeitura obteve espaço físico, transformado em Centros de Referência de Assistência Social (Cras) e Centros de Referência Especializados de Assistência Social (Creas), para assumir o gerenciamento das ações assistenciais dentro do novo modelo definido em lei. A contrapartida acordada foi a reforma e manutenção das edificações.

Um segundo problema era a escassez de informações consolidadas sobre a população assistida nos territórios, o que continuou existindo até o final do período estudado.

Outro problema foi o de integrar a rede socioassistencial já existente à nova lógica do Suas. Não se pode supor que a aprovação legal de um novo sistema tenha correspondência imediata direta no conhecimento sobre ele e muito menos na mudança de práticas, lógicas e processos fortemente enraizados em uma dada cultura institucional. Para superar essa dificuldade foram feitas reuniões com diferentes agentes —membros de diferentes conselhos, por exemplo— para conquistar a sua adesão e coletar sugestões. Além disso, buscou-se realizar treinamentos com as equipes da Secretaria sobre o Suas, com vistas à melhor capacitação delas para lidar com um modelo de trabalho ainda pouco conhecido.

Foi neste contexto que se deu, gradativamente, o ajuste do desenho da Coordenação da Juventude ao do Suas. O Relatório de Gestão-2004 descreve esse processo salientando que a sua perspectiva de atuação a partir de então vinha sendo: 1) a de adequar as suas ações aos princípios e lógica do novo Sistema e 2) a de ampliar as ações e a cobertura (o que de fato aconteceu) tendo como parâmetro a centralidade da família e da comunidade.

Em consonância com o discurso de adesão àquele Sistema, os projetos então operacionalizados pela Coordenação foram acoplados à proteção social básica. Ao mesmo tempo, a Coordenação avançou ao atuar na proteção social especial de média e alta complexidade por intermédio dos Creas. O projeto que ganhou destaque aqui era denominado “Sócio-Educar”, voltado a jovens cumprindo medidas socioeducativas em meio aberto e medidas privativas de liberdade. (PREFEITURA MUNICIPAL DE NITERÓI, 2004).

No ano de 2005, foi dado seguimento ao esforço de adequação das ações da Coordenação ao Suas. Um elemento que facilitou esse esforço foi a tendência já existente de territorialização das ações e o uso, mesmo que tímido, do sistema de referência e contrarreferência criado no âmbito do Agente Jovem.

Esse foi também o momento que a Coordenação passou a ter uma relação mais orgânica com a Secretaria. Esta relação, de acordo com os entrevistados, deu mais consistência ao trabalho e evidenciou áreas de intervenção que até então eles não percebiam como da sua competência.

Os relatórios oficiais disponíveis sobre a Coordenação dos anos seguintes indicam um crescente volume de trabalho. Ela conseguiu consolidar um rol diversificado de atividades e estabelecer significativas parcerias com o empresariado, com entidades comunitárias e, por intermédio de convênios, com organizações não governamentais. Se em 1999, ano da sua criação, a CJ ainda pensava no que poderia fazer, em 2008, ela contava com um elenco amplo de atividades, de diferentes tipos, executado em distintas áreas da cidade. É plausível pensar que ela então obteria graus cada vez mais elevados de institucionalização. Não foi isso que aconteceu, contudo.

Uma nova inflexão na Coordenação e na política de juventude em Niterói se deu quando o governo federal produziu mais uma mudança no desenho das ações dirigidas para aquele segmento em 2008. Tal mudança gerou a extinção do AJ, o qual foi substituído pelo Projovem nas suas diferentes versões: Projovem Urbano, Projovem Adolescente, Projovem Trabalhador e Projovem Campo<sup>14</sup>.

A versão que mais se aproximava da área da assistência social era o Projovem Adolescente. Por razões que não ficam plenamente esclarecidas, a Secretaria Municipal de Assistência Social não pleiteou a vinda desse programa para a cidade. Ao mesmo tempo, não conseguiu se colocar como responsável pelo Projovem Urbano, cuja gestão ficou sob a responsabilidade da Secretaria de Educação.

A não adesão do município ao Projovem Adolescente foi um processo extremamente delicado e tratado com bastante cuidado pelos entrevistados. O Relatório de Gestão-2008 da Coordenação, ao abordar esta questão, não avançou muito em termos de explicação, mas, em um tom quase de protesto, não deixou de salientar os prejuízos para o município decorrentes da não assinatura do convênio para implementação do Projovem Adolescente:

A [Coordenação de Juventude] participou da capacitação realizada pelo Governo do Estado através da sua Secretaria de Assistência Social, e respondeu às exigên-

cias do MDS para o termo de adesão. Contudo, por motivos de força maior, não foi possível a realização das turmas do Pro Jovem Adolescente no município, deixando de atender cerca de 570 jovens, número de vagas oferecidas pelo Governo Federal ao município.

Podem-se elencar algumas questões que possivelmente modelaram o processo em causa. A primeira delas refere-se ao declínio que a política de assistência social sofreu na agenda do governo municipal com as substituições de antigos gestores da SMAS ocorridas naquele ano. Tal substituição contribuiu para que a CJ assistisse a uma crescente perda do seu status e passasse a sofrer uma clara oposição da titular da Secretaria à qual ela estava subordinada. Além da oposição política à Coordenação, entrevistados alegam que faltava conhecimento técnico à pessoa — e seus assessores — que passou à condição de titular da SMAS em 2007. Sem experiência em gestão pública em geral e na área da assistência social e do Suas em particular, a sua conduta técnico-política teria levado a uma paralisação das ações da Coordenação e da Secretaria como um todo. Falando sobre isto, um entrevistado destacou: “Houve uma mudança de gestão. Houve um problema estrutural, deliberado. Deliberadamente ‘Vamos mudar a Secretaria para outra finalidade’, entendeu? E a Coordenação e todos os outros espaços dentro da Secretaria sofreram muito com isso”.

As modificações no padrão de gestão da SMAS foram modeladas pela proposta encabeçada pela nova titular deste órgão de que, antes de dar prosseguimento às ações já existentes, era necessário sanear questões administrativas diversas, notadamente prestações de contas de convênios e inconsistências na utilização de certos recursos. Igualmente, ela advogava que a atuação das ONGs no campo social, uma vez financiadas com recursos do governo, era mais eficaz do que a execução direta realizada pelo poder público. Esse posicionamento ideológico — consistente com traços do ideário neoliberal — foi um vetor importante de desmontagem da máquina pública no campo socioassistencial no município de Niterói.

Ainda sobre as razões da não adesão da cidade ao Projovem Adolescente e o esvaziamento da Coordenação da Juventude e da SMAS como um todo, há que se destacar o (re)ingresso do primeiro-damismo na arena das políticas sociais da cidade, sendo essa uma das razões da ida do Projovem Urbano para a Secretaria de Educação que, na época, tinha na esposa do prefeito uma das suas principais gestoras.

Há que se destacar também o fato de que, apesar do seu relativo sucesso, a ideia de uma política de juventude nunca conseguiu se incrustar no seio da administração municipal, de modo que obtivesse apoio sistemático e contínuo de outros secretários e do prefeito. Situava-se, portanto, em uma situação bastante diferenciada de outras cidades, como Porto Alegre ou Santo André. Tratava-se, assim, vale reafirmar, de uma política mais ou menos isolada, muito sujeita às variações do jogo político local e às concepções flutuantes sobre as ações que seriam efetivamente da competência da Secretaria de Assistência Social. Também estava sujeita às preferências temáticas desse ou daquele gestor. Era, em suma, uma política que sempre carregou a marca da instabilidade, mesmo em seus momentos de melhor desempenho.

Por fim, devemos salientar que o funcionamento da Coordenação — mas também da Secretaria Municipal de Assistência Social em geral — sofreu com o ônus da baixa institucionalidade de suas ações e estrutura. Enquanto houve pessoas comprometidas com o seu projeto e dispostas a assumir riscos de implementar programas em condições inadequadas, foi possível materializar ações importantes para os segmentos aos quais se dirigia. Mas não tendo sido assumida como uma ação relevante, perdeu seu vigor quando as pessoas dela se desligaram e porque faltou transformar decisões políticas importantes em legislação normativa que desse algum grau de segurança à continuidade do trabalho até então implementado. Sobre isso é elucidativa a fala de uma entrevistada:

E a gente só se deu conta que não tinha materializado nada quando viu as coisas se acabando. A gente não se dava conta de que a gente não tava deixando nada concreto, nem uma lei por exemplo. A gente fez várias conferências, mas nada se transformou em lei. Eram as coisas muito voltadas para o executivo, execução.

O fenômeno em causa teve uma incidência particular no quadro de pessoal, pois ao longo do período estudado, predominou a contratação de força de trabalho envolvida nas ações da Secretaria e da Coordenação em regimes extremamente precários. Não ter conseguido reverter essa tendência e realizar um amplo concurso público para a área de assistência social foi também mencionado como um dos elementos causais do declínio da Coordenação e do projeto da política de assistência social. Não que o concurso fosse resolver todos os seus problemas ou impedir as infiltrações conservadoras que punham em causa a sua estruturação mais consistente em torno dos princípios do Suas. Ele teria, contudo, dado

mais estabilidade às ações, auxiliaria na imprescindível conservação da memória institucional e permitiria a inserção nele de agentes menos vulneráveis à perseguição política e, portanto, mais livres para uma eventual defesa do projeto em curso. Sobre a importância de um quadro de pessoal estável e profissionalizado, vale lembrar que Desmond King (1988) atribui a ele um dos principais fatores que impediram o desmonte dos Estados de Bem-Estar Social em diferentes países europeus.

Neste cenário, sem um programa de monta que constituísse seu carro-chefe, a Coordenação perdeu recursos, status e foco de intervenção. Perdeu institucionalidade.

Na última das suas fases que estudamos ela tentava se reinventar e, ao fazê-lo, tentava reinventar um projeto de uma política de juventude em Niterói. Na seção seguinte, tratamos dessa fase em maior detalhe.

#### **Tempo IV - De volta ao começo**

Ao entrevistar a coordenadora de juventude de Niterói em 2011, ficamos com a forte impressão de uma volta ao começo. O seu discurso e o espaço da Coordenação lembravam um período da sua história localizado há mais de dez anos.

O carro-chefe do seu trabalho tinha como componentes principais o reconhecimento da importância da Coordenação, a aquisição das condições operacionais mínimas e a uma incorporação mais consistente da área de juventude no plano de governo municipal. Em suma, a obtenção da institucionalidade (baixa que fosse) que se supunha já adquirida.

Nada disso era feito reconhecendo a existência de esforços pretéritos nessas mesmas direções. Pelo contrário, nessa fase, a Coordenação buscava construir uma identidade institucional pela negação das suas ações e conquistas anteriores. Obviamente que esse pode ser um discurso intencional modelado pelos pertencimentos políticos e partidários diferenciados dos seus titulares pretéritos e daqueles momentos. Mas outras razões devem ser levadas em consideração.

Uma delas é a perda de memória escrita da Coordenação. Ela mudou de sede inúmeras vezes, muitas das quais para lugares pouco apropriados. Em uma dessas mudanças grande parte do seu acervo documental foi destruído. Assim, restava na sua sede apenas algumas pastas cujo esparso conteúdo em nada refletia a dinâmica que a CJ teve ao longo de anos anteriores. Outra razão é o que parece ser uma das mais fortes regularidades da história política e administrativa brasileira: trata-se de reconhecer-se como fundador de uma determinada prática pela via da negação de coisas semelhantes ou mesmo iguais que já tenham sido feitas antes.

No que diz respeito à implementação de ações, a situação era de inação. Como foi dito anteriormente, a partir de 2008, gradativamente, a Coordenação foi interrompendo projetos que implementou por alguns anos, ficando sem função operacional definida. Apesar do que se pode chamar de inércia institucional momentânea, os seus esforços de atuar como instância de articulação intersectorial continuaram. Ao fazê-lo, tentou levantar necessidades setoriais e incidir na produção de um maior diálogo entre os diferentes programas destinados à juventude geridos pelas diversas secretarias municipais.

Também deve ser salientado que em 2010 a Coordenação se ocupou da realização da Conferência Municipal de Juventude, cujas deliberações foram utilizadas como base para a montagem de um novo plano de trabalho. O sucesso efetivo dessa empreitada, contudo, enfrenta o problema de ter que contar com a disposição do executivo em efetivar tais deliberações (criação de um fundo, retomada do Orçamento Participativo Jovem, a criação de uma secretaria de juventude, implementação de programas para o jovem trabalhador etc.) sem o que elas corriam o risco, como aconteceu em grande medida, de virarem letra morta.

### **Considerações Finais**

Processos instáveis e inconclusos marcaram a história da CJ. O esforço de inseri-la de modo consistente, para além do plano legal, na administração pública da cidade é o melhor exemplo disso. De fato ela conseguiu transitar de uma situação de grande amorosismo e precariedade para outra marcada pela crescente profissionalização e aumento gradativo dos seus recursos.

Contudo, como isso se deu muito mais em função de fatores conjunturais (maior ou menor investimento do governo federal na área da juventude, por exemplo) do que da contínua fixação das suas atribuições como responsabilidade do poder público, ela ficou por demais sujeita aos influxos do personalismo que grassa a administração do conjunto das cidades brasileiras e, ao final do período estudado, havia sido praticamente desmontada ao mesmo tempo em que fazia um enorme esforço de se reinventar.

A história da construção de uma política de juventude no município de Niterói — um ciclo de nascimento, apogeu e declínio — constitui uma experiência que expressa um microcosmo de ações, processos, embates, alianças etc. Mas um microcosmo que não se descola de tradições políticas e culturais mais amplas da sociedade brasileira e que reflete as instabilidades e incompletudes que permeiam a sua malha institucional (GÓIS, 2013).

Observemos, logo de saída, a instabilidade das instituições democráticas, postas em cheque repetidamente ao longo da nossa história. Há que se salientar a facilidade como os três poderes, ao longo do regime republicano, tiveram suas funções desqualificadas e a necessidade da sua existência questionada. Desnecessário lembrar o modo como a ditadura que se instalou a partir de 1964 tratou o Legislativo e o Judiciário, despiando-os de atribuições que davam sentido a sua existência.

Também se situa no âmbito dessa discussão a incompletude e mesmo ausência da estrutura burocrática sólida e longa necessária à sustentação dos processos de consolidação do sistema de proteção social; obtenção de ciclos mais prolongados de desenvolvimento econômico com redistribuição; e estruturação de um sistema de regras político-partidárias mais duradouras (GÓIS, 2013). A instalação da República no Brasil requereu a montagem de um aparato organizacional público com o qual tínhamos pouca familiaridade e cujo desenho inicial passou por um demorado processo de elaboração. No campo social, por exemplo, foi somente a partir da década de 1930 que foram instituídos órgãos públicos para cuidar do planejamento nacional da educação e da saúde (GOMES, 1988; VIANNA, 1988). Passados mais de cento e vinte anos da Proclamação da República, era de se esperar que hoje estivéssemos em uma situação mais avançada nessas e em outras áreas. Não é o caso. Abundam os exemplos indicando como diversos campos de ação do executivo, particularmente aqueles de corte social, estão sendo montados de modo consideravelmente lento, instável e precário. A instabilidade pode ser vista nas constantes criações, fusões, mudanças de nome etc. de órgãos federais, estaduais e municipais. Já a precariedade pode ser observada, por exemplo, no exíguo espaço físico no qual funcionam a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial e a Secretaria Especial de Políticas para Mulheres.

A derrocada do Regime Militar iniciado em 1964 e a redemocratização gerou na população brasileira enormes expectativas de dias melhores e de alterações nos modos de fazer política e de condução dos negócios públicos. Muitas dessas expectativas permanecem até hoje irrealizadas ou realizadas muito precariamente, permitindo que falemos de uma redemocratização inconclusa e instável. Isso pode ser visto em diferentes campos.

Um deles é o campo econômico, já que não é possível falar em democracia em um país rico, mas com uma pobreza disseminada no nível visto aqui. Também não é possível pensar em um país democrático quando os direitos civis, ainda que formalmente garantidos e mesmo que baseados em dispositivos que buscam assegurar o seu

cumprimento, são negados a todo o tempo, por exemplo, às populações favelizadas dos grandes centros urbanos, ora cerceadas pela polícia, ora pelo crime organizado.

Semelhante inconclusão e instabilidade podem ser encontradas no campo dos direitos sociais. Certamente a Constituição de 1988 foi positivamente inovadora no que tange a eles. Infelizmente, ela reteve um sentido de hierarquização de direitos sociais que deu uma complexidade negativa ao campo da nossa segurança. Primeiro, porque não explicitou claramente que a segurança não estava restrita a apenas três áreas de atenção. Segundo, porque as três áreas explicitadas foram dissociadas e separadas no que diz respeito às formas de acesso e à cobertura, de modo que a saúde constitui direito de todos, à previdência daqueles que com ela contribuirão e a assistência daquelas que dela necessitarem.

Dentro deste quadro é certo que muitas desigualdades vêm sendo reduzidas. Ao mesmo tempo, tantas outras se reatualizam e ampliam-se. Mesmo aquelas que se reduzem fazem em ritmos muito lentos, os quais, associados à clara visão das iniquidades que recortam o cotidiano brasileiro, reforçam uma sensação de constante desesperança de grande magnitude.

O acidentado e já longo percurso da cidadania no Brasil faz com que se pergunte sobre as razões das inconclusões e instabilidades tão pungentes da democracia neste país. É claro, como lembra Robert Dahl (2004), que a democracia é sempre um projeto não terminado e que, como nos ensina Richard Rorty (1995), o aperfeiçoamento das relações sociais é a utopia central que deve ser perseguida pela atual e pelas próximas gerações. Nada disto, todavia, significa que a instabilidade, no grau que permeia a sociedade brasileira, é desejável nem muito menos natural. Muito pelo contrário. Porque nem desejável nem tampouco natural, a situação brasileira pode ser explicada e, essa é a melhor parte, bastante aperfeiçoada.

## **Referências**

ALMADA, Francisco. *Passe-livre: a reconstrução do movimento estudantil secundarista em Niterói*. Niterói: Sapporo, 2006.

ANDERSON, Terry. *The Pursuit of Fairness: A History of Affirmative Action*. New York: Oxford University Press, 2004.

BADARÓ, Lúbia. S. *Gestão compartilhada entre níveis de governo, intersetorialidade e controle social: reflexões a partir do Projovem Urbano de Campos de Goytacazes*. Tese (Doutorado) - Programa de Estudos Pós-graduados em Política Social, Universidade Federal Fluminense (UFF), Niterói. 2013.

BRASIL. PORTARIA MPAS/SEA Nº 879, DE 3 DE DEZEMBRO DE 2001 - DOU DE 19/12/2001.

CARVALHO, José C. B. de. Os cursos pré-vestibulares comunitários e seus condicionantes pedagógicos. *Cadernos de Pesquisa*, vol. 36, n. 128, p.299-326, 2006.

DAHL, Robert. *Poliarquia: participação e oposição*. São Paulo: EDUSP, 1997.

GALVÃO, Jane. As respostas das organizações não governamentais brasileiras frente à epidemia de HIV/Aids. In: Parker, Richard. *Políticas, instituições e aids: enfrentando a aids no Brasil*. Rio de Janeiro: Associação Brasileira Interdisciplinar de Aids. 1997. p. 69-108.

GÓIS, J. B.H. A (difícil) produção da intersectorialidade: comentários a partir de ações públicas para a juventude. *Textos e Contextos (Porto Alegre)*, vol. 12, n.1, p. 128-141, 2013.

HAJER, Maarten. Discourse coalitions and the institutionalization of practice: the case of acid rain in Britain. In: FISCHER, Frank e FORESTER, John (eds.). *The argumentative turn in policy analysis and planning*. Durham: Duke University Press, 1993. p. 44-76.

KING, Desmond. O Estado e as estruturas sociais de bem-estar. In: *Novos Estudos CEBRAP*, n. 22, p. 53-76, 1988.

PARKER, Richard. *A construção da solidariedade: AIDS, sexualidade e política no Brasil*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

PREFEITURA MUNICIPAL DE NITERÓI. Lei nº. 2153 de 29 de julho de 2004. Datilo, 2004.

PUTNAM, Robert. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália Moderna*. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

RUA, Maria das Graças. *Análise de políticas públicas: Conceitos básicos*. Mimeo, 1997. Disponível em: <http://www.ufba.br/~paulopen/AnalisedePolíticasPublicas.doc>. Acesso em: 25 dez. 2008.

SPOSATI, Aldaíza. *A menina Loas. Um processo de construção da assistência social*. São Paulo: Cortez, 2012.

SUBIRATS, Joan. Definición del Problema: Relevancia pública y formación de la agenda de los poderes públicos. In: SARAVIA, Enrique e FERRAREZI, Elisabete (Org.) *Políticas públicas: coletânea*. Brasília: ENAP, 2006. p. 199-218.

VIANNA, Maria. L. W. A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil: estratégias de bem-estar e políticas públicas. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1988.

RORTY, Richard. Contingency, irony and solidarity. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.

SCHIOCHET, Valmor. Institucionalização das Políticas Públicas de Economia Solidária. Breve Histórico e Desafios. Brasília: IPEA/Ministério do Trabalho, 2009 (Boletim).

SECCO, Lincoln. História do PT 1978-2010. Cotia, São Paulo: Ateliê Editorial, 2011.

## Notas

- 1 Este artigo foi escrito a partir de dados da pesquisa intitulada “Política nacional de juventude: concepções subjacentes e implementação”, a qual recebeu financiamento do CNPq.
- 2 Doutor em Serviço Social pela PUC de São Paulo/Boston College (Bolsa Sanduíche – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, Ministério da Educação do Brasil (CAPES). Professor Associado da Escola de Serviço Social da Universidade. E-mail: jbhg@uol.com.br
- 3 Doutor em Política Social pela Universidade Federal Fluminense/University of California, Berkeley (Bolsa Sanduíche – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, Ministério da Educação do Brasil (CAPES). E-mail: duartekiko@yahoo.com.br
- 4 O grau de institucionalidade de uma política pública depende tanto da sua formalização, através de meios legais, quanto do estabelecimento de condições políticas capazes de constranger social e moralmente os diferentes governos a implementar ações voltadas para apoiar o seu desenvolvimento (SCHIOCHET, 2009).
- 5 Ao se levar em conta os requisitos básicos estabelecidos na literatura para a definição de uma política pública social, dificilmente poderíamos denominar como tal a experiência aqui analisada. Contudo, decidimos utilizar a expressão usada pelos entrevistados e que constava nos documentos compulsados.
- 6 A maior parte dessas fontes estava em acervos pessoais.
- 7 Todos foram previamente informados dos objetivos da entrevista e assinaram termo de consentimento livre e esclarecido autorizando a utilização, sem identificação, das suas falas.
- 8 Esse é um processo atípico em termos de inserção na agenda. Certamente nem todo problema que é inserido nela está já plenamente formulado. Mas, em geral, tem os seus contornos delineados o que, ao seu turno, contribui para uma melhor definição das soluções a serem implementadas.

- 9 Segundo consta no Relatório de Gestão-2002, o AJ foi implementado em 19 comunidades da cidade e atendeu um total de 675 jovens.
- 10 Em 2003, por meio do decreto 9029/2003, o Executivo cria formalmente a 'Coordenação da Juventude', atribuindo a ela a função de "formular, desenvolver e avaliar programas e projetos" dirigidos aos jovens da cidade.
- 11 No caso em questão foi utilizado dinheiro das bolsas para a compra de vale-transporte. Acertada ou não, essa decisão teve implicações jurídicas posteriores de certa gravidade.
- 12 Quando no quadriênio seguinte o PT assumiu o governo municipal, a situação não sofreu nenhuma alteração significativa. Isso pode ser explicado pela ausência de consenso na estrutura partidária municipal quanto à relevância da juventude como um tema de política pública. Entrevistas realizadas indicam que naquele partido circulavam fortes perspectivas adultocêntricas, as quais tendiam a infantilizar os jovens.
- 13 Importantes, esses princípios não têm sido facilmente nem homoganeamente implementados pelo conjunto de municípios brasileiros.
- 14 Uma análise do PROJOVEM e uma exposição das suas diferentes modalidades podem ser encontradas em BADARÓ (2013).

**Artigo recebido em dezembro de 2013 e aprovado para publicação em fevereiro de 2014.**