



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E LETRAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

TERESA RACHEL DIAS PIRES

INSTITUCIONALIZAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE JUVENTUDE EM TERESINA-
PI: A FORMAÇÃO DA AGENDA E O PAPEL DO ENTE SUBNACIONAL

Orientadora: Profa. Dra. Ana Beatriz Martins dos Santos Seraine.

TERESINA-PI

2014

TERESA RACHEL DIAS PIRES

INSTITUCIONALIZAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE JUVENTUDE EM TERESINA-
PI: A FORMAÇÃO DA AGENDA E O PAPEL DO ENTE SUBNACIONAL

Dissertação apresentada ao Programa de
Mestrado Acadêmico em Ciência Política da
Universidade Federal do Piauí como requisito
parcial para a obtenção do título de Mestre em
Ciência Política.

Orientadora: Profa. Dra. Ana Beatriz Martins dos Santos Seraine.

TERESINA-PI

2014

FICHA CATALOGRÁFICA
Universidade Federal do Piauí
Biblioteca Setorial do Centro de Ciências Humanas e Letras
Serviço de Processamento Técnico

P667i Pires, Teresa Rachel Dias.
Institucionalização da política pública de juventude em
Teresina-PI: a formação da agenda e o papel do ente
subnacional / Teresa Rachel Dias Pires. – 2014.
158 f. :il.

Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade
Federal do Piauí, 2014.
Orientação: Profa. Dra. Ana Beatriz Martins dos Santos
Seraine.

1. Políticas Públicas - Análise. 2. Políticas Públicas de
Juventude. 3. Secretaria Municipal de Juventude (SEMJUV) -
Teresina-PI. 4. Neoinstitucionalismo. I. Título.

CDD 305.23

TERESA RACHEL DIAS PIRES

INSTITUCIONALIZAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE JUVENTUDE EM TERESINA-
PI: A FORMAÇÃO DA AGENDA E O PAPEL DO ENTE SUBNACIONAL

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado Acadêmico em Ciência Política da Universidade Federal do Piauí como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Área de Concentração: Estado, Instituições Políticas e Desenvolvimento.

Linha de Pesquisa: Instituições Políticas e Processos Decisórios.

Orientadora: Profa. Dra. Ana Beatriz Martins dos Santos Seraine.

Aprovada em 25 de abril de 2014.

COMISSÃO EXAMINADORA:

Profa. Dra. Ana Beatriz Martins dos Santos Seraine - Presidente
Orientadora

Profa. Dra. Monique Menezes
Examinadora Interna

Profa. Dra. Maria Dalva Macedo Ferreira
Examinadora Externa

*À minha mãe, Maria das Mercês Dias Pires,
minha fonte maior de amor e inspiração.*

AGRADECIMENTOS

Meus mais sinceros agradecimentos às pessoas e instituições que, indubitavelmente, contribuíram direta ou indiretamente para concretização desta pesquisa. Agradeço a todas e, individualmente, a cada uma;

À orientadora desta dissertação, Profa. Dra. Ana Beatriz Martins dos Santos Seraine, as orientações, sugestões e críticas direcionadas desde a concepção ao desenvolvimento da pesquisa, despertando-me a arte primordial na compreensão em torno do rastreamento de quaisquer Políticas Públicas como forma de empreender uma análise mais ampla e complexa. Mas agradeço, sobretudo, o apoio, paciência, amizade, confiança e reforço ao meu desempenho enquanto aluna e pesquisadora, por compreender os obstáculos que perpassaram este caminhar e por não desencorajar-se e nem tampouco me desestimular a seguir adiante. Muitíssimo obrigada, querida orientadora!

À Profa. Dra. Monique Menezes, a quem permito-me destacar especial agradecimento, por ser espelho e inspiração, enquanto pesquisadora, e ter me proporcionado adentrar, ao seu lado, no rol de sócio-fundadora do Núcleo de Estudos sobre Instituições e Políticas Públicas (NIPP), em que integrei atividades de assistência a pesquisa, dentre as quais: “Relação entre os três poderes: a política do controle externo do Judiciário”, financiada pelo Centro Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPQ), o que facultou, fatidicamente, para construção incomensurável do aporte metodológico desta dissertação. E, agradeço, ainda, o apoio, respeito, amizade e afeto a mim dispensados de forma incontestável;

À Profa. Dra. Maria Dalva M. Ferreira, vinculada ao Programa de Pós Graduação em Políticas Públicas da UFPI, ter, de forma solícita, recebido os convites para participação tanto na Banca de Qualificação quanto de Defesa desta Dissertação e ter contribuído com importantes sugestões e críticas;

Aos demais professores do Programa de Mestrado Acadêmico em Ciência Política da UFPI, os conhecimentos lecionados e orientações, em especial, ao Prof. Dr. Rodrigo Passos; ao Prof. Dr. Nelson Juliano e ao Prof. Dr. Raimundo Junior. Este último, para além dos conhecimentos transmitidos, na qualidade de Coordenador do Mestrado, colaborou para meu treino docente, através das orientações ao ingresso no Reuni (Programa de Expansão e Reestruturação das Universidades Federais), no qual, como bolsista, desenvolvi atividades ímpares no âmbito extensionista da Universidade;

Aos meus colegas do Programa de Mestrado Acadêmico em Ciência Política da UFPI, com os quais compartilhei momentos dialógicos do conhecimento científico-acadêmico e que se estendeu com amizades que ultrapassaram os limites territoriais da Universidade;

À Profa. Dra. Vânia Teresa M. Reis e Profa. Dra. Marlúcia Valéria Silva, vinculadas aos Programas de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Sociologia da UFPI, que contribuíram com o referencial teórico desta pesquisa;

À Profa. Me. Elaine Ignácio, vinculada ao Bacharelado em Arqueologia da UFPI, agradeço o feliz encontro, a possibilidade de elaboração e desenvolvimento conjunto do Projeto de Extensão “Educação Patrimonial” (EPA), ter me conduzido à subcoordenação do referido projeto e, sobretudo, a grandeza do aprendizado profissional com os estimados alunos e alunas desse Projeto;

Às instituições que colaboraram diretamente com o provimento de dados, a Secretaria Nacional de Juventude (SNJ), órgão vinculado à Presidência da República, a Secretaria Municipal de Juventude (SEMJUV) e a Câmara Municipal de Teresina, que são fontes de documentos fundamentais usados para análise empírica desta pesquisa;

Ao Prof. Vitor Sandes, doutorando em Ciência Política, que, desde meu inicial interesse pelo mestrado, se pôs, de forma cortês e prestativa, a dissolver minhas dúvidas e questionamentos, me auxiliando e orientando, e a quem dedico especial admiração e apreço;

Às acadêmicas da Graduação em Ciências Sociais da UFPI, Jahyra Kelly e Arlene Pinho, a colaboração nas transcrições das entrevistas;

Aos entrevistados, nesta pesquisa, a colaboração com os discursos emitidos que foram primordiais para compreensão acerca do objeto de análise;

Às queridas colegas da 1ª Vara da Infância e da Juventude do Tribunal de Justiça do Piauí e à magistrada com as quais trabalho, que me apoiaram veementemente nesta reta final, de suma relevância para a concretização deste trabalho;

Aos verdadeiros amigos e amigas que contribuíram para meu equilíbrio emocional, quer tenha sido com palavras de apoio, gestos de carinho ou compartilhamento de momentos ímpares de lazer, sou grata por tê-los, e pecaria pela falta, ao nomeá-los infimamente nesta lauda;

Aos meus familiares, dos mais íntimos e proximais aos mais longínquos que cotidianamente me iluminam com palavras de apoio;

E, sobretudo, à minha família nuclear, sem a qual, nem no início nem no findar desta jornada, obteria êxito; aos meus queridos irmãos Ricardo e Fernando, sou grata por traduzirem a força da união e do vínculo; aos meus doces sobrinhos, Lays Fernanda e João Victor, por me inspirarem a ser cada vez mais um Ser Humano melhor; aos meus amados pais, Nelson e Maria das Mercês, pelo amor incondicional, cumplicidade, torcida, inspiração e por serem os maiores “tesouros” da minha vida;

Enfim, a todas e todos aqui lembrados diretamente ou não e, acima de tudo, a Deus, enquanto tradução unívoca de força suprema do Universo, por ser fonte de iluminação fortemente à minha caminhada e donde eu sempre busco equilíbrio para o alcance dos meus objetivos e conquistas.

The basic idea is simple enough – that any program, however cleverly designed it may be, will fail if its implementation is entrusted to an organization unsuited to the purpose (Rothstein).

RESUMO

A discussão sobre a temática “Políticas Públicas de Juventude” teve forte influência dos organismos internacionais, sobretudo, em princípios da década de 80, quando foi instituído o Ano Internacional da Juventude, em 1985, pela ONU, reverberando como marco regulatório na agenda nacional brasileira o ano de 2004, em que o Governo Federal instituiu um grupo interministerial, na câmara de políticas sociais, para formulação de uma política nacional destinada à juventude, sendo esta compreendida na legislação vigente como a população na faixa etária entre 15 e 29 anos. Partindo-se do pressuposto de que as políticas públicas tratarão de decisões de intervenção na realidade social, quer seja para efetuar investimento ou para fazer simples intervenção administrativa ou burocrática, a presente dissertação teve como objetivo analisar o processo de institucionalização da política pública de juventude a partir da criação da Secretaria Municipal de Juventude (SEMJUV), na cidade de Teresina-PI, buscando compreender as motivações da gênese da SEMJUV. Analisou-se o período das gestões de 2007 a 2012 da Secretaria, empreendendo uma base de análise pautada na formação da agenda e no papel assumido pelo ente subnacional com viés na institucionalização da política. No aporte metodológico, optou-se pelo estudo de caso que se beneficiou da análise de conteúdo e da análise de discurso, sendo, este, conduzido por meio de entrevistas em profundidade com os gestores do referido período e aquele, através da investigação documental extraída dos relatórios anuais de gestão e legislações específicas referentes à matéria, justificando tal estudo aprofundado, no panorama local, motivado pela incipiência de tal discussão em âmbito nacional. Tendo sido analisada a política pública pelo referencial teórico do neoinstitucionalismo e do modelo de análise de políticas públicas do Bo Rothstein (1998), em que pôde ser inferida uma compreensão em torno do desenho, da organização e da legitimidade da política de juventude. Dentre as conclusões, extraiu-se que a gênese da SEMJUV teve uma colisão de interesses, sobretudo, de ordem político-partidária e, que, embora tendo transitado por distintas gestões, no curto tempo analisado, assumiu legitimidade ao que se refere à arena da formulação e implementação, e, ao *status* de ator institucional estratégico para articulação intersetorial no que tange às políticas públicas de juventude no município de Teresina, Estado do Piauí.

Palavras-chave: Análise de Políticas Públicas. Políticas Públicas de Juventude. Secretaria Municipal de Juventude (SEMJUV). Teresina-PI. Neoinstitucionalismo.

ABSTRACT

The discussion on the theme "Youth Public Policy" had a strong influence of international organizations, especially from the 80's, when it was established the International Youth Year in 1985 by the UN; reverberating as regulatory framework in the Brazilian national agenda, the year 2004, where the Federal Government established an inter-ministerial group, the chamber of social policies, to formulate a national policy aimed at youth. Youth this, included in the current legislation as the population aged between 15 and 29 years. Starting from the assumption that public policies address will be intervention decisions in social reality whether to make investment or purely administrative or bureaucratic intervention, this thesis was to analyze the process of institutionalization of public policy youth from the creation of the Municipal Youth (SEMJUV) in the city of Teresina, PI, trying to understand the motivations of the genesis of SEMJUV. We analyzed the period from 2007 to 2012 efforts of the Secretariat, undertaking an analysis based guided in shaping the agenda and the role played by sub-national entity from the political institutionalization of bias. On the methodological approach, we opted for the case study that benefited from the content analysis and discourse analysis, and this, from in-depth interviews with managers of that period and to that conducted through desk research from that of annual management reports and specific laws concerning the matter, justifying such depth study on the local landscape, motivated by the paucity of such a discussion at the national level. Having analyzed the public policy from the theoretical framework of neo-institutionalism and policy analysis model Bo Rothstein (1998), in which it might be inferred an understanding over the design, organization and youth policy legitimacy. The conclusion extracted the genesis of SEMJUV had a collision of interests above all party-political order, which, while having passed through different administrations, in the short time analysis, assumed legitimacy to respect the arena formulation and implementation, and strategic institutional actor status for intersectoral coordination in relation to youth public policy in the city of Teresina, Piauí State.

Keywords: Public Policy Analysis. Youth Public Policies. Municipal Youth (SEMJUV). Teresina-PI. Neoinstitutionalism.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Árvore de palavras a partir do Estatuto da Juventude	56
Figura 2 – Árvore de palavras (do tipo <i>the end</i>) a partir do Estatuto da Juventude	57
Figura 3 – Marcos da Política Nacional de Juventude	65
Figura 4 – Jovens, segundo a Lei nº. 3617/07 - <i>Start</i> (começo) da árvore de palavras.....	81
Figura 5 – Jovens, segundo a Lei nº. 3617/07 - <i>End</i> (<i>final</i>) da árvore de palavras	81

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Modelos de análises de políticas públicas	32
Quadro 2 – Enfoques conceituais nas políticas de juventude	52
Quadro 3 – Programas do Governo Federal para a juventude (2009)	66
Quadro 4 – Cargos em comissão e funções gratificadas da SEMJUV	79
Quadro 5 – Dimensões das Políticas Públicas	110
Quadro 6 – Tarefas e técnicas em políticas públicas	117
Quadro 7 – Seis modelos para alcançar legitimidade no processo de implementação	121

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Distribuição projetada da população por grupos de idade – Brasil (Em %)	45
Gráfico 2 – Incidência dos marcos históricos da Secretaria Nacional de Juventude - SNJ (por ano)	63
Gráfico 3 – Ações da SNJ (por ano).....	64
Gráfico 4 – Distribuição dos organismos municipais de juventude, por região do país	69
Gráfico 5 – Distribuição dos organismos municipais de juventude, por categoria	70
Gráfico 6 – Vinculação institucional dos organismos de juventude	70
Gráfico 7 – Distribuição da população jovem nas capitais do nordeste.....	73
Gráfico 8 – Tipos de ações desenvolvidas pela SEMJUV	111
Gráfico 9 – Áreas contempladas com ações da SEMJUV.....	112
Gráfico 10 – Atores envolvidos nas ações da SEMJUV	115
Gráfico 11 – Quantitativo de jovens beneficiados com ações da SEMJUV (2007-2012)	123

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Distribuição da população por sexo, segundo grupos de idade	46
Tabela 2 – Distribuição populacional de jovens pelas capitais do nordeste	72
Tabela 3 – Categorias primárias do modelo de Rothstein para análise de políticas públicas	109

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AJE	Associação de Jovens Empresários
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CNPQ	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
COMJUV	Conselho Municipal de Juventude
CONJUVE	Conselho Nacional de Juventude
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
FMI	Fundo Monetário Internacional
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
ODM	Objetivos de Desenvolvimento do Milênio
OG's	Organizações Governamentais
OIJ	Organizacion Iberoamericana Juventud
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONG's	Organizações Não Governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
ORBIS	Observatório Regional Base de Indicadores de Sustentabilidade
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PL	Projeto de Lei
PMAJ	Programa Mundial de Ação para a Juventude
PPJ's	Políticas Públicas de Juventude
PROJOVEM	Programa Nacional de Inclusão de Jovens
PROUNI	Programa Universidade para Todos
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
REJ	Reunião Especializada da Juventude do Mercosul
SASC	Secretaria de Assistência Social e Cidadania
SEMCAD	Secretaria Municipal da Criança e do Adolescente
SEMEC	Secretaria Municipal de Educação e Cultura
SEMJUV	Secretaria Municipal de Juventude
SEMTCAS	Secretaria Municipal do Trabalho, Cidadania e Assistência Social
SNJ	Secretaria Nacional de Juventude
SPSS	Statistical Package for The Social Scienses
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	15
2	AS POLÍTICAS PÚBLICAS NO MARCO DO NEOINSTITUCIONALISMO..	25
2.1	Estado e políticas públicas: introdução conceitual	25
2.2	Análises de políticas públicas.....	29
2.3	A análise de políticas públicas no neoinstitucionalismo	32
3	INSTITUCIONALIZAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE JUVENTUDE: O RASTREAMENTO DA POLÍTICA.....	43
3.1	As ideias sobre a juventude na formação da agenda	43
3.2	O rastreamento da política pública de juventude: das influências internacionais na formação da agenda à organização institucional no Brasil	57
4	INSTITUCIONALIZAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE JUVENTUDE NO MUNICÍPIO DE TERESINA-PI	72
4.1	Organismo institucional de juventude em Teresina-PI: a Secretaria Municipal de Juventude como objeto de análise	74
4.2	Perfil da SEMJUV no período gestacional	82
4.2.1	Gestão 1: 2007-2008.....	83
4.2.1.1	Perfil do Gestor 1	83
4.2.1.2	Perfil da Secretaria e da política pública na primeira gestão.....	87
4.2.2	Gestão 2: 2009-2010.....	91
4.2.2.1	Perfil do Gestor 2	92
4.2.2.2	Perfil da Secretaria e da política pública na segunda gestão.....	94
4.3	Perfil da SEMJUV no período de continuidade	96
4.3.1	Gestão3: 2010-2012.....	98
4.3.1.1	Perfil do Gestor 3	98
4.3.1.2	Perfil da Secretaria e da política pública na terceira gestão	102
4.4	Análise comparada da SEMJUV do período 2007-2012, a partir do modelo de análise de políticas públicas de Bo Rothstein.....	107
4.4.1	O desenho	109
4.4.2	A organização	116
4.4.3	A legitimidade	120
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	124
	REFERÊNCIAS.....	129
	APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTAS UTILIZADO COM O(S) PREFEITO(S).....	138
	APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTAS UTILIZADO COM O(S) SECRETÁRIO(S).....	140
	APÊNDICE C – MODELO DE TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO UTILIZADO	142
	ANEXO A – LEI Nº 3.617/2007 (TRANSFORMA A SEMCAD EM SEMJUV).....	144
	ANEXO B – MENSAGEM DE ALTERAÇÕES NA VINCULAÇÃO INSTITUCIONAL DO CONSELHO MUNICIPAL DE JUVENTUDE (COMJUV).....	148
	ANEXO C – REGISTROS FOTOGRÁFICOS DE PROGRAMAS/PROJETOS DA SEMJUV	150
	ANEXO D – ENTIDADES JUVENIS POR EIXOS E OS VALORES DESTINADOS PELA PREFEITURA, VIA EDITAL	158

1 INTRODUÇÃO

A discussão acerca da temática “Políticas Públicas de Juventude” torna-se notória na agenda nacional brasileira à medida que crescem proposições de programas de governo voltados a essa faixa etária¹, tais como: ProJovem, Pontos de Cultura, Praça da Juventude, ProUni, Fundeb, dentre outros, alocados em distintos Ministérios do Governo Federal², desenhando um panorama de transversalidade das Políticas Públicas de Juventude (PPJ’s)³, conjecturando a institucionalização de tais políticas por meio de estruturas de governo bem como o desencadeamento dos processos decisórios. Nesse sentido, faz-se salutar compreender as motivações peculiares da gênese da Secretaria Municipal de Juventude no município de Teresina-PI no ano de 2007, no bojo das discussões, ainda incipientes, no panorama nacional.

A Assembleia Geral das Nações Unidas proclamou o ano de 1985 como Ano Internacional da Juventude, reconhecendo a especificidade deste grupo populacional e o seu importante papel no desenvolvimento dos valores de paz e convivência que se encontram expressos na Carta desta Organização Internacional. Esta convocatória serviu para que os Estados introduzissem na sua agenda a necessidade de preocupar-se com a população jovem, conhecê-la e fazer com que seja partícipe na construção dos seus respectivos países. Para tal começaram a pôr-se em marcha programas governamentais destinados à juventude e avançou-se na criação de instituições para a sua planificação, gestão ou avaliação (OIJ⁴, 2008, p. 3).

No documento “Objetivos de Desenvolvimento do Milênio” (ODM), expressa-se uma visão que consiste em pôr o ser humano e o desenvolvimento social no centro da agenda política, sobrepondo-se, inclusive, ao desenvolvimento econômico e sendo, pois, visto como um meio e uma condição indispensável para o pleno desenvolvimento (OIJ, 2008).

No panorama nacional, esse debate, embora incitado quando a Organização das Nações Unidas (ONU) instituiu o ano de 1985 como Ano Internacional da Juventude,

¹ De 15 a 29 anos, faixa etária essa adotada no Brasil, de acordo com § 1º do Art. 1º da Lei nº. 12.852/13 (Estatuto da Juventude).

² À guisa de exemplificação, o ProJovem Integrado possui quatro modalidades, que são executadas por diferentes Ministérios. O antigo ProJovem, denominado ProJovem Urbano, foi transferido em 2012 da Secretaria Nacional de Juventude para o Ministério da Educação, que também é responsável pelo ProJovem Campo. Há, ainda, o ProJovem Trabalhador, a cargo do Ministério do Trabalho e Emprego e o ProJovem Adolescente, que é executado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Para saber mais, acessar o Guia de Políticas Públicas, onde constam os programas destinados ao público jovem pelo Governo Federal (informação disponível no site oficial: www.juventude.gov.br, acesso em set. 2013).

³ Que se ressalte como um indicativo de transversalidade das Políticas Públicas de Juventude (PPJ’s).

⁴ Organización Iberoamericana Juventud (OIJ). Encarregou-se à OIJ a elaboração de um Plano de Cooperação e Integração da Juventude para assegurar e promover os direitos dos jovens e potencializar a integração entre as novas gerações de Ibero-Americanos (DECLARAÇÃO DE SALAMANCA, 2005).

tornando mais evidente o tema aos Estados-membros e, com a promulgação na década de 90 da Lei nº. 8.069/90 – Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) – que abarca a população de faixa etária compreendida entre os 15 e 18 anos⁵, no Brasil, à época, ainda não se percebiam impactos na estruturação de políticas com este foco. O estímulo só vem 10 anos depois, quando a ONU, através da elaboração e aprovação do Programa Mundial de Ação para a Juventude (PMAJ), convoca os países-membros a pensarem estratégias para o presente e futuro dos jovens e a elaborarem uma Política Nacional de Juventude (COMJUV, 2010, p. 2).

No que se refere a essa potencial influência do debate internacional e consolidação de experiências estrangeiras exitosas sobre a temática, como forma de “pressionar” o Brasil sobre as políticas de juventude na agenda pública, Clementino (2011, p. 19, grifo nosso) hipotetiza que

[...] as políticas de juventude **pressionaram a agenda pública brasileira** pelo grande contingente demográfico de jovens; forte exclusão socioeconômica desse segmento; percepção de que, se não houver investimentos nesse contingente geracional, a sociedade em geral perde uma grande oportunidade de desenvolvimento e influência do debate internacional e consolidação de experiências estrangeiras exitosas de investimentos na juventude.

Dessa forma, o panorama político nacional tem como marco legal o ano de 2004, em que o Governo Federal instituiu um grupo interministerial⁶, no âmbito da câmara de políticas sociais para formular uma política nacional para a juventude. Nesse período, elaborou o Plano Nacional de Juventude, sob a forma de projeto de lei (PL nº 4530/2004) e elaborou o Estatuto da Juventude (PL nº 27/2007), (CONJUVE, 2010). Este último, aprovado através da Lei nº. 12.852 de 05 de Agosto de 2013.

No ano de 2010 fora aprovada a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) da Juventude, por unanimidade, no Senado Federal, tendo sido promulgada a matéria pelo Congresso Nacional, constituindo a Emenda Constitucional nº. 65, que altera a denominação do Capítulo VII do Título VIII da Constituição Federal e modifica o seu art. 227, para cuidar dos interesses da juventude com a seguinte redação:

Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente **e ao jovem**, com absoluta prioridade, o direito à vida, à

⁵ Faixa etária esta, entendida, à época, por alguns organismos internacionais, como “jovens-adolescentes”.

⁶ O Grupo foi formado no âmbito da Secretaria Geral da Presidência da República, reunindo 19 Ministérios (CONJUVE, 2010).

saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão (BRASIL, 2010, grifo nosso).

Paralelo a este cenário, eis que, no ano de 2007, é criada a Secretaria Municipal de Juventude de Teresina-PI, no então governo do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e sob o secretariado indicado por um representante do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), à época, da base governista local.

O que particularmente chama atenção é que, até então, há ínfimos trabalhos com este enfoque de institucionalização da política pública de juventude, tal como ilustrado no trabalho de Sposito (2007) “Espaços Públicos e tempos juvenis: um estudo de ações do poder público em cidades de regiões metropolitanas brasileiras”. Assim como, é de notório saber que, no ano de 2007, havia apenas alguns órgãos destinados, específica e exclusivamente, a tratar e gerir recursos com destino às políticas públicas para essa população juvenil (informação verbal)⁷, que não integrada a outra pasta de governo mais ampla (esporte, cultura ou lazer, por exemplo), como foi o caso da Secretaria de Juventude de Porto Alegre (RS)⁸, que, por sua vez, apresenta indicadores socioeconômicos e de desenvolvimento díspares da capital piauiense. Nesse entendimento, cabe atentar ao pressuposto ostentado por Boneti (2007, p. 14):

[...] a tomada de decisão que resulta numa política pública envolve alguns condicionamentos básicos dependendo do momento histórico. Trata-se, portanto, as políticas públicas de decisões de intervenção na realidade social, quer seja para efetuar investimento ou de pura intervenção administrativa ou burocrática.

Isso aponta para a necessária análise desse potencial papel de institucionalização formal, uma vez que, dentre as políticas públicas voltadas à juventude no município, foco

⁷ Informação verbal concedida por Luciana Soares (Assessora da Secretaria Nacional de Juventude) a Teresa Rachel Dias Pires na 2ª Conferência Municipal de Juventude, realizada em Teresina, no dia 12 ago. 2011, que relatou, ainda, na oportunidade, que o tratamento empreendido pela Secretaria Nacional de Juventude, quanto às estruturas de governo, é de organismo juvenil, o que contempla tanto secretarias quanto subsecretarias, coordenadorias e correlatos, não havendo, no momento questionado, um mapa específico dessas institucionalizações.

⁸ A apresentação na página da Secretaria Municipal de Juventude de Porto Alegre assim justifica a criação do organismo: “A Secretaria Municipal da Juventude foi criada em fevereiro de 2005, a partir da compreensão da Prefeitura de Porto Alegre sobre a complexidade das questões relacionadas à população com idades entre 15 e 29 anos e sua importância na sociedade” (informação disponível no site oficial: http://www2.portoalegre.rs.gov.br/smj/default.php? p_secao=49, acesso em set. 2013).

deste estudo, foram anunciados investimentos anuais nas cifras de R\$13.000.000,00, dentre as políticas transversais em distintos órgãos da administração pública local (informação verbal)⁹.

Nessa seara, a presente pesquisa, sob o título “Institucionalização da Política Pública de Juventude no município de Teresina-PI: a formação da agenda e o papel do ente subnacional” tem, como objetivo, analisar o processo de institucionalização da política pública de juventude a partir da criação da Secretaria Municipal de Juventude no município. Pautando-se em uma lógica compreensiva de que, para entender o que pode o Estado fazer, “nós não temos que examinar sua capacidade de implementação racional, mas também para tomada de decisão racional como um bem” (ROTHSTEIN, 1998, p. 72).

Desse modo, as questões específicas que subsidiam tal pesquisa versam sobre: 1) Quais as motivações para criação de uma Secretaria Municipal de Juventude em Teresina-PI? (E, mais especificamente, por que uma estrutura de governo específica para atender a essas demandas setoriais, no caso específico do município teresinense?); 2) Como a SEMJUV foi projetada? (Em que circunstâncias e quais demandas legitimaram o processo de institucionalização das políticas de juventude em Teresina-PI?); 3) O que pretende a SEMJUV? (Qual balanço pode ser feito dessas políticas na agenda pública local a partir da criação da SEMJUV, em 2007, até o ano de 2012?)

Apresentando-se, assim, como um estudo de caso da institucionalização da política pública de juventude, apresentando como objeto de análise a Secretaria Municipal de Juventude de Teresina-PI, tendo em vista que

[...] o interesse da análise de políticas públicas não se restringe meramente a aumentar o conhecimento sobre planos, programas e projetos desenvolvidos e implementados pelas políticas setoriais. Visando à explanação das leis e princípios próprios das políticas específicas, a abordagem da “policy analysis” pretende analisar a inter-relação entre as instituições políticas, o processo político e os conteúdos de política com o arcabouço dos questionamentos tradicionais da ciência política (WINDHOFF-HÉRITIER apud FREY, 2000, p. 214).

Esse pensamento está ratificado no dizer de Rothstein (1998), que salienta como fator a ser considerado na análise de políticas públicas saber que tipo de estrutura organizacional é compatível para implementar determinada política. O que, segundo o autor, seria justificado

⁹ O(a) Secretário(a) de Juventude, gestor(a) no período de ocorrência da 2ª Conferência Municipal de Juventude, realizada nos dias 12 e 13 de agosto do no ano de 2011, anunciou, na abertura do evento, que a SEMJUV estava em fase de conclusão acerca do mapeamento com relação aos recursos financeiros destinados a programas de outros órgãos que contemplam a faixa etária populacional de juventude, buscando estruturar um relatório acerca de tais investimentos destinados à juventude do município, por parte do poder público e oriundos de quais fontes de recursos (se Federais – de quais Ministérios – ou Estaduais – ligadas a que órgãos) (TERESINA, 2011).

pelo fato de as necessidades organizacionais serem diversas e implicarem a consecução de determinada política pública.

Nesse sentido, tendo em vista que um problema de pesquisa científica “em primeiro lugar é uma questão, uma sentença em forma interrogativa. Segundo, uma questão que geralmente pergunta alguma coisa a respeito das relações entre fenômenos ou variáveis” (KERLING, 2005, p. 36), eis que se apresenta o problema da presente pesquisa: a criação da Secretaria Municipal de Juventude (SEMJUV) de Teresina-PI se deu por uma decisão de intervenção na realidade social para fins de investimento ou sua instauração preponderou, essencialmente, como arranjo burocrático-administrativo ao criar uma pasta na estrutura de governo no comando de políticas públicas de juventude no município?

Segundo Boneti (2007, p. 14), os interesses das elites globalizadas aparecem claramente determinados nas políticas de expansão das relações mundiais por instituições como o Fundo Monetário Internacional (FMI), Organização Mundial do Comércio (OMC)¹⁰ ou pelo próprio poder de força que têm os grupos econômicos mundiais de impor as regras que lhe interessam.

Parte-se, portanto, do pressuposto, conforme aponta o autor, de que a tomada de decisão que resulta numa política pública envolve alguns condicionantes básicos, dependendo do momento histórico. Assim, as políticas públicas, tratar-se-ão de decisões de intervenção na realidade social, “quer seja para efetuar investimento ou de pura intervenção administrativa ou burocrática” (BONETI, 2007, p. 14).

Neste bojo, a hipótese deste trabalho centra-se no fato de que o contingente populacional expressivo de jovens, nas últimas décadas, aliado ao seu protótipo de papel transformador, são fatores que compuseram terreno fértil a ser consolidado em políticas públicas como estratégia desenvolvimentista pelo município de Teresina, enquanto ente subnacional, ocupando assim um status de arranjo burocrático oportunisticamente atrelado ao potencial intervencionista.

Cabe ressaltar, nesse contexto, que a juventude trabalhada nesta pesquisa é uma amostra de jovens do município teresinense, isto é, aqueles mais diretamente atingidos pelas políticas públicas de juventude implementadas na capital, aqueles incluídos e/ou que se beneficiaram de alguma forma das ações da Secretaria Municipal de Juventude, e, sobretudo, aqueles, segundo a concepção dos gestores entrevistados, que tiveram o papel de administrar a pasta da Secretaria no período que compreende a análise.

¹⁰ No caso das Políticas de Juventude, cita-se com expressivo poder de influência a Organização Ibero-americana de Juventude (OIJ) e a Organização das Nações Unidas para Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO).

Para subsidiar as análises, optou-se pelo arcabouço teórico e modelo analítico do neoinstitucionalismo, em decorrência do objetivo da pesquisa, que é entender o processo de institucionalização da política pública de juventude, bem como pelo fato de o neoinstitucionalismo apresentar-se positivamente adequado para o aprofundamento empírico do estudo de caso a que se propôs o estudo.

A escolha do tema justifica-se por se considerar que o modelo marxista, mediante o objetivo da pesquisa, poderia se apresentar restrito, por apresentar-se de maneira “resumida e arbitrária” ao “delimitar” as relações de classes, baseando-se nas relações de poder e fornecendo uma teoria mais geral do poder na Sociedade e não tão específica a que se propunha a pesquisa em tela. E, por outro lado, o viés pluralista, amplamente difundido nos estudos empíricos de políticas públicas, se apresenta por vezes “insuficiente” para alguns estudos de caso, posto que a ação dos grupos de interesses, apesar de fundamental, não se basta como fator explicativo. Isto ocorre por uma dificuldade de o pluralismo ter de incorporar as instituições públicas e os seus funcionários em suas análises, como bem mostra, por outro lado, a perspectiva neoinstitucionalista (ROCHA, 2005).

A partir desse paradigma neoinstitucional, extrai-se que, independente da preponderância das suas escolas internas¹¹, há duas questões fundamentais que devem (ou ao menos deveriam) contemplar toda e qualquer análise institucional: (1) como construir a relação entre instituição e comportamento; (2) como explicar o processo pelo qual as instituições surgem ou se modificam (HALL; TAYLOR, 2003, p. 194).

O neoinstitucionalismo apresenta-se, portanto, como um instrumento bastante adequado à pesquisa empírica, em estudos de caso, tal como previsto, o que se alinha ao pensamento de Martins (1985, p. 18):

[...] a “questão do Estado” só ganha sentido teórico e prático se relacionada às formas particulares de estruturação da sociedade capitalista referidas a situações concretas. Como os processos históricos são distintos nos diversos países, o relacionamento entre Estado e sociedade se dá de forma específica em cada um dos países. Segue-se que são precisamente esses padrões diferenciados que constituem problema sociológico, e são eles também que a redução da problemática do Estado capitalista às estritas determinações do modo de produção, tomadas como determinações universais, é incapaz de explicar (MARTINS apud ROCHA, 2005, p. 26, grifo nosso).

¹¹De acordo com Peter (apud SERAINE, 2009), têm-se as correntes: normativa, escolha racional, histórica, empírica, sociológica, representação de interesses e internacional. Conforme Hall e Taylor (2003) e Immergut (1998), pode-se relacionar apenas três, quais sejam: escolha racional, histórica e sociológica.

No que diz respeito a essa importante ênfase no estudo da análise institucional, por sua vez, Poulantzas (1990) refere que

[...] não é possível se construir uma análise da complexidade que envolve a elaboração e a operacionalização das políticas públicas sem se levar em consideração a existência da relação intrínseca entre o Estado e as classes sociais, em particular entre o Estado e a classe dominante (Poulantzas apud Boneti, 2007, p. 13).

O tratamento, aqui dado, quanto ao referencial teórico, permeia as discussões tangentes às ideias de Rothstein (1998), o qual fornece uma abordagem interessante a respeito da *performance do Estado*, dada a abordagem teórico-metodológica que sugere ao pesquisador da área de análise de políticas públicas uma díspar percepção quanto aos fatores condicionadores do sucesso ou do fracasso de programas governamentais, tais como do modelo sistêmico, por exemplo, abordado por Rua (1998), em que há um “privilégio” quanto aos mecanismos de forças, conceituando as políticas públicas como resultantes do

[...] processamento, pelo sistema político, dos *inputs* originários do meio ambiente e da atividade política e, frequentemente, de *withinputs* (demandas originadas no interior do próprio sistema político) (RUA apud CLEMENTINO, 2011, p. 41, grifo do autor).

Nesse sentido, a abordagem teórico-metodológica de Rothstein prima pela lógica herdada do paradigma neoinstitucionalista, em que há o destaque quanto à importância das dimensões histórico-institucional, organizativa e processual na dinâmica das políticas públicas.

Rothstein (1998) oportuniza um mergulho mais profundo na compreensão da capacidade de ação estatal, na medida em que permite um adentrar mais específico no que concerne às políticas públicas. Para tal, o autor elabora uma ferramenta para análise de políticas públicas, destacando três áreas: desenho, implementação e legitimidade.

Assim, ao incorporar não só a concepção genérica do neoinstitucionalismo, que problematiza o verdadeiro sentido/valor das instituições, mas também, o seu método de análise, a orientação do autor citado é a de que é necessário rastrear historicamente as iniciativas e as medidas públicas que envolvem o conteúdo da política, o que será perseverado neste trabalho, além da incorporação, para fins analíticos, dos argumentos de Faria (2003) de que, na análise de política pública, deve-se dar especial atenção aos atores políticos como também ao papel das ideias, dos valores, das ideologias no processo de formação da agenda pública e na produção de políticas.

No que diz respeito à metodologia, a presente pesquisa está norteadada por uma análise qualitativa a partir das inferências descritivas do estudo de caso que, independentemente da modalidade de pesquisa, essas inferências quer sejam descritivas ou causais são alcançadas a partir das observações e da extração de informações empíricas que se tenham do mundo: “[...] El diseño de La investigación científica tiene como objetivo La extracción de inferências descriptivas o explicativas a partir de La información empírica que se tenga del mundo” (KING et al., 2005, p. 18).

Dessa forma, esse plano de estudo se enquadra metodologicamente como uma Pesquisa Qualitativa, com viés num estudo de caso, no rol da institucionalização de políticas públicas de juventude, e, por conseguinte, com a delimitação do objeto de análise centrado na Secretaria Municipal de Juventude de Teresina-PI.

A respeito da opção por trabalhar com estudo de caso, há ainda que enfatizar que

Una de las ventajas Del Studio de caso em profundidad, que suele passarse por aalto, es que desarrollar una buena hipótesis causal *complementa* una buena descripción, no rivaliza com Ella. Encuadrar um estudio de este tipo em una pregunta explicativa puede producir una descripción más centrada y relevante, aunque al final el estudio no logre una sola inferência causal válida (KING et al., 2005, p. 56, grifo dos autores).

Como técnica, foi utilizada a análise de conteúdo clássica (BAUER, 2011), com a análise documental a partir dos marcos regulatórios, das legislações e dos relatórios de gestão¹² anuais da SEMJUV, do período de 2007 a 2012 e a análise de discurso, através da utilização das entrevistas em profundidade, a partir do método de entrevistas semiestruturadas¹³, realizadas com os três Secretários¹⁴ que foram gestores no período de recorte da pesquisa, denominado de: a) Período 01: 2007-2008; b) Período 2: 2009 e c) Período 3: 2010-2012, bem como o ex-chefe do poder executivo¹⁵ local, que fora vice-prefeito quando do ato constitutivo da SEMJUV (2007-2009) e que assumiu a gestão no período de 2010 a 2012.

¹² Enfocando nos seguintes aspectos: estrutura física e organizacional, investimento orçamentário, categorização por área e tipo de atividades desenvolvidas, atores envolvidos na execução das atividades direta e/ou indiretamente, perfil da juventude “beneficiada”, modelos de gestão e dimensão da política pública (regulatória e/ou intervencionista).

¹³ Conforme roteiros nos apêndices.

¹⁴ Serão tratados apenas no gênero masculino, por opção didática quanto ao sigilo da pesquisa, pois, nos períodos analisados, apenas uma mulher ocupou a pasta, de forma que, se houver referência às passagens citadas por essa gestora, há fácil identificação da entrevistada.

¹⁵ Saliente-se que foi realizado contato com o Prefeito do período da instituição da SEMJUV, porém o mesmo apresentou como resposta a indicação do Secretário da pasta, à época, afirmando ser o mais indicado a tal estudo. Embora, explicitado pela pesquisadora, o real interesse na realização da referida entrevista, o mesmo, optou por não se posicionar, o que fora devidamente acatado e o que justifica a lacuna analítica de um dos chefes locais do período estudado.

Foi utilizado como instrumental de codificação o SPSS¹⁶ (Statistical Package for the Social Sciences), o que possibilitou a elaboração de análises estatísticas de matrizes de dados, subsidiando a realização das análises dos conteúdos a partir dos diversos cruzamentos das variáveis: 1. Ano da atividade; 2. Tipo de atividade, sob as categorias: a) programa/projeto, b) curso/oficina, c) palestra/seminário/conferência, d) feira/semana, e) campanha/ação comunitária, f) festival/espetáculo, g) campeonato/gincana/olimpíadas e h) outros; 3. Área da atividade: educação, saúde, esporte e lazer, arte e cultura, trabalho, meio ambiente, ciência e tecnologia, participação e cidadania, outros, e, 4. Atores envolvidos/parcerias: intersecretarias, cooperação estadual, cooperação nacional, organismos internacionais, terceiro setor ou não informado.

Ademais, foi utilizado o software *ManyEyes*¹⁷, que faz projeções de esquemas textuais nos formatos: *word tree* (árvore de palavras), *tag cloud* (nuvem de palavras), *phrase next* (rede de palavras) e *word cloud generator* (gerador de nuvem de palavras) como suporte à análise textual parcial dos documentos analisados.

No que tange à composição de capítulos deste estudo, foram distribuídos em três eixos para a construção da linha de raciocínio: o Capítulo 2, destinado às reflexões acerca da análise de políticas públicas no marco do neoinstitucionalismo, introduzindo conceitos básicos sobre “Estado e políticas públicas” e “modelos de análises de políticas públicas”, especificando o modelo neoinstitucional como aporte teórico da pesquisa, considerando uma análise pautada não só em planos ou programas de governo, mas nos processos políticos na formulação e implementação de políticas públicas; o Capítulo 3, pautado no rastreamento da política pública de juventude, respaldando-se desde a questão das ideias na formação da agenda pública à organização institucional da política pública de juventude no cenário brasileiro, observando o panorama internacional como potencial influenciador nos “cursos” tomados por esta política pelo ente subnacional; e, por fim, o Capítulo 4, centrando-se na análise da política pública de juventude em Teresina, Piauí, a partir do enfoque analítico na gênese da Secretaria Municipal de Juventude.

Como pontos conclusivos da análise, observou-se que a Política Pública de Juventude do município teve uma incursão multifatorial, fortemente influenciada por uma demanda que apresentou uma convergência e colisão de interesses.

Levando em consideração o modelo de análise de políticas públicas de Rothstein (1998) que amparou o presente estudo, importantes considerações puderam ser extraídas,

¹⁶ Software utilizado para codificação computadorizada.

¹⁷ Software da IMB gratuito para análises textuais.

dentre as quais se destaca uma análise em torno da capacidade de ação do Estado e o seu perfil organizacional, a partir de toda a análise do que o Estado pode fazer ou não, dependendo muito de como ele estrutura e coordena a relação entre as instituições implementadoras e o cidadão, ou seja, se as instituições são legítimas perante o público a que se destina e se o processo de tal implementação percorre ou não um caminho considerado legítimo.

Contudo, fora demonstrada a importância em compreender os diferentes momentos pelos quais a SEMJUV perpassou, para se inferir o papel a que ela compete na arena de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas de juventude, enquanto instituição, no município de Teresina, Estado do Piauí.

2 AS POLÍTICAS PÚBLICAS NO MARCO DO NEOINSTITUCIONALISMO

A teoria do desenvolvimento no pós-guerra iniciou nos anos 50 e 60 com a premissa de que os aparelhos de Estado podiam ser usados para promover a mudança estrutural. O principal encargo do Estado era acelerar a industrialização, mas também se esperava que desempenhasse um papel na modernização da agricultura e no fornecimento da infraestrutura necessária à urbanização. A experiência das décadas subsequentes aviltou a imagem do Estado enquanto principal agente transformador, produzindo em seu lugar uma imagem de espelho do Estado como o obstáculo primeiro do desenvolvimento (PETER EVANS, 1993, p. 107).

O papel que o Estado assume no curso histórico, ora como solução ora como problema, parafraseando Evans (1993), é uma nuance que penetra intimamente com o desenvolvimento e compreensão da formação da agenda pública e implementação de políticas públicas. Nesse sentido, a citação do autor introduz este capítulo para dar norte à linha de argumentação no rol das análises de políticas públicas, enquanto subárea da Ciência Política, no debate atual.

O enfoque aduzido, neste capítulo, se ampara na análise de políticas públicas sob o aporte teórico do neoinstitucionalismo, tendo em vista que os objetivos desta pesquisa se situam no campo da institucionalização da política pública de juventude.

Todavia, para que os conceitos relacionados às políticas públicas sejam devidamente compreendidos no marco do neoinstitucionalismo, é fundamental abordar, mesmo que inicial e sinteticamente, alguns temas introdutórios, como as noções acerca de: política, Estado, políticas públicas e instituições.

Dessa forma, no capítulo, serão apresentados conceitos que envolvem o Estado e as políticas públicas; uma síntese dos modelos de análises de políticas públicas, e seguindo com a caracterização do modelo de análise de Rothstein (1998), que fornece uma tipologia metodológica relevante ao estudo, ao destacar a importância das dimensões histórico-institucional, organizativa e processual na dinâmica das políticas públicas para analisar a performance do Estado.

2.1 Estado e políticas públicas: introdução conceitual

Segundo Heidemann (2009, p. 28), em termos político-administrativos, o desenvolvimento de uma sociedade resulta de decisões formuladas e implementadas pelos governos dos Estados nacionais, subnacionais e supranacionais em conjunto com as demais

forças vivas da sociedade, sobretudo as forças de mercado em seu sentido lato. Em seu conjunto, essas decisões e ações de governo e de outros atores sociais constituem o que se conhece com o nome genérico de *políticas públicas*.

A expressão "política pública" (no inglês, *public policy*) causa espécie em língua portuguesa, fruto de uma polissemia em torno do tema. Algo que pressupõe uma necessária compreensão acerca do que se entende por política (Heidemann, 2009, p. 28).

A política engloba tudo o que diz respeito à vida coletiva das pessoas em sociedade e em suas organizações; definição essa associada à máxima aristotélica “o homem é um animal político”. Uma segunda acepção é a que trata política como um conjunto de processos, métodos e expedientes usados por indivíduos ou grupos de interesse para influenciar, conquistar e manter poder; viés esse maquiavélico. É também a arte de governar e realizar o bem público e, nesse sentido, ela é o ramo da ética que trata do organismo social como uma totalidade e não apenas das pessoas como entidades individuais. Em sua acepção mais operacional, a política é entendida como ações, práticas, diretrizes políticas, fundadas em leis e empreendidas como funções de Estado por um governo, para resolver questões gerais e específicas da sociedade. E por fim, a política é concebida, como a teoria política ou o conhecimento dos fenômenos ligados à regulamentação e ao controle da vida humana em sociedade, como também à organização, ao ordenamento e à administração das jurisdições político-administrativas (Heidemann, 2009, pp. 28-29).

A partir da sumária definição oferecida por Schmitter (apud RUA, 2009, p. 17), ao dizer que “política é a resolução pacífica para os conflitos”, Rua (1998) amplia o conceito de modo mais empírico, ao estabelecer que a política consiste no conjunto de procedimentos formais e informais que expressam relações de poder e que se destinam à resolução pacífica dos conflitos quanto a bens públicos, de modo que tal resolução deve estar associada, necessariamente a uma solução civilizatória voltada à realização de interesses humanos (MAAR, 2004, p. 21). Nesse sentido, a atividade política institucional¹⁸ do Estado “é um conjunto de respostas a necessidades da vida social desenvolvidas pelos homens em sua história, como a organização da vida coletiva e atendimento de objetivos comuns” (MAAR, 2004, p. 48). E, as políticas públicas equivalendo às respostas a essas demandas da vida social.

¹⁸ Política institucional trazida aqui para o estudo, considerando o amplo, diversificado e indefinido uso do termo política, já que para o estudo das políticas públicas, seria esse o primeiro desafio que se apresenta, no sentido de se esclarecer o significado na perspectiva da Ciência Política.

Entretanto, para o cientista político Thomas R. Dye, "a política pública é tudo o que os governos decidem fazer ou deixar de fazer" (2005, p. 1). Segundo ele, portanto, algumas definições se tornam insatisfatórias, já que seus termos não se verificam empiricamente na prática político-administrativa (DYE apud Heidemann, 2009, p. 30).

Uma outra importante definição a ser considerada quando se estuda instituições e políticas públicas diz respeito ao poder e a sua associação legítima como qualidade do Estado.

Numa perspectiva weberiana, o poder, entendido de forma genérica, seria a "probabilidade de uma pessoa ou várias impor, numa ação social, a vontade própria, mesmo contra a oposição de outros participantes desta". (WEBER, 2004, p. 175).

Dessa forma, em princípio, Weber (2003, p. 57, grifo do autor) afirma que

Tal como todos os agrupamentos políticos que historicamente o precederam, o Estado consiste em uma relação de *dominação* do homem sobre o homem, fundada no instrumento da violência legítima (isto é, da violência considerada como legítima). O Estado só pode existir, portanto, sob condições de que os homens dominados se submetam à autoridade continuamente reivindicada pelos dominadores.

Questionado, ainda, por Weber (2003, p. 57), "em que condições se submetem eles e por quê?" e "em que justificações internas e em que meios externos se apoia essa dominação?", o teórico justifica tal dominação a partir de três razões internas e, conseqüentemente, os três fundamentos da legitimidade do exercício deste poder pelo Estado: autoridade tradicional (obediência por devoção, pela tradição), autoridade legal (obediência aos ordenamentos impessoais e objetivos, legalmente instituídos e às pessoas por elas designadas) e autoridade carismática (se obedece por razões de carisma, isso traduzido como confiança pessoal ou modelo).

Há que se ressaltar que a constituição do Estado moderno¹⁹, numa ótica maquiavélica, compreende que a política é a "arte do possível", e para isso, devendo-se levar em conta como as coisas *estão* e não como elas *deveriam estar*²⁰, apontando uma concepção mais pragmática, da institucionalização do "poder", através da figura do Estado e de como se dá sua intersecção com as políticas (no entendimento aqui presente, extensivo, às políticas públicas), pensamento introduzido por Maquiavel que dá norte a uma compreensão dialógica weberiana de Estado como instituição.

¹⁹ Que segundo o Dicionário Houaiss é datada do século XIII e designa "conjunto das instituições que controlam e administram uma nação"; "país soberano, com estrutura própria e politicamente organizado".

²⁰ E, pegando esse gancho, de entender como as coisas estão e não como elas deveriam estar, é que se sustenta o presente trabalho.

Mas, o que são “Instituições²¹”? Apesar de ser uma interrogação bastante ampla e, portanto, aberta a um leque discursivo, Nogueira Filho (2010, p. 60) enfatiza o seguinte ponto:

[...] se procurarmos essa palavra nos dicionários de política, mesmo nos mais completos deles, não vamos encontrá-la. É possível localizá-la, porém, nos dicionários de sociologia, o que faz supor serem as instituições uma categoria sociológica. Entretanto, sabemos que existem instituições políticas, da mesma forma que instituições sociais, jurídicas, econômicas, familiares etc.

Nesse bojo definidor da sociologia, Durkheim define instituição como sendo uma “coerção socialmente eficaz” e que, sociologicamente, engloba os hábitos, costumes, ações e organizações sociais como a família, por exemplo, enquanto instituições de que a Sociologia se ocupa (NOGUEIRA FILHO, 2010, p. 61).

Uma outra definição sobre instituição trazida à baila, pode ser assim entendida:

[...] é a coleção, ordenada e mais ou menos formal, de funções e hábitos humanos – isto é, de expectativas encadeadas de comportamentos – que redundam numa organização ou prática estável, cuja ação pode ser prevista com uma certa margem de segurança (DEUTSCH apud NOGUEIRA FILHO, 2010, p. 61).

Nessa definição, segundo o autor, aí estão inseridos: os governos, as universidades, os hospitais, os tribunais, as comissões de planejamento e firmas comerciais; ainda, as votações, o casamento, a propriedade e a lei, estas últimas, na qualidade de práticas, enquanto que as primeiras, na conotação de organizações. E, assim, o Estado se apresenta como uma instituição política das mais complexas assim como os governos, os partidos e os grupos de pressão e interesses.

Há uma compreensão contemporânea de que, ao grafar a palavra Estado com inicial maiúscula, se está falando da organização que exerce o poder supremo sobre o conjunto dos indivíduos que ocupam um determinado território e, ao referir-se ao exercício do poder, se entende estar referindo-se à capacidade de influenciar decisivamente a ação e o comportamento das pessoas (COELHO, 2009).

Nesse entendimento, conceitualmente, Azambuja (2008) define Estado como sendo

²¹ Mais adiante, serão apontadas conotações mais específicas acerca das instituições sob o viés do neoinstitucionalismo, enquanto corrente teórica.

[...] uma sociedade organizada, sob a forma de governantes e governados, com território delimitado e dispondo de poder próprio para promover o bem de seus membros, isto é, o bem público (AZAMBUJA, 2008, p. 53).

Essa conceituação segue as definições correntes no Direito Público, em que pactua a definição de Estado como sendo a “instituição composta de três elementos essenciais: população, território e governo, e de um requisito que lhe é inerente, a soberania” (NOGUEIRA FILHO, 2010, p. 62). E, mais ainda, uma definição, trazida na obra de Nozick (1991, p. 130, grifo do autor), que se propõe a demonstrar o Estado como uma “agência de proteção dominante” em um território e defendendo duas condições cruciais para se constituir enquanto Estado:

[...] que possuía o requerido tipo de monopólio sobre o uso da força no território e que protegia os direitos de todos dentro dos limites do mesmo, ainda que essa proteção geral só pudesse ser fornecida em base “redistributiva”.

Weber (2004), dentro dessa perspectiva de Estado, manifesta da seguinte forma como deve ser o funcionamento moderno estatal

Rege o princípio das *competências* oficiais fixas, ordenadas, de forma geral, mediante regras: leis ou regulamentos administrativos, isto é: 1) existe uma distribuição fixa das atividades regularmente necessárias para realizar os fins do complexo burocraticamente dominado, como deveres oficiais; 2) os poderes de mando, necessários para cumprir estes deveres, estão também fixamente distribuídos, e os meios coativos (físicos, sacros ou outros) que eventualmente podem empregar estão também fixamente delimitados por regras; 3) para o cumprimento regular e contínuo dos deveres assim distribuídos e o exercício dos direitos correspondentes criam-se providências planejadas, contratando pessoas com qualificação regulamentada de forma geral (WEBER, 2004, p. 198, grifo do autor).

Weber (2004), dentro da concepção de Estado enquanto instituição, defende como sendo mais eficaz a autoridade racional-legal de poder, instituída, pois, a burocracia, alegando que a autoridade fincada na tradição estaria vinculada ao “patriarcalismo” e a autoridade carismática fundamentada no personalismo.

2.2 Análises de políticas públicas

A temática “políticas públicas” tem tomado grande relevância enquanto subárea da Ciência Política. A exemplo de Gelinski e Seibel (2008), autores referenciam que não que o tema não estivesse sendo discutido em trabalhos clássicos da Ciência Política, Sociologia ou mesmo de outras áreas como Economia e Administração, porém que, no Brasil, ele ganha

impulso no fim dos anos 80, período em que estudos sobre o processo de redemocratização do país e as novas formas de gestão do orçamento público são notórias. Nas palavras de Gelinski e Seibel (2008, p. 227),

A discussão sobre políticas públicas vem ganhando espaço nos últimos anos em diversos fóruns. Tanto no âmbito dos cursos de Pós-graduação em Ciências Sociais (ANPOCS) quanto dos Encontros de Sociedade de Economia Política (SEP) e da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP), o assunto ganhou relevância com a constituição de grupos de trabalho ou mesas temáticas.

Rua (1998; 2009); Souza (2003; 2006); Capella (2006) e Frey (2000) são alguns dos autores brasileiros que dispõem de trabalhos em torno do rastreamento histórico, conceituação, formulação e dos modelos analíticos das políticas públicas, contribuindo para uma discussão importante no cenário de produção acadêmico-científico da “Análise de Políticas Públicas”, enquanto subárea da Ciência Política.

O surgimento da área de Políticas Públicas enquanto disciplina acadêmica se deu nos EUA, rompendo com o paradigma da tradição europeia que se concentrava mais na análise sobre o Estado e suas instituições do que na produção dos governos (SOUZA, 2006, p. 22). Assim, a disciplina abre um “terceiro” caminho para estudos na Ciência Política que já se ocupava, por um lado, seguindo a tradição de Madison com o estudo das instituições e, por outro, adotando a tradição de Paine e Tocqueville, que viam nas organizações locais a virtude cívica para promover o “bom” governo. Seu enfoque se deu, pois, nas políticas públicas “para entender como e por que os governos optam por determinadas ações” (SOUZA, 2006, p. 22).

As pesquisas sobre Políticas Públicas nos EUA começaram a ser delineadas no início da década de 50, sob o rótulo de “Policy Science” (LASWELL, 1951 apud FREY, 2000, p. 214) e, na Europa, no início dos anos 70, com a ascensão da socialdemocracia. Já no Brasil, estudos sobre Políticas Públicas só foram realizados, mais propriamente, com a redemocratização do país. Segundo Frey (2000, p. 267), “nesses estudos, ainda esporádicos, deu-se ênfase ou à análise das estruturas e instituições ou à caracterização dos processos de negociação das políticas setoriais específicas”. Segundo Souza (2006, p. 20-21, grifo nosso), vários fatores contribuíram para a maior visibilidade da área:

O primeiro foi a adoção de políticas restritivas de gasto, que passaram a dominar a agenda da maioria dos países, em especial os em desenvolvimento. A partir dessas políticas, o desenho e a execução de políticas públicas, tanto as econômicas como as sociais, ganharam maior visibilidade. **O segundo fator** é que novas visões sobre o papel dos governos

substituíram as políticas keynesianas do pós-guerra por políticas restritivas de gasto. Assim, do ponto de vista da política pública, o ajuste fiscal implicou a adoção de orçamentos equilibrados entre receita e despesa e restrições à intervenção do Estado na economia e nas políticas sociais. Esta agenda passou a dominar corações e mentes a partir dos anos 80, em especial em países com longas e recorrentes trajetórias inflacionárias como os da América Latina. **O terceiro fator**, mais diretamente relacionado aos países em desenvolvimento e de democracia recente ou recém-democratizados, é que, na maioria desses países, em especial os da América Latina, ainda não se conseguiu formar coalizões políticas capazes de equacionar minimamente a questão de como desenhar políticas públicas capazes de impulsionar o desenvolvimento econômico e de promover a inclusão social de grande parte de sua população.

Ainda segundo Souza (2006), considera-se que a área de políticas públicas contou com quatro grandes “pais” fundadores: H. Laswell, H. Simon, C. Lindblom e D. Easton²². Mas, qual seria a definição de políticas públicas? Não há um conceito unânime quanto a tal terminologia, tema polissêmico, conforme outrora apontado, mas ainda perduram disseminadas tanto a definição de Dye de que a política pública “é tudo o que os governos decidem fazer ou deixar de fazer” (apud Heidemann, 2009, p. 30) como a definição de Laswell “decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz” (Souza, 2006, p. 23).

Nesse passo, as políticas públicas podem ser classificadas como: a) *distributivas* (são caracterizadas por um baixo grau de conflito dos processos políticos, visto que políticas de caráter distributivo só parecem distribuir vantagens e não acarretam custos, beneficiando um grande número de pessoas); b) *redistributivas* (impõem restrições ou perdas a determinados grupos, pelo qual tem um elevado grau de conflito. Isso ocorre porque fica muito claramente definido, nessas políticas, quem ganha e quem perde, tendo como condição para que um lado ganhe e que o outro lado perca. É o que se conhece como jogo de soma-zero); c) *regulatórias* (são as que envolvem a burocracia, grupos de interesse na definição de ordens, proibições e regulamentações constitutivas, sendo que o seu grau de conflito vai depender da forma como se configura a política. Em suma, estabelecem regulamentos ao invés de bens e/ou serviços; e, por fim, d) *constitucionais, constitutivas ou estruturadoras* (ditam as regras do jogo e definem as condições em que se aplicarão as políticas distributivas, redistributivas ou as regulatórias)

²² Não é pretensão deste trabalho esgotar as especificidades quanto às contribuições dos referidos autores, sendo aqui apenas citados sinteticamente: Laswell (1936) introduz a expressão *policy analysis* (análise de política pública), ainda nos anos 30; Simon (1957) introduziu o conceito de racionalidade limitada dos decisores públicos (*policy makers*); Lindblom (1959; 1979) questionou a ênfase no racionalismo de Laswell e Simon e propôs a incorporação de outras variáveis à formulação e à análise de políticas públicas, tais como as relações de poder e a integração entre as diferentes fases do processo decisório, o que não teria necessariamente um fim ou um princípio. Easton (1965) contribuiu para a área ao definir a política pública como um sistema, ou seja, como uma relação entre formulação, resultados e o ambiente (SOUZA, 2006, p. 23-24).

(FREY, 2000; RUA, 2009; GEILINSK; SEIBEL, 2008). Na literatura, é esboçada uma série de modelos de análises de políticas públicas²³. De forma sintética, no Quadro 1, a seguir, serão apresentados alguns destes modelos e suas principais características²⁴:

Quadro 1 – Modelos de análises de políticas públicas

TIPOLOGIA	CARACTERÍSTICAS
Institucional	<ul style="list-style-type: none"> - ênfase é posta no papel do Estado na produção das políticas públicas; - os estudos geralmente descrevem instituições governamentais específicas – sua estrutura, organização, deveres e funções; - estrutura das instituições governamentais pode provocar importantes consequências nas políticas.
Incremental	<ul style="list-style-type: none"> - vê a política pública como continuação de atividades governamentais passadas e que recebem apenas algumas modificações incrementais; - os autores argumentam que os recursos governamentais para um programa, órgão ou uma dada política pública não partem do zero e sim de decisões marginais e incrementais.
Ciclo da política (sistêmico)	<ul style="list-style-type: none"> - vê a política pública como um ciclo deliberativo, formado por vários estágios e constituindo um processo dinâmico e de aprendizado; - o ciclo da política pública é constituído dos seguintes estágios: definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação; - ênfase na definição da agenda (agenda <i>setting</i>) e pergunta por que algumas questões entram na agenda política e outras não.
"Garbage can" (ou lata de lixo)	<ul style="list-style-type: none"> - diz que as escolhas de políticas públicas são feitas como se as alternativas estivessem em uma “lata de lixo”, ou seja, existem vários problemas e poucas soluções; - as soluções não seriam detidamente analisadas e dependeriam do leque de soluções que os decisores (<i>policy makers</i>) têm no momento; - a compreensão do problema e das soluções é limitada, e as organizações operam em um sistema de tentativa e erro.
Coalizão de defesa	<ul style="list-style-type: none"> - defendem que crenças, valores e ideias são importantes dimensões do processo de formulação de políticas públicas; - cada subsistema que integra uma política pública é composto por um número de coalizões de defesa que se distinguem pelos seus valores, crenças e ideias e pelos recursos de que dispõem.
Arenas sociais	<ul style="list-style-type: none"> - veem a política pública como uma iniciativa dos chamados empreendedores políticos ou de políticas públicas; - o foco está no conjunto de relações, vínculos e trocas entre entidades e indivíduos e não nas suas características.
Equilíbrio interrompido	<ul style="list-style-type: none"> - política pública se caracteriza por longos períodos de estabilidade, interrompidos por períodos de instabilidade que geram mudanças nas políticas anteriores; - permite entender por que um sistema político pode agir tanto de forma incremental, isto é, mantendo o <i>status quo</i>, como passar por fases de mudanças mais radicais nas políticas públicas.

Fonte: Elaborada pela autora, com dados de Souza (2003; 2006) e Rua (1998; 2009).

2.3 A análise de políticas públicas no neoinstitucionalismo

Rothstein (2008, p. 102) aponta algumas das posições ideológicas que tratam sobre o Estado, apresentando algumas características intrínsecas a cada vertente:

²³ Ver Thomas Dye (1981).

²⁴ Sendo que, na seção seguinte, será melhor detalhado o modelo, mais especificamente com base no neoinstitucionalismo, linha teórico-metodológica deste trabalho.

Marxistas clássicos consideram o Estado o comitê executivo da classe capitalista, um instrumento para oprimir e explorar os trabalhadores assalariados. Anarquista e libertários veem o Estado como uma besta com presas saqueando controladas por uma elite burocrática e despótica. Democratas sociais têm uma noção do Estado como a casa de pessoas nas quais nós podemos confiar a solução de nossos problemas sociais confiantemente. Liberais idealizam o estado social como uma agência de seguro social gigantesca. Teorias conservadoras do Estado o associam como pedagogo das pessoas. Numa perspectiva de escolha pública que trabalha na perspectiva de que o Estado é dominado por rentistas, por políticos egoístas e burocratas. Ideias social-antropológicas veem o Estado como sendo uma ordem cultural. Teorias feministas do Estado como um instrumento de opressão patriarcal. Ideias legalistas do Estado como uma ordem neutra na qual pode ser cumprida a justiça para os cidadãos em tribunais independentes. Teorias do Estado como sendo primeiramente uma máquina militar. Ideias fascistas do Estado como uma união orgânica de sangue e terra. Teorias sobre o Estado como um arranjo corporativista que lida com interesses funcionais. Ideias que retratam o Estado como uma ameaça para a sociedade civil, por causa de sua intervenção em uma porção maior da esfera pública²⁵.

O autor tece toda essa concatenação acerca das concepções de Estado não intencionando apontar ser uma mais correta do que a outra, pois, segundo justifica Rothstein (2008, p. 102), “todos estes Estados existiram indubitavelmente em algum momento e em algum lugar. Se alguém procurar ao longo da história, poderá achar evidências que apoiam facilmente qualquer teoria da natureza íntima do Estado”, dado que perseguir a “verdadeira natureza” do Estado de modo ideológico seria útil, porém teoricamente sem sentido. Mas, o que deve, de fato, ser galgado diz respeito à legitimidade estatal, tendo em vista que o grau de legitimidade que um determinado Estado desfruta é decisivo sobre o que pode ou não pode fazer.

Depreende-se, então, que se restringir às implicações mais conceituais e ideológicas sobre o Estado, essencialmente na análise de políticas públicas, tem papel secundário, sendo, portanto, mais incipiente entender a conjuntura histórica em que o Estado se organiza e sua capacidade de ação ou não ação.

Assim, Evans (1993) apresenta uma linha histórica de evolução dos modelos de análise das políticas públicas que ele chama de “ondas de reflexão sobre o Estado”, tomando o Estado como agente econômico dos processos geradores de desenvolvimento que ganhou força no período pós-segunda guerra mundial²⁶. A primeira onda de reflexão de Evans se

²⁵ Tradução de Paulo de Tarso Silva Santos.

²⁶ No texto “O Estado como Problema e Solução”, o autor faz uma delimitação quanto às inconsistências das correntes anteriores que refletem sobre o Estado como tipos ideais, abrindo espaço para fundamentação e proposição de uma nova abordagem. E, em seguida, analisa os casos do Zaire, dos Tigres Asiáticos e do Brasil e da Índia, como exemplos claros das consequências da ação do Estado, a partir de sua abordagem.

alicerça no período das décadas de 50 e 60, em que o mercado internacional estava em crescente expansão e estava premente a industrialização, a fim de alavancar o desenvolvimento econômico e galgar degraus na vantagem, competitividade em relação a outras nações; o que implicava em mudanças estruturais tanto nas políticas econômicas para garantir, principalmente, o crescimento industrial, quanto no que tangia à modernização da agricultura e a infraestrutura de urbanização. Portanto, nesse sentido, o Estado representava uma ferramenta valorosa para dar cabo a essas mudanças.

No que diz respeito a esse período, Seraine (2009, p. 115) afirma que a década de 60 pode ser considerada como “um ponto de inflexão”, relacionando ao nascedouro do interesse pelas políticas públicas, justificado pelo desenvolvimento do Estado de Bem-estar social²⁷ nos países industrializados e pelos esforços do programa desenvolvimentista na periferia. Fazendo-se clara referência ao Estado em ação²⁸, roteirizado nesta primeira “onda” de Evans. Nesse período, no rol acadêmico, a ciência política americana esteve dominada pelos modelos explicativos comportamentalistas (behaviorismo) e pluralista²⁹.

Segundo Rocha (2005, p. 12), “de forma um tanto quanto arbitrária, podemos afirmar que o pluralismo concebe a distribuição do poder como um aspecto mais ou menos permanente das sociedades, especialmente as de democracia liberal”. Nessa perspectiva, o autor concebe as sociedades como compostas de diversos centros de poder, sendo que nenhum deles é totalmente soberano, e esse modelo, adotando o conceito de grupo de interesse ou grupo de pressão como instrumento analítico para o processo de “decision-making”.

A segunda onda da teoria de Evans passa a ocupar espaço nos anos 70 e início dos 80, em que houve uma significativa mudança no contexto. O mercado internacional não se expandia mais como antes e a produção interna teve que se adaptar a mudanças na conjuntura internacional que passaram a ser cada vez mais constantes. Diante dos fatos, o Estado não teve sucesso em viabilizar integralmente as metas anteriormente estabelecidas e, então, passou a ser considerado o problema gerador de recrudescimentos, ou paralisias, no desenvolvimento industrial e crescimento da economia.

²⁷ Compreendendo que “O Estado de Bem-Estar Social pode ser definido como aquele que assume a proteção social de todos os cidadãos, patrocinando ou regulando fortemente sistemas nacionais de Saúde, Educação, Habitação, Previdência e Assistência Social; normatizando relações de trabalho e salários; e garantindo a renda, em caso de desemprego” (SANTOS, 2009, p. 36).

²⁸ Esta expressão: “Estado em ação”, título do livro de Jobert e Müller (1987) é corriqueira na literatura que trata sobre análise de políticas públicas.

²⁹ Este último, especificamente, ainda, persiste como base orientadora de uma gama enorme de trabalhos empíricos sobre políticas públicas, inclusive no Brasil.

A chegada da grande crise do modelo econômico do pós-guerra, em 1973, quando todo mundo capitalista avançado caiu numa longa e profunda recessão, combinando, pela primeira vez, baixas taxas de crescimento com altas taxas de inflação, mudou tudo. A partir daí as ideias neoliberais passaram a ganhar terreno. As raízes da crise, afirmavam Hayeck e seus companheiros, estavam localizadas no poder excessivo e nefasto dos sindicatos e, de maneira mais geral, do movimento operário, que havia corroído as bases de acumulação capitalista com suas pressões reivindicativas sobre salários e com sua pressão parasitária para que o Estado aumentasse cada vez mais os gastos sociais (ANDERSON, 1995, p. 10).

Santos (2009) enfoca que, ao final dos anos 1970, passados menos de 50 anos de sua fase áurea, o Estado de Bem-Estar Social foi colocado sob forte questionamento. Segundo a autora, contribuíram fatores como o envelhecimento da população, nos diversos países (menor número de nascimentos, com maior longevidade), o que colaborou para o aumento de muitos gastos com aposentadorias e pensões, além da redução dos postos de trabalho, motivada pelas inovações tecnológicas que, como consequência, levou a uma drástica queda da arrecadação tributária sobre o trabalho assalariado. Cada vez mais, portanto, passaram a recair sobre o tesouro dos Estados os encargos com os programas sociais.

Dada a crise frente a este “oneroso” papel que o Estado ostentava como provedor e pagador de tamanhos gastos sociais vigentes, condensados, sobretudo, pelas corporações que empurraram o Estado “[...] a um crescimento parasitário, impondo despesas sociais e investimentos que não tinham perspectiva de retorno” (MORAES, 2001, p. 28), as ideias neoliberais insurgem como forma de privatizar empresas estatais e serviços públicos e desregulamentar ou criar, antes, novas regulamentações, de forma a criar um novo quadro legal que diminuísse a interferência dos poderes públicos sobre os empreendimentos privados. Dessa maneira, o Estado transferia ao setor privado as atividades produtivas em que indevidamente estava a intervir e passava a cargo do mercado tal missão disciplinadora.

Bastando, contudo, atentar que se, por um lado, a ideologia neoliberal pregava tais desregulamentações pelos Estados nacionais, por outro, transferiu muitas dessas regulações para esferas maiores, através de organizações multilaterais como o G-7, a OMC, o Banco Mundial e o FMI, “dominadas pelos banqueiros dos países capitalistas” (MORAES, 2001, p.39).

Tal quadro, como consequência, reproduzia uma pretensa economia globalizada com um problema fundamental em sua governabilidade, uma vez que seria difícil regulamentar os mercados globais socialmente descontextualizados, mesmo na suposição de uma efetiva cooperação entre os reguladores e a coincidência de seus interesses (HIRST, 2002).

Nessa conjuntura, em função de seu fraco desempenho no avanço do crescimento econômico, dentre outras questões, o Estado passa a ser encarado como obstáculo ao desenvolvimento. Nesse sentido, houve uma mudança de seu perfil, e o que antes era considerado um instrumento de desenvolvimento, de acordo com o esboçado, nessa segunda onda de Evans (1993), passa a ser visto como instrumento de estagnação, ou seja, um problema.

Na perspectiva dessa segunda onda, no momento em que se conferiu ao Estado grande amplitude de atuação, os aparelhos ficaram inchados e a capacidade gerencial e de adaptação dos mesmos se manifestaram como problemáticas. Sendo assim, a saída seria um Estado mínimo "que se limitava em grande parte, se não inteiramente, à proteção dos direitos individuais, pessoas e propriedades, e à execução de contratos privados voluntariamente negociados" (EVANS, 1993).

Ao fim dos anos oitenta, começou a se cristalizar uma "terceira onda" de reflexão sobre o papel do Estado, a qual reconhece o Estado como agente importante no processo de mudança estrutural, enquanto organização institucional durável e efetiva e "não apenas no sentido da perícia e perspicácia dos tecnocratas no interior do aparelho de Estado" (EVANS, 1993).

Como inovação desse terceiro momento, Evans (1993) traz à baila uma análise pautada na atuação e capacidade do Estado sob uma perspectiva relacional com os setores da sociedade, considerando a ordenação estrutural, na ordem burocrática, como elemento imperativo para sustentar essas relações sem achincalhar as funções do Estado. O momento, agora, é alavancar o desenvolvimento a partir de um envolvimento ativo do Estado com a sociedade, instituindo o que Evans (1993, p. 136) denominou como "autonomia inserida" que, em síntese, seria a capacidade do Estado de construir um "conjunto concreto de laços sociais que amarra o Estado à sociedade e fornece canais institucionalizados para a contínua negociação e renegociação de metas e políticas".

Nesse cenário de mudanças, sintetizados na tese das três ondas de reflexão sobre o papel do Estado, Boneti (2007) afirma que para os dias "atuais", o fim da guerra fria, assim como a globalização da economia levaram à construção de outro entendimento do Estado e nação, de modo que os tradicionais limites nacionais estariam seriamente atingidos pela invasão da universalização das relações sociais e econômicas. Segundo o autor, a partir dessa nova configuração mundial, se tornaria simplista entender o Estado como mera instituição de dominação a serviço da classe dominante (como inferido na tradição marxista) ou, por outro

lado, simplista também entender o Estado como uma instituição regida pela lei, a serviço de todos os segmentos sociais (como defendido pelas correntes pluralistas).

Dadas essas novas configurações do contexto social, econômico e político, originadas com tais processos de globalização da esfera econômica, novos elementos foram impostos na relação entre Estado e Sociedade Civil. E, sendo assim, tornou-se impossível considerar que a formulação das políticas públicas fosse pensada unicamente “a partir de uma determinação jurídica, fundamentada em lei, como se o Estado fosse uma instituição neutra, como querem os funcionalistas” (BONETI, 2007, p. 12).

Decerto, Evans (1993), ao aportar sua teoria nos três momentos que denomina como ondas de reflexão sobre o Estado, conclui que esse permanece central no processo de mudança estrutural imposto pela globalização, reconhecendo, portanto, a centralidade do mesmo, mas, por outro lado, sinalizando a indubitável questão que trata sobre a capacidade de ação do Estado.

Segundo Tapia e Gomes (2008), o enfoque centrado no Estado³⁰, na perspectiva de Hall (1989), elaborado a partir do artigo de Weir e Skocpol (1985 apud TAPIA; GOMES, 2008, p. 241), o qual está fortemente identificado com a referida obra de Evans, ofereceria uma maneira diversa de explicar o papel das ideias no processo de mudança política. De acordo com os autores, dessa perspectiva, a difusão de novas ideias – concebidas como ponto-chave, sobretudo, pelo institucionalismo histórico – “dependerá da configuração institucional do Estado e da experiência prévia com políticas relacionadas com elas” (WEIR; SKOCPOL, 1985 apud TAPIA; GOMES, 2008, p. 240), atrelando, assim, a importância das ideias no processo de mudança política, e, portanto, na compreensão da configuração institucional do Estado.

Outro ponto que merece destaque é o que Rothstein (1998) aponta como legitimidade do Estado, ao afirmar a capacidade de ação do Estado como mais do que um assunto de desenho de programas, teorias causais, ou órgãos de implementação. Para o autor,

[...] é também uma pergunta do que os cidadãos veem seguramente sobre a natureza do Estado realmente existente. De uma perspectiva teórica é a pergunta estratégica para os cidadãos se no Estado, como uma unidade de ação coletiva, pode-se confiar ou não (ROTHSTEIN, 1998, p. 103)³¹.

³⁰ Uma, dentre as três perspectivas de análises, identificadas por Hall (1989), que procuram determinar as causas da emergência das ideias keynesianas no período pós-1930, quais sejam: aquela centrada na economia, aquela centrada no Estado e aquela centrada em coalizões; cada uma com uma concepção particular sobre a importância de determinadas dimensões explicativas.

³¹ Tradução de Paulo de Tarso Silva Santos.

Diante do exposto, para o autor, trata-se também de avaliar a legitimidade do Estado quanto à implementação de políticas públicas, enquanto instituição estável e confiável por parte dos cidadãos.

Dito isso, resta agora enveredar no universo particular das políticas públicas, evocando as contribuições neoinstitucionalistas. Como constatado por Nascimento (1996), nos últimos cinquenta anos, uma renovada atenção tem sido direcionada às instituições por parte da ciência política. Tal esforço, segundo o autor, enfatiza a importância das instituições, sucintamente expressada no slogan “as instituições importam”. Tal expressão está associada a uma escola conhecida como novo institucionalismo ou neoinstitucionalismo.

Segundo explicitações de Hiltrud Naßmacher (1991, p. 206 apud FREY, 2000, p. 233),

O neoinstitucionalismo parte do pressuposto de que as possibilidades da escolha estratégica são determinadas de forma decisiva pelas estruturas político-institucionais, inclusive a capacidade dos atores políticos de modificar essas estruturas de acordo com suas estratégias, por exemplo, por meio de institucionalização, desinstitucionalização, atribuição de funções etc.

Segundo Therét (2003, p. 225), em termos mais pragmáticos, as instituições numa visão neoinstitucionalista seriam “mediações entre as estruturas sociais e os comportamentos individuais”, justificada na seguinte passagem:

[...] o institucionalismo, que passa por uma fase de renovação em todas as ciências sociais, distingue-se de outros paradigmas intelectuais, especialmente as ortodoxias do individualismo metodológico, ao apontar para a necessidade de se levar em conta, a fim de se compreender a ação dos indivíduos e suas manifestações coletivas, as mediações entre as estruturas sociais e os comportamentos individuais. Essas mediações são precisamente as instituições.

Douglas North (1991) define instituições, a partir desse paradigma neoinstitucional, como sendo

[...] as regras do jogo em uma sociedade; mais formalmente, representam os limites estabelecidos pelo homem para disciplinar as interações humanas. Em conseqüência, elas estruturam os incentivos que atuam nas trocas humanas, sejam elas políticas, sociais ou econômicas. As mudanças institucionais dão forma à maneira pela qual as sociedades evoluem através do tempo e, assim, constituem-se na chave para a compreensão da mudança histórica.

Conforme abordado por Immergut (1998), “as instituições, certamente, têm sido foco das ciências políticas desde o seu nascimento”. De acordo com a autora, na Europa, o Estado

tem sido, sistematicamente, elemento central no estudo da política e, por isso, os planos de “trazê-lo de volta” não pareceriam particularmente inovadores.

Hall e Taylor (2003) apontam que o termo “neoinstitucionalismo” é utilizado na ciência política para designar uma perspectiva teórica que atrai muita atenção, mas também, certas críticas. Muitos apareceram de 1980 em diante, reivindicando o título de “neoinstitucionalismo”.

Todavia, parte dessa confusão que cerca o neoinstitucionalismo desaparece ao se admitir que, tal expressão “*neo*” difere-se da propositura tradicional institucionalista. Isso em virtude dos “diversos institucionalismos” presentes nas áreas da Economia, da teoria das organizações, Ciência Política, *public choice*, História e Sociologia (THERÉT, 2003). E, sendo assim, o neoinstitucionalismo não constitui uma corrente de pensamento unificada dessas três escolas de pensamento: histórica, escolha racional e sociológica, embora, compreenda em tese as três vertentes, em maior ou menor expressividade.

DiMaggio e Powell (1997) concluem a esse caráter multifacetado que tais correntes se aproximariam “apenas pelo mesmo ceticismo que revelam a respeito das concepções atomísticas dos processos sociais e pela crença difusa de que os dispositivos institucionais e os processos sociais são importantes”.

Assim, convergem a um mesmo ponto, por considerar duas questões que deveriam ser fundamentais em toda análise institucional: (1) como construir a relação entre instituição e comportamento; (2) como explicar o processo pelo qual as instituições surgem ou se modificam (HALL; TAYLOR, 2003, p. 194).

Ademais, faz-se mister destacar que

[...] para o neoinstitucionalismo, o Estado, ao contrário do que defendem os pluralistas e marxistas, não se submete simplesmente a interesses localizados na sociedade, sejam das classes ou dos grupos de interesse. As ações do Estado, implementadas por seus funcionários, obedecem à lógica de buscar reproduzir o controle de suas instituições sobre a sociedade, reforçando sua autoridade, seu poder político e sua capacidade de ação e controle sobre o ambiente que o circunda (ROCHA, 2005, p. 14).

Diferenciam-se essas correntes pela ênfase que atribuem ao caráter micro ou macro dos fenômenos institucionais: “ao peso que imputam nos aspectos cognitivos ou normativos das instituições, e à atenção que dispensam aos interesses e às redes de relações na criação e difusão das instituições” (DIMAGGIO; POWELL, 1997).

Assim, no que se refere ao institucionalismo histórico,

[...] tendem a conceituar a relação entre as instituições e o comportamento individual em termos muito gerais. Segundo, elas enfatizam as assimetrias de poder associadas ao funcionamento e ao desenvolvimento das instituições. Em seguida, tendem a formar uma concepção do desenvolvimento institucional que privilegia as trajetórias, as situações críticas e as consequências imprevistas. Enfim, elas buscam combinar explicações da contribuição das instituições à determinação de situações políticas com uma avaliação da contribuição de outros tipos de fatores, como as ideias, a esses mesmos processos (HALL; TAYLOR, 2003, p. 197).

É possível observar uma ênfase quanto às trajetórias e as situações políticas compreendidas a partir de vários fatores, tais como as ideais no envoltório dos processos, quer sejam políticos quer sejam administrativos-organizacionais.

Immergut (1998) apresenta uma conceituação objetiva quanto à perspectiva do institucionalismo da escolha racional: “pode ser definida como a análise de escolhas feitas por atores racionais em condições de interdependência. Ou seja, é o estudo da ação estratégica de atores racionais, utilizando ferramentas como a teoria dos jogos”.

De acordo com Hall e Taylor (2003), os partidários dessa perspectiva “calculadora” dão ênfase aos aspectos do comportamento humano que são instrumentais e orientados no sentido de um cálculo estratégico. Os autores argumentam que os indivíduos buscam maximizar seu rendimento com referência a um conjunto de objetivos definidos em função de uma dada preferência e que, ao fazê-lo, eles adotam um comportamento estratégico, buscando selecionar aquelas escolhas que oferecem máximos benefícios. E, nesse sentido, as instituições afetariam os comportamentos, em primeiro lugar, ao oferecerem aos atores uma certeza mais ou menos, grande, quanto ao comportamento presente e vindouro dos outros atores, apresentando como ponto central o “fato de incidirem sobre as expectativas de um ator dado no tocante às ações que os outros atores são suscetíveis de realizar em reação às suas próprias ações ou, ao mesmo tempo, que ela” (HALL; TAYLOR, 2003, p. 197).

Contrapondo a este estratagema da escolha racional, a perspectiva cultural, embora reconhecendo que o comportamento humano é racional e orientado para fins, “enfatiza o fato de que os indivíduos recorrem com frequência a protocolos estabelecidos ou a modelos de comportamento já conhecidos para atingir seus objetivos” (HALL; TAYLOR, 2003, p. 197).

E, nesse sentido, os institucionalistas sociológicos, compreendem as instituições, incluindo não só as regras, procedimentos ou normas formais, “mas também os sistemas de símbolos, os esquemas cognitivos e os modelos morais que fornecem “padrões de significação” que guiam a ação humana” (HALL; TAYLOR, 2003, p. 209), rompendo com a dicotomia instituições e cultura, em detrimento de sua interpenetração.

Nessa “nova” acepção do que vêm a ser as instituições, importância inenarrável se faz compreender a análise de políticas públicas a partir dessa “nova configuração”, dado que tal análise não deva se restringir a mera explanação de programas e/ou planos, mas se dispor analisar a “inter-relação entre as instituições políticas, o processo político e os conteúdos de política” (WINDHOFF-HÉRITIER, 1987 apud FREY, 2000, p. 214).

Ao seu turno, Rocha (2005, p. 18-19) constata que “o modelo neoinstitucionalista releva o papel do Estado e de seus funcionários na explicação das políticas governamentais”, tal qual a importância explicativa do papel das ideias na produção das políticas públicas:

[...] o autor conclui que as políticas são elaboradas dentro de um sistema de ideias e padrões, compartilhados pelos especialistas, que especifica não apenas as metas que devem ser alcançadas, mas o significado da natureza dos problemas abordados e os instrumentos de sua solução. Por outro lado, o grau de autonomia dos especialistas e da burocracia, e em consequência do Estado, depende do tipo de mudança em curso.

Isso denota o papel central das ideias na elaboração das políticas, na medida em que legitima alguns interesses em detrimento de outros. Nesse compasso, as ideias podem ser definidas

[...] como afirmação de valores, podem especificar relações causais, podem ser soluções para problemas públicos, símbolos e imagens que expressam identidades públicas e privadas, bem como concepções de mundo e ideologias (JOHN, 1999 apud FARIA, 2003, p. 23).

A principal premissa de Goldstein e Keohane (1993 apud FARIA, 2003, p. 27) é de que as “ideias podem explicar algumas mudanças nas políticas quando as interpretações baseadas nos interesses são falhas ou por demais parciais”. Dentre os mecanismos capazes de explicar a influência das ideias sobre a ação política e sobre as possibilidades de mudança nas políticas públicas estaria o fato de que as ideias poderiam ajudar os atores a determinar as suas preferências frente a um mundo complexo e repleto de incertezas, bem como, diante das instituições e práticas sociais, poderiam barrar cursos de ação pela cristalização de rotinas políticas.

Nesse âmbito, é pertinente entender a formação da agenda pública, o papel dos atores internacionais e dos entes subnacionais na formulação de políticas públicas e a institucionalização da política pública no poder local requer uma análise introdutória de definição de parte do objeto de estudo, isto é, o segmento juvenil brasileiro. Tal conjuntura

contraria a lógica fragmentada da análise de políticas públicas, atrelada outrora, estritamente, quer fosse aos processos decisórios quer fosse às unidades de análises das políticas públicas, como meros processos estáticos para ocupação de um complexo dinâmico no envoltório nos processos cognitivos pautados na observância das ideias e conhecimentos.

Cumprir destacar a análise realizada por Faria (2003, p. 22) que aborda a questão através de um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes, apontando a incipiência da análise a partir das ideias e conhecimentos adjacentes nas análises de políticas públicas:

Se o campo da análise de políticas públicas se institucionaliza com a definição das políticas públicas como variáveis dependentes, as variáveis independentes na interpretação da produção das políticas passam a ser, inicialmente, quase exclusivamente aquelas relacionadas ao poder. Muito sumariamente, hoje parece pertinente distinguir, endossando John (1999), cinco grandes vertentes analíticas na subárea das políticas públicas, quais sejam: (1) a institucional; (2) a interessada em perceber as formas de atuação e o impacto dos grupos e das redes; (3) as abordagens que dão ênfase aos condicionantes sociais e econômicos no processo de produção das políticas; (4) a teoria da escolha racional; e (5) as abordagens que destacam o papel das ideias e do conhecimento.

Segundo o mesmo autor, no Brasil, cabe salientar que hoje, na verdade, há uma “torre de Babel” de abordagens, teorizações incipientes e vertentes analíticas, justificando tal interpolaridade pela busca em dar inteligibilidade à diversificação dos processos de formação e gestão das políticas públicas em um mundo caracterizado, cada vez de forma mais veemente, “pela interdependência assimétrica, pela incerteza e pela complexidade das questões que demandam regulação” (FARIA, 2003, p. 22).

Isso posto, é notadamente preciso considerar que na análise de políticas públicas, como subárea da Ciência Política, cada vez mais, o “conhecimento, entendido como a instrumentalização de dados, ideias e argumentos, tem sido eleito como variável independente” (FARIA, 2003, p. 22).

3 INSTITUCIONALIZAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE JUVENTUDE: O RASTREAMENTO DA POLÍTICA

Este capítulo tem por objetivo tanto desenvolver uma discussão pautada na trajetória das políticas públicas de juventude, trilhando as influências internacionais na formação da agenda pública de juventude, no caso brasileiro, bem como, *a priori*, traçar o relevante papel no envoltório da proposição de tal política pública.

3.1 As ideias sobre a juventude na formação da agenda

A terminologia *juventudes*, com o teor plural, arraigada nas produções acadêmicas e sinalizada nos inúmeros instrumentos documentais nacionais e internacionais acerca da matéria aponta uma singular importância em se pensar a Política Pública de Juventude(s) a partir do espectro das ideias e conhecimentos que vêm norteando tal acepção e de que forma ela reverbera na formação de uma agenda para esse público. Dessa forma, se faz preponderante, antes de quaisquer detalhamentos em torno da formação da agenda pública e, mais especificamente, em sua institucionalização, fazer um recorte sobre as acepções tangentes ao segmento juvenil que perpassam ora como uma fase de transição cíclica da vida³², ora com o status progressista e de desenvolvimento para a nação, ora como “problema social”, atrelando ao jovem o status de violência, marginalidade e freio ao desenvolvimento, ou ora, ainda, como uma categoria de sujeitos de direitos.

Como definir a Juventude? Conceitos de juventude foram formados e são estudados e tratados por diferentes áreas do conhecimento: Psicologia, Sociologia, Medicina, Demografia, Direito, Políticas Públicas, dentre outros (KERBAUY, 2005). Tais especificidades geram importantes consequências no desenho da política pública, haja vista que o recorte etário de quem seja(m) esta(s) juventude(s), ou o que se concebe ideologicamente como juventude, pode ser aduzido como problema social ou caminho de “investimento” público para resolução de problemas sociais. Assim também tem indubitável importância atentar para essa “categorização” para compreender a institucionalização da política pública na criação de um organismo específico como uma decisão política de “intervenção na realidade social a fim de efetuar investimento ou de pura intervenção administrativa e burocrática” (BONETI, 2007, p. 14).

³² Fortemente marcada a posição demográfica da juventude no que tange aos estudos das Políticas Públicas de Juventude (PPJ's).

Assim sendo, o destaque ao papel das ideias na formulação das políticas públicas, como outrora já argumentado, se faz preponderante quando projetado na análise de políticas públicas de juventude, desde esse princípio da conotação dada por cada área do conhecimento à concepção categorial de representação social, na contemporaneidade.

Uma primeira conceituação direcionada por um dos organismos internacionais disseminador da Política Pública de Juventude, a Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura – UNESCO (2004, p. 22) se baseia num aparato “evolutivo” biopsicossocial:

O termo “juventude” refere-se ao período do ciclo da vida em que as pessoas passam da infância à condição de adultos e, durante o qual se produzem importantes mudanças biológicas, psicológicas, sociais e culturais, que variam segundo as sociedades, as culturas, as etnias, as classes sociais e o gênero.

Para a UNESCO, a juventude está num ciclo etário dos 15 aos 21 anos, definição essa que, segundo autores como Kerbauy (2005), além de estabelecer limites arbitrários, englobaria, na perspectiva jurídica, jovens com estatutos legais diferentes.

Outros autores ainda tratam tal delimitação etária entre os 15 e os 24 anos, tal como na pesquisa realizada pelo Instituto Cidadania, lançada em agosto de 2003, sob o título *Juventude e sociedade – Trabalho, educação, cultura e participação*, em que foram abordados por especialistas e pesquisadores variados temas reputados como obrigatórios para que se pudesse avançar na compreensão da complexa realidade que envolvia, à época, os 34 milhões de brasileiros entre os 15 e 24 anos (ABRAMO; BRANCO, 2008, p. 9).

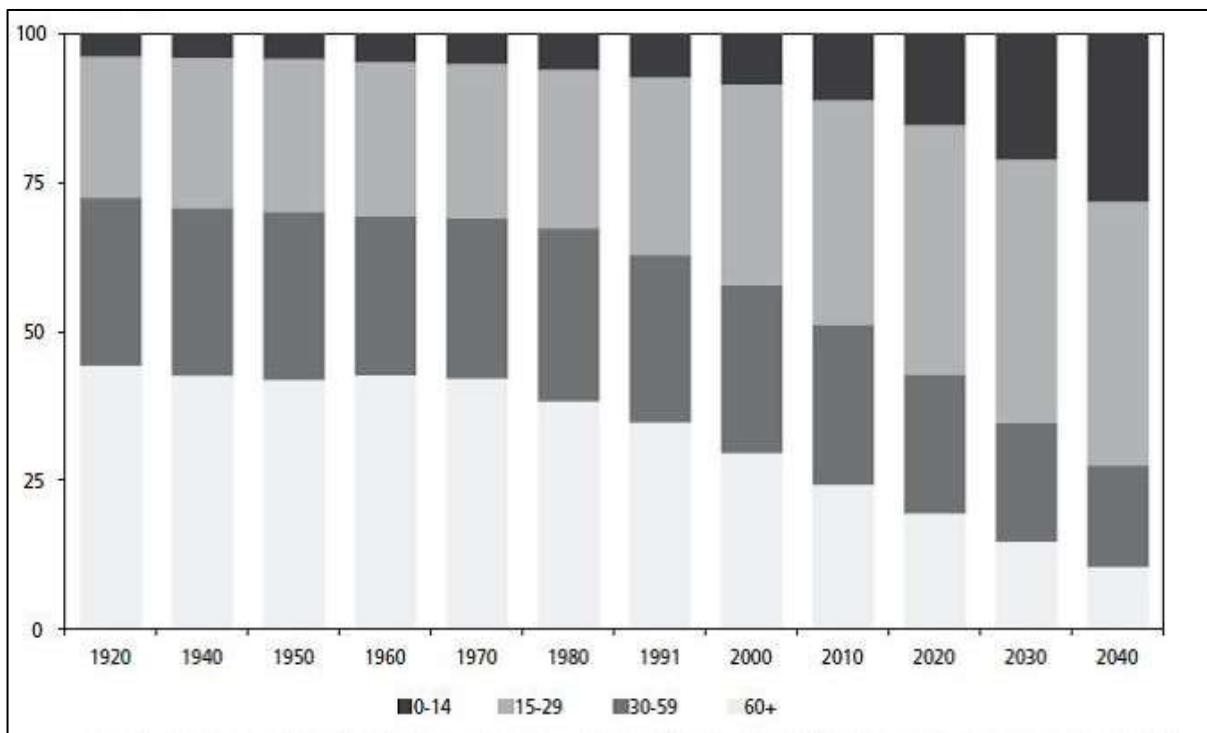
A Assembleia Geral das Nações Unidas definiu “jovem” como sendo o grupo de pessoas com idade entre 15 e 24 anos. Essa definição data de 1985, conhecido como o Ano Internacional da Juventude. Segundo esse ponto de vista demográfico, os jovens seriam, principalmente, um grupo populacional que corresponde a uma determinada faixa etária que varia segundo contextos particulares, mas que, geralmente, está localizada entre os 15 e os 24 anos de idade.

No caso de áreas rurais ou de pobreza extrema, o limite se deslocaria para baixo e incluiria o grupo de 10 a 14 anos; em estratos sociais médios e altos urbanizados, se ampliaria o grupo para 25 a 29 anos. Dadas as diversas circunstâncias particulares, seriam identificados como jovens um conjunto de pessoas de idades variáveis que não pode ser tratado com começo e fim rígidos (UNESCO, 2004, p. 24).

No que confere, ainda, à questão etária, a Convenção Ibero-Americana de Direitos dos Jovens unificou juridicamente, definindo como critério, a faixa etária de 15 a 24 anos (OIJ, 2008, p. 11). No caso brasileiro, a juventude é vista como uma condição social, parametrizada por uma faixa etária que congrega cidadãos e cidadãs com idade compreendida entre os 15 e os 29 anos (CONJUVE, 2006, p. 05).

Em termos etários, esse segmento, segundo os dados da Projeção Populacional do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), revisão 2008, aponta que, em 2007, os jovens brasileiros com idade entre 15 e 29 anos somavam 50,2 milhões de pessoas, o que correspondia a 26,4% da população total, contingente esse 45,9% maior do que aquele de 1980, quando havia no país 34,4 milhões de jovens, entretanto ainda menor do que o que fora projetado, à época, para os 51,3 milhões em 2010 (AQUINO, 2009, p. 29-30), conforme pode ser observado no Gráfico 1, abaixo:

Gráfico 1 – Distribuição projetada da população por grupos de idade – Brasil (Em %)



Fonte: Camarano et al (2009, p. 75).

Tal projeção corrobora com a fatídica distribuição populacional extraída do Censo 2010 pelo IBGE, em que o somatório da população de jovens, portanto, a população compreendida entre 15 e 29 anos, corresponde a aproximados 51,4 milhões de pessoas e perfazendo um percentual de 26,8% da população total, conforme informações da Tabela 1, a seguir.

Tabela 1 – Distribuição da população por sexo, segundo os grupos de idade (Brasil)

Grupos de idade		Homens	Mulheres	
Mais de 100 anos	7.247	0,0%	0,0%	16.989
95 a 99 anos	31.529	0,0%	0,0%	66.806
90 a 94 anos	114.964	0,1%	0,1%	211.595
85 a 89 anos	310.759	0,2%	0,3%	508.724
80 a 84 anos	668.623	0,4%	0,5%	998.349
75 a 79 anos	1.090.518	0,6%	0,8%	1.472.930
70 a 74 anos	1.667.373	0,9%	1,1%	2.074.264
65 a 69 anos	2.224.065	1,2%	1,4%	2.616.745
60 a 64 anos	3.041.034	1,6%	1,8%	3.468.085
55 a 59 anos	3.902.344	2,0%	2,3%	4.373.875
50 a 54 anos	4.834.995	2,5%	2,8%	5.305.407
45 a 49 anos	5.692.013	3,0%	3,2%	6.141.338
40 a 44 anos	6.320.570	3,3%	3,5%	6.688.797
35 a 39 anos	6.766.665	3,5%	3,7%	7.121.916
30 a 34 anos	7.717.657	4,0%	4,2%	8.026.855
25 a 29 anos	8.460.995	4,4%	4,5%	8.643.418
20 a 24 anos	8.630.227	4,5%	4,5%	8.614.963
15 a 19 anos	8.558.868	4,5%	4,4%	8.432.002
10 a 14 anos	8.725.413	4,6%	4,4%	8.441.348
5 a 9 anos	7.624.144	4,0%	3,9%	7.345.231
0 a 4 anos	7.016.987	3,7%	3,6%	6.779.172

Fonte: Elaborada pela autora (a partir da base de dados do IBGE/2010)

Segundo Camarano et al (2009), os estudos sobre a população jovem entraram na agenda tanto das políticas públicas quanto da demografia, principalmente, por duas questões. A primeira diz respeito ao temor de uma explosão populacional e a segunda, pelo fato de duas das três variáveis demográficas básicas – fecundidade e mortalidade – se manifestarem de forma particular entre os jovens brasileiros. Na linha de argumentação da mesma autora, o temor de uma explosão demográfica fundamenta-se, no caso brasileiro, pela magnitude da população jovem:

[...] 47 milhões tinham de 15 a 29 anos em 2000. Este número é resultado de uma característica particular da dinâmica demográfica brasileira dos anos 1970 e 1980, conhecida por “onda jovem”. Aliado a esta questão, o aumento da fecundidade entre as adolescentes e o da mortalidade entre homens jovens, ocorridos em um contexto de fecundidade e mortalidade declinantes, deram à juventude um destaque no debate sobre políticas públicas (CAMARANO et al., 2009, p. 71).

Por outro lado, como analisa Singer (2008, p. 27), a juventude compõe um conjunto de pessoas que estão na mesma faixa etária, segundo a concepção do autor, a faixa etária compreendida entre os 16 e 24 anos de idade, o que significaria que fazem parte de um estudo de “coorte”:

[...] isto significa que estas pessoas nasceram [estamos em 2004] entre 1908 e 1988 e por isso fazem parte de um coorte. Em função do momento histórico em que nasceram, elas estão fadadas a passar a vida juntas, atravessando as mesmas vicissitudes políticas e econômicas. Se são todas nascidas no Brasil e continuam no país em sua juventude, então é de se esperar que a maioria vivencie a realidade brasileira ao mesmo tempo e em estágios vitais semelhantes: juntas terminarão os estudos, casarão e terão filhos, farão carreira, se engajarão em movimentos políticos, sociais, culturais etc.

Nessa perspectiva, no entanto, a categorização de juventude estaria para além de um corte demográfico, mas de uma concepção mais antropológica e sociológica, instaurando hipotetizações quanto a uma aliança da juventude a partir do viés demográfico como *pano de fundo* a uma perspectiva mais sociológica – enquadrando-se numa categoria social de juventude como a “salvaguarda das futuras gerações”:

Em termos mais práticos, nessa acelerada transição demográfica, quem sustentará os idosos? Esta é a pergunta que jamais poderá calar. Além do prolongamento da sua própria vida economicamente ativa, crianças e jovens de hoje, além das gerações vindouras, constituem o frágil pilar sobre o qual esses e outros países se assentarão. Isso significa que, para dar conta do seu papel histórico, as novas gerações precisam ser cada vez mais bem preparadas para terem uma vida ativa mais longa, melhor exercício da cidadania e – em inevitáveis termos econômicos – maior produtividade. Do contrário, conforme a tão usada metáfora, serão mesmo gigantes com pés de barro (GOMES apud UNESCO, 2011, p. 20).

Pelo observado, para além de consensos em torno dos limites etários associados à juventude, maior destaque há que ser sustentado na juventude como uma categoria em permanente construção social e histórica, variando no tempo, de uma cultura para a outra, e até mesmo no interior de uma mesma sociedade (AQUINO, 2009, p. 29).

Assim, no que tange à estratégia de operacionalização do conceito em relação às Políticas Públicas de Juventude (PPJ's), tem sido adotado, de forma majoritária, nos estudos nacionais atuais, no que se relaciona ao recorte etário, o balizado tanto pela Secretaria Nacional de Juventude (SNJ) quanto pelo Conselho Nacional de Juventude (CONJUVE), mesmo referencial esse adotado no recém-aprovado Estatuto da Juventude³³: de 15 a 29 anos³⁴.

³³ Lei Nº 12.852, de 5 de Agosto de 2013.

³⁴ Nas discussões sobre a elaboração/aprovação do citado diploma legal, houve ainda discussões que permearam a segmentação com os subgrupos de 15 a 17 anos (jovem-adolescente), de 18 a 24 anos (jovem-jovem) e de 25 a 29 anos (jovem-adulto), o que, porém, não foi delimitado quando da aprovação do mesmo.

E, embora tal recorte apresente-se em uso recente no âmbito das políticas públicas, a ampliação para os 29 anos não é uma singularidade brasileira, configurando-se, na verdade, em uma tendência geral dos países que buscam instituir políticas públicas de juventude. Dois argumentos prevalecem na justificativa desta mudança: “maior expectativa de vida para a população em geral e maior dificuldade desta geração em ganhar autonomia em função das mudanças no mundo do trabalho” (AQUINO, 2009, p. 29). Assim sendo, aponta esta como uma condição social de sujeitos sociais com menores inserções no mercado de trabalho e, ao mesmo tempo, uma inferência de uma marginalização desta categoria.

Segundo a análise do Observatório Regional Base de Indicadores de Sustentabilidade (ORBIS, 2010), “há que se permanecer jovens como forma de manutenção da capacidade de adaptação”, ao sustentar a seguinte premissa:

Quem já não ouviu falar que para mudar costumes e tornar o mundo mais ético e sustentável será necessário educar as crianças hoje para colher os frutos no futuro? Talvez tenhamos que rever essa estratégia e começar a fazer nós mesmos as mudanças. Os jovens terão cada vez mais dificuldade de trazer naturalmente as soluções para os problemas do mundo. E por quê? Porque eles serão minoria (ORBIS, 2010).

Nessa linha de raciocínio da juventude como “trampolim” do presente e para o futuro quanto ao enfrentamento dos problemas, Gomes (2011 apud UNESCO, 2011, p. 9, grifo nosso) aponta que

[...] O Brasil passa por grandes mudanças populacionais na primeira metade do século XXI, com mais idosos e menos crianças e adolescentes. Por isso, os jovens se tornam **sustentáculos estratégicos** do presente e do futuro. A Cátedra e a UNESCO, juntas, estão atentas a esses fenômenos e às políticas públicas que se referem aos jovens, para que tais políticas tenham governança, integração e efetividade.

Contiguamente a esta linha de pensamento, o foco das políticas aos jovens deveria, portanto, dirigir-se, para a profissionalização, para a ocupação produtiva do tempo livre e a educação dos jovens, atendendo à lógica desenvolvimentista:

[...] o jovem deveria ser preparado para se tornar um adulto produtivo, responsável pelo progresso nacional. Nota-se, portanto, a construção social da juventude como geração a ser integrada à sociedade para ela servir, priorizando-se na interação indivíduo e sociedade, um modelo ideal de sociedade, ou seja, a norma da sociedade produtiva (CASTRO; ABROMOWAY, 2002 apud KERBAUY, 2005, p. 197).

E, nesse recorte, sustentado pelos autores acima, o jovem é sociológico e politicamente visto como “trampolim” de oportunidades, como agente produtivo e transformador social.

Segundo Cohn (2004, p. 161), os jovens por serem portadores da potencialidade de sua força de trabalho quando na idade “adulta”, estariam situados numa categoria transitória, isto é, da infância para a maturidade, a eles cabendo a garantia do acesso à educação e à saúde e aos instrumentos necessários para a qualificação da sua força de trabalho atingir cronologicamente a idade “adulta”.

Entretanto, tal acepção acerca do jovem tem uma conotação recente no cenário latino-americano e, especificamente, no panorama brasileiro. Segundo Abramo (1997 apud KERBAUY, 2005, p. 197), a juventude aparece, nas últimas décadas, em que os “atos de delinquência” extrapolam os setores marginalizados e afetam os setores operários e a classe média, enquadrada como uma “categoria social potencialmente delinquente, devido à sua própria condição etária”, de forma que caberia ao Estado buscar medidas educacionais e de controle para conter a ameaçadora delinquência³⁵. Nessa perspectiva, o jovem passa para uma categoria sociológica de sujeito-problema, “potencialmente delinquente”, o que condicionaria políticas públicas “higienistas” voltadas a esse segmento, como forma de manter a sociedade extirpada desse “mal”.

A esse respeito, cabe trazer à baila o que destaca o Projeto Coletivo Latino-Americano de Jovens Promotores de Juventude³⁶, que teve como objetivo

³⁵ Analogamente, é como se fosse uma “higienização social”, bastando-se reportar ao antigo Código de Menores, datado de 1927, cuja proposta se assentava em criar mecanismos para proteger as crianças contra os perigos e ameaças que as fizessem se desviar do caminho do trabalho e da ordem, tônica esta também presente no Serviço de Atendimento ao Menor (SAM), em 1941, substituído em 1964 pela Política Nacional de Bem-estar do Menor (PNBEM), tendo como organismo gestor nacional a FUNABEM (Fundação do Bem-estar do Menor), que serviu também para consagrar definitivamente a ideia de o jovem (especialmente o pobre) ser um “infrator potencial” que deveria ser reconduzido às malhas do sistema. Portanto, caberia ao Estado intervir para garantir o modelo de integração defendido pela sociedade (reflexões contidas em KERBAUY, 2005).

³⁶ O Coletivo Latino Americano trata-se de uma iniciativa regional que fora implementada na América Latina e Caribe, executada pela Rede Faculdade Latino Americana de Ciências Sociais (Rede FLACSO), com apoio da Fundação Kellong, com direção radicada na FLACSO-Chile (conforme pode ser visualizado através do portal: www.volectivojuventud.org). Tal projeto contou com a participação de pesquisadoras e acadêmicos oriundos do Piauí, vinculados à Instituição Universidade Federal do Piauí, assim especificado: 1) A condição Juvenil em Teresina (2007-2009), projeto que teve por objetivo configurar e analisar a condição juvenil em Teresina a partir de seis eixos desenvolvidos por meio de seis subprojetos: sexualidades e afetos, lazeres, religiosidade, coletivos juvenis, trabalho, educação, utilizando-se a metodologia quantitativa (survey domiciliar) e metodologias qualitativas, a partir de abordagem individual em cada eixo, cujas integrantes são: Lila Cristina Xavier Luz, Vânia Teresa Moura Reis – Coordenadora, Maria Dalva de M. Ferreira, Marlúcia Valéria da Silva, Francisca Verônica Cavalcante; e 2) Juventudes do Nordeste Brasileiro (2007 – 2008), subprojeto que compõe as atividades do projeto Colectivo Latinoamericano de Jóvenes Promotores en Juventudes, que envolveu a investigação e intervenção sobre a realidade dos jovens da América Latina e Caribe, envolvendo 10 países. O projeto geral foi promovido pela Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - FLACSO, sendo coordenado por Dina Krauskopf. No Brasil, teve como coordenador Marcos Cezar de Freitas, da Universidade Federal de

[...] se entregar un diagnóstico regional de la condición juvenil en América Latina y Caribe. El documento contribuye a disminuir la brecha intergeracional en la vinculación social y el conocimiento existente sobre las juventudes, dar visibilidad y participación a los aportes de los jóvenes, efectuar un análisis que permita avanzar en los fundamentos de políticas inclusivas de juventud en la región (TEJEDA; REIS, 2008, p. 4).

Nesse direcionamento, o escopo do Projeto buscava uma retratação das juventudes, perseguindo uma compreensão acerca da condição juvenil nos países que compunham a América Latina e o Caribe, trazendo uma discussão acerca da desmistificação da categoria juventude, tal a sociedade atual costuma sinalizar: seres em preparação ou problemas, procurando evidenciar o reconhecimento dos jovens como “construtores do saber e participantes do destino de suas comunidades” (TEJEDA; REIS, 2009, p. 9). Nessa concepção, há que se entender a ideia de juventude atrelada à participação, ao seu reconhecimento como sujeito de direitos e propensa modificadora de seus contextos locais.

Em estudo com foco na política de juventude nos Estados Unidos, Hansen (2009) faz um apanhado com relação ao jovem americano, referenciando o desenvolvimento da política a partir da abordagem “bottom-up”, isto é, uma tipologia com base ascendente: de cima para baixo, procurando evidenciar a ideia do jovem partícipe no processo de formulação e/ou implementação da política.

No documento referente à Política Nacional de Juventude e ao Plano de Ação do Governo de El Salvador³⁷, o presidente sinaliza seu posicionamento frente ao apoio da juventude no que se refere a sua eleição e à necessidade do imprescindível apoio dessa mesma juventude para que se possa efetivar mudanças:

[...] Sin las y los jóvenes salvadoreños yo no habría sido presidente. Ellos se movilizaron en todo el país por un cambio. Fueron los que apostaron porque ocurriera y ahora ese cambio que todos queremos no va a ser posible sin la participación de las juventudes (CARTAGENA, 2011, p. 11).

Kerbaui (2005) retrata que um importante referencial sobre a infância e adolescência no Brasil é o Estatuto da Criança e do Adolescente. Segundo a autora, desde a sua

São Paulo, e como ponto focal do Nordeste, região do país que teve como representante no projeto Vânia Teresa Moura Reis, da Universidade Federal do Piauí. No que se relaciona à sua dimensão investigativa, o projeto objetivou analisar as condições juvenis das sociedades envolvidas a partir das temáticas e questões apontadas pelos jovens e pesquisadores que participaram do mesmo, destacando as potencialidades sociais, culturais e econômicas dos jovens, bem como suas capacidades e contribuições para o desenvolvimento social. Integrantes: Vânia Teresa Moura Reis – Coordenadora, Lila Cristina Xavier Luz, Marlúcia Valéria da Silva e Celecina Maria Veras Sales. (consultar Plataforma Lattes, disponível em: <http://buscatextual.cnpq.br/buscatextual/visualizacv.do?id=K4761052Y5>).

³⁷ Base 2011-2024.

promulgação, em 1990, passou-se a considerar crianças e adolescentes como cidadãos em desenvolvimento, ancorados numa concepção de direitos. No entanto, a juventude não surge, nesse contexto, como protagonista de identidade própria, haja vista que paira o reforço da imagem do jovem como um problema, “especialmente em questões relacionadas à violência, ao crime, à exploração sexual, ‘à drogadicção’, à saúde e ao desemprego” (KERBAUY, 2005, p. 194).

Sposito (2007) atesta que a visibilidade da categoria juventude como alvo da ação pública é recente no país, concorrendo, para tanto, os desdobramentos da conjuntura econômica e social e episódios de natureza violenta envolvendo jovens. De acordo com a autora, a repercussão nacional de alguns acontecimentos, como o foi o caso do assassinato do índio Galdino por jovens de classe média na cidade de Brasília, em 1997, constituiu elemento importante para a formação de uma opinião pública sensível ao tema da juventude:

[...] esse assassinato é o vento culminante de uma série de outros episódios – o assassinato de adolescentes na Igreja da Candelária e as rebeliões de adolescentes nas Fundações Estaduais, entre outros, observados a partir do início da década em várias cidades brasileiras. Esses acontecimentos tornaram visíveis as dificuldades de políticas públicas adequadas aos jovens em conflito com a lei ou em processos de exclusão social (SPOSITO, 2007, p. 07).

Decerto, seria nesta faixa etária, entre os 15 e 29 anos de idade, em que se encontraria a parte da população brasileira atingida pelos piores índices de desemprego, de evasão escolar, de falta de formação profissional, de mortes por homicídio, envolvimento com drogas e com a criminalidade, corroborando com a ideia de uma juventude *marginalizada*. E, dado o seu contingente significativo, ou seja, $\frac{1}{4}$ (um quarto da população geral³⁸), e por representar um dos grandes desafios que o país teria a superar, a juventude brasileira assumiria o papel destacado no desenvolvimento nacional e na consolidação da democracia (GOMES apud UNESCO, 2011).

Alguns autores na tentativa de atender ao que seria uma formação da agenda pública brasileira, procuram categorizar a política de juventude sob algum destes enfoques, conforme elaborado por Rodrigues (2008):

³⁸ Segundo o Censo 2010.

Quadro 2 – Enfoques conceituais nas políticas de juventude

Enfoque	Política de Juventude
1 Juventude como etapa de preparação, transição entre a infância e a idade adulta	- Voltadas à preparação para a idade adulta, com foco na aquisição de experiências; - Vinculação do jovem com as instituições de transição ao mundo adulto; - Definidas a partir da crise; - Destaque para as políticas de educação e qualificação profissional; o serviço militar também pode ser visto a partir dessa perspectiva.
2 Juventude como etapa problemática	- Políticas compensatórias e focalizadas, predominantemente nas áreas de saúde e justiça. - Predomínio de temas como violência, drogas e gravidez não planejada.
3 Juventude formada por atores estratégicos para o desenvolvimento	- Investimento nos jovens como capital humano e capital social fundamentais para o desenvolvimento do país.
4 Juventude cidadã como sujeito de direitos	- Articulação com as outras políticas públicas (visão integral do jovem); - Inclusão dos jovens como sujeitos explícitos de direitos civis, políticos, culturais, sociais e econômicos; - Permitir que os jovens exerçam plenamente sua condição de cidadão.

Fonte: Josbertini (2009, p. 23).

Essa pluralidade e, por vezes, imprecisa definição, teria implicado no tratamento governamental dado no Brasil, não resultando, de fato, em políticas públicas, “mas num conjunto de programas geralmente desconexos, focalizando grupos de jovens que compartilham determinada condição, tratados quase sempre de forma estereotipada” (KERBAUY, 2005, p. 193).

No entanto, conforme destacado por Abramo (2008, p. 37-38), quando se busca precisar um pouco mais a própria terminologia, as dificuldades aparecem. Muito do que se escreve na academia, assim, seria para alertar acerca dos deslizes, os encobertamentos, as disparidades e mistificações que o conceito encerra:

[...] há muitos ângulos pelos quais se pode abordar o tema (diferentes referentes designados pelo mesmo termo); cada disciplina das ciências humanas faz um tipo de recorte e, dentro delas, diferentes correntes teóricas ressaltam dimensões distintas desse complexo ao qual o termo se refere. No debate sobre políticas públicas de juventude que se instaura agora no Brasil, essa tensão entre uma impressão de obviedade e a dificuldade de definições mais claras também vigora. O termo nunca esteve tão presente nos discursos e nas pautas políticas, mas ainda permanecem uma grande indeterminação e muitas indagações a respeito do que, afinal de contas, está sendo designado por ele. **Por que a juventude se torna hoje um tema relevante? Como se fundamenta a necessidade de políticas para este segmento? O que constituía juventude como singularidade ante outros segmentos populacionais?** (ABRAMO, 2008, p. 38, grifo nosso).

De sorte que, quer seja como “vítima ou protagonista”, a visibilidade da condição juvenil favorece o desencadear de algumas ações públicas na segunda metade dos anos 1990

(SPOSITO, 2007, p. 7), o que desencadeia uma prospecção de juventude enquanto *estado de coisas para problema político*:

[...] apesar de tudo, nos últimos cinco anos o tema juventude foi enfim inserido na agenda pública, no Brasil, especialmente no reconhecimento de problemas que mais diretamente afetam os jovens: saúde, violência, e desemprego, e na consideração do jovem como protagonista³⁹ ativo na implementação destes programas (KERBAUY, 2005, p. 201).

Nesse diapasão, Tapia e Gomes (2008), ao enfatizarem as contribuições ensejadas numa das perspectivas defendidas por Hall (1989) – a centrada no Estado, outrora citada, argumenta que:

[...] a divisão institucional de responsabilidades entre os diferentes ministérios e órgãos governamentais será crucial para a recepção de novas ideias pelas instâncias decisórias fundamentais dentro do governo (TAPIA; GOMES, 2008, p. 241).

Segundo análise apontada em relatório da UNESCO (2004, p. 24), os focos de atenção tradicionalmente predominantes nos estudos sobre juventude(s) na América Latina tiveram como eixo considerações demográficas, biológicas e psicológicas. Todavia, nas últimas duas décadas, os enfoques sociológicos e políticos vêm sendo adotados de forma crescente, bem como outras contribuições provenientes de perspectivas culturais e antropológicas, o que remete a uma interconexão com as ideias influenciando no desenho das políticas públicas, conforme anteriormente explanado.

Assim, a concepção sociológica acerca de juventude é um dos vieses conceituais que sobrecam não tanto nos estudos quanto também influenciando na concepção da política pública de juventude. A esse respeito, diz Abramo (1997) que

A concepção de juventude corrente na sociologia, e genericamente difundida como noção social, é profundamente baseada no conceito pelo qual a sociologia funcionalista a constituiu como categoria de análise: como um momento de transição no ciclo de vida, da infância para a maturidade, que corresponde a um momento específico e dramático de socialização, em que os indivíduos processam a sua integração e se tornam membros da sociedade, através da aquisição de elementos apropriados da “cultura” e da assunção de papéis adultos. É, assim, o momento crucial no qual o indivíduo se prepara para se constituir plenamente como sujeito social, livre,

³⁹ Sposito (2003 apud KERBAY, 2005, p. 201) argumenta que o “protagonismo” não espelha, de fato, uma relação pela ideia de autonomia e participação dos jovens. Parece tratar-se de uma metodologia de ação com o trabalho dos jovens, do que um princípio ético-político que pressupõe o reconhecimento dos mesmos como atores coletivos, relevantes e, por isso mesmo, com direito à autonomia.

integrando-se à sociedade e podendo desempenhar os papéis para os quais se tornou apto através da interiorização dos seus valores, normas e comportamentos. Por isso mesmo é um momento crucial para a continuidade social: é nesse momento que a integração do indivíduo se efetiva ou não, trazendo consequências para ele próprio e para a manutenção da coesão social (ABRAMO, 1997, p. 29).

A ideia de pluralização terminológica *juventudes*, nesse passo, atenderia, ainda, a tamanha diversidade, sobretudo no Brasil, um país com características amplas e diversificadas, segundo defendido amplamente pela literatura, outro norteador da política pública. Sobre esse aspecto, Abramo (2008) faz um alerta sobre os balizadores dessa pluralização e o cuidado que se deve ter quanto às definições muito generalizantes, pontuando a necessidade de se abordar a multiplicidade:

[...] a necessidade de abordar a multiplicidade do perfil da juventude brasileira, considerando as diferenças e as desigualdades de condições (de posição na estrutura social, renda, gênero, etnia, meio em que vivemos etc.), assim como as variedades de práticas e opiniões, a partir do que se estabelece a importância de falar em juventudes, no plural, e não no singular (ABRAMO, 2008, p. 16).

O enfoque citado denota a importância das ideias não só na formulação e concepção das políticas públicas, mas também na sua implementação, ao que torna-se essencial uma compreensão acerca das instituições e suas responsabilidades, enquanto instâncias fundamentais na consecução da agenda pública, e, portanto, no rastreamento da política pública, buscando identificar o que está por “de trás” do desenho da política.

A explicação que está incorporada nos documentos nacionais e nos mecanismos institucionais, como nas Conferências Nacionais de Juventude, é a de que uma política de/para/com juventudes combina o plural com a unicidade dos jovens, em especial em relação a outras gerações, dando ênfase especial à identidade juvenil, levando em consideração uma ideia de que existem diferentes culturas juvenis, com características comuns, inclusive por influência da cultura de massas e dos processos de globalização (UNESCO, 2004, p. 25). Tais reflexões embasariam a consideração de que políticas públicas de juventude compreendem políticas de/para/com juventude(s), com a seguinte conotação:

- **de**: uma geração diversificada segundo sua inscrição racial, gênero e classe social, que deve ser considerada na formatação de políticas;
- **para**: os jovens considerando o papel do Estado de garantir o lugar e bem-estar social na alocação de recursos;

- **com**: considerando a importância de articulações entre instituições, o lugar dos adultos, dos jovens, a interação simétrica desses atores, e o investimento nos jovens para a sua formação e exercício do fazer política. (UNESCO, 2004, p. 20, grifo nosso).

A partir desse entendimento, se concebe política de juventude como políticas de/para/com juventude(s), recorrendo aos termos de forma intercambiável. Fazendo inferências desta concepção “prepositivada”, se podem tecer algumas considerações: a primeira: “de” diz respeito ao que se entende pela multivariação da juventude brasileira: zona rural x zona urbana; jovens de classe média/alta x jovens de classe baixa/paupérrimos; feminino x masculino⁴⁰; brancos x negros; dentre tantas outras segmentações; a segunda: “para” aponta o papel do Estado como promotor de direitos aos sujeitos jovens. Tal se concretizando, através da inserção da nomenclatura “jovens” no rol legal, como asseverado pela Emenda Constitucional nº 65⁴¹, de 13 de julho de 2010, que altera a denominação do Capítulo VII do Título VIII da Constituição Federal de 1988 e modifica o seu art. 227, para cuidar dos interesses da juventude, como expressado:

Art. 1º O Capítulo VII do Título VIII da Constituição Federal passa a denominar-se "Da Família, da Criança, do Adolescente, **do Jovem** e do Idoso".

Art. 2º O art. 227 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e **ao jovem**, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão (BRASIL, 2010, grifo nosso).

A esse fato, curiosa se faz a proposição do Estatuto da Infância e Juventude, recém-aprovada⁴², que parametriza, em seus títulos e capítulos, uma relação de direitos e ações que fomentem a viabilização inclusive desse jovem no rol das políticas públicas.

A referência expressa “o papel do Estado de garantir o lugar e bem-estar social na alocação de recursos” (UNESCO, 2004, p. 20), recursos esses oriundos, em parte, de uma interação com atores internacionais que veem como oportuno o investimento financeiro nos países emergentes e/ou em desenvolvimento.

⁴⁰ Considerando-se aqui a identidade de gênero, e, portanto, entra nessa discussão a homoafetividade.

⁴¹ Oriunda da PEC Nº. 42/2008.

⁴² Publicado em 5 de Agosto de 2013.

[...] A nossa região é essencialmente jovem, com um potencial demográfico que supõe uma grande oportunidade para o futuro e dentro dos desafios próprios do século XXI. Porém, também fica uma grande preocupação pendente no que respeita às desigualdades económicas e sociais, afetando em maior medida a juventude. Por isto, é importante considerar como instrumento de análise, tudo o que deriva das reflexões, **acordos e estratégias da Coesão Social estabelecidas no quadro da Cimeira Ibero-Americana de Santiago do Chile, 2007** (OIJ, 2008, p. 5, grifo nosso).

Por fim, a terceira preposição: “com” traz a conotação de articulação institucional e abertura de espaços participativos à população jovem. Nessa direção, a Secretaria Nacional de Juventude, os Conselhos de Juventude e as Conferências de Juventude têm sido apontados como *palcos* para esta efetivação dialógica pretensa no contexto das políticas públicas de juventude⁴³.

Vê-se, a contento, que as preposições indicam alguns caminhos através dos quais as práticas dos gestores sociais vão sendo orientadas em relação ao protagonismo juvenil. Notem-se essas designações ordenadas nas Figuras 1 e 2, conforme defende o Estatuto da Juventude:

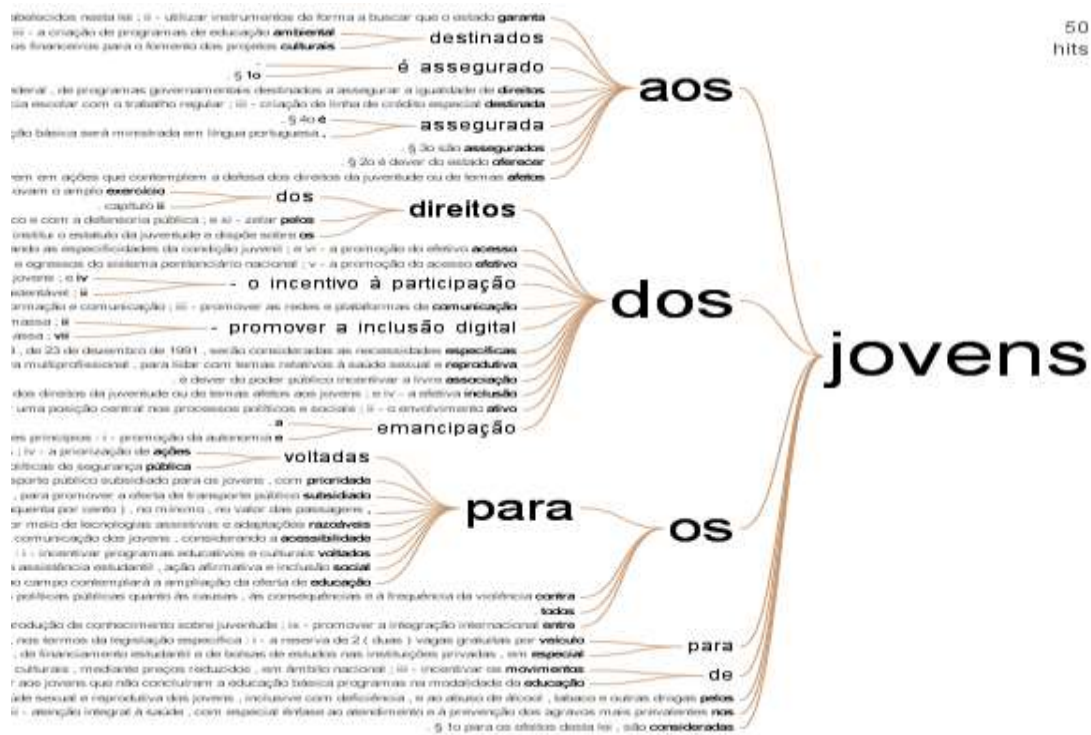
Figura 1 – Árvore de palavras a partir do Estatuto da Juventude



Fonte: Elaborada pela autora.

⁴³ Se fatidicamente o são, não cabe a este trabalho responder, tendo em vista que não é sua proposta de investigação.

Figura 2 – Árvore de palavras (do tipo *end*) a partir do Estatuto da Juventude



Fonte: Elaborada pela autora.

A propósito do que foi acima explicitado, o presente estudo, ao procurar analisar a institucionalização da política pública vinculada ao segmento juvenil, tomando como base empírica a estrutura institucional da Secretaria Municipal de Juventude de Teresina, Estado do Piauí, busca identificar como ocorreria a formação da agenda pública de juventude no Brasil e, mais, especificamente, no caso teresinense, buscando compreender a lógica de estruturação de tal política a partir da instituição de um aparato governamental específico que a ampara.

3.2 O rastreamento da política pública de juventude: das influências internacionais na formação da agenda à organização institucional no Brasil

A formulação de políticas de juventude na Europa e nos Estados Unidos, que foi marcante no decorrer do século XX, esteve aliada à criação de instituições governamentais de atendimento específico a este público-alvo. Na América Latina, a preocupação com os jovens e com políticas que fossem orientadas a tal segmento ganhou representatividade a partir da década de 70, estimulada por alguns organismos latino-americanos e mundiais (tais como a CEPAL e ONU) e governos europeus⁴⁴ (KERBAUY, 2005, p. 197).

⁴⁴ Como o da Espanha, que promoveu iniciativas de cooperação regional e ibero-americana (KERBAUY, 2005).

O papel assumido pela Organização das Nações Unidas (ONU) conduziu uma correlação de forças para formatação de um Programa Mundial de Ação para Juventude, com início entre as décadas de 60 e 70, ensejando uma espécie de protótipo a ser seguido:

1965: Os Estados Membros da ONU endossaram a Declaração para a Promoção entre a Juventude dos Ideais de Paz, Respeito Mútuo e Compreensão entre as Pessoas.

1985: A ONU celebra o Ano Internacional da Juventude: Participação, Desenvolvimento e Paz. Isto gerou atenção internacional para a importância do papel que os jovens exercem no mundo e, particularmente, sua contribuição potencial para o desenvolvimento e objetivos da Carta das Nações Unidas.

1995: No décimo aniversário do Ano Internacional da Juventude, a Organização das Nações Unidas fortaleceu os seus compromissos com os jovens ao direcionar à comunidade internacional uma resposta aos desafios vividos pelos jovens no milênio seguinte. Tal fato ocorreu através da adoção da estratégia internacional – Programa Mundial de Ação para a Juventude para o ano 200 e Além (PMAJ) – que analisava os problemas dos jovens homens e mulheres de forma mais afetiva, aumentando as oportunidades para sua participação na sociedade (ONU, 2004, p. 7).

Fica franqueado, na agenda da ONU, o poder de força, enquanto elite globalizada, de impor regras e influenciar no processo de elaboração e aplicabilidade das políticas públicas. Destarte, Boneti (2007, p. 14) afirma que a definição de políticas públicas é condicionada aos interesses das elites globais “por força da determinação das amarras econômicas do modo de produção capitalista”. Isso, na compreensão trazida pelo autor, significa dizer que, ao se falar em relação entre o Estado e as classes sociais, entra-se obrigatoriamente na questão dos agentes definidores das políticas públicas, os que não são apenas nacionais.

Num panorama mais interno, ratificam Almeida et al (2007, p. 231) que

[...] desde os anos 1970, os governos municipais da região do Grande ABC – Diadema, Mauá, Ribeirão Pires, Rio Grande da Serra, Santo André, São Bernardo do Campo e São Caetano – formalizaram 106 projetos ou programas direcionados aos públicos adolescente e jovem, evidenciando um compromisso dos executivos locais de incorporar em suas agendas públicas o desafio de desenhar e implementar “políticas públicas” ou “programas governamentais” para os jovens. O conjunto de ações apreciadas não esgotou, quantitativamente, todos os planos de atuação levados a efeito. Contudo, as ações apreciadas constituem uma amostra reveladora do que vem se constituindo nesse campo, sobretudo a partir dos anos 1990, quando foram desenvolvidos 83 projetos/ações (ALMEIDA et al, 2007, p. 231).

Observa-se, nas últimas décadas, um contexto constituído de três instâncias: global, nacional e local, que move a estrutura produtiva e política de uma nação. Nesse caso,

[...] o contexto social e político nacional, de um país como o Brasil se vê envolvido em condicionantes que são globais, que interferem numa nova estrutura social (de classe) nacional, os quais intervêm decididamente nas questões das políticas públicas (ALMEIDA et al, 2007, p. 14-15).

A partir da segunda metade dos anos 1990, são percebidas algumas iniciativas empreendidas pelos diferentes níveis de governo – federal, estadual e municipal. Nesse período, surgem, nos planos local e regional, organismos públicos destinados a articular ações no âmbito do Poder Executivo e estabelecer parcerias com as organizações juvenis, da sociedade civil e do setor privado para a implantação de projetos ou programas de ação para a juventude (CONJUVE, 2011, p. 18).

A partir desse período, conforme constata Sposito (2007, p. 5), observa-se o quadro emergente de ações federais e municipais e observa-se a passagem das políticas de juventude como “estado de coisas”⁴⁵ para formação de uma agenda pública que considera jovens um problema político, ou seja, a constituição da categoria específica de intervenção do Estado.

A gradativa constituição de uma agenda em torno da juventude decorre de modo significativo da concorrência de fatores conjunturais que ocuparam a mídia e o debate político, sobretudo, no caso brasileiro, prioritariamente a construção da violência juvenil como problema político (SPOSITO, 2007).

Tal visibilidade ganha espaço a partir de 1997 com a expressiva ação da UNESCO, dentre outros atores, que realizou uma série de parcerias com o governo federal:

[...] além de apoiar um grande seminário que deu origem a uma importante publicação em 1998, *Os jovens na trilha das políticas públicas* (1998), a Unesco a partir de 1997, mediante convênios com organismos públicos federais, promove uma série de pesquisas sobre os jovens no Brasil, sobretudo em torno do tema da violência. Os resultados dessas pesquisas, que tanto examinam a vitimização juvenil – os índices de assassinatos de jovens em várias cidades brasileiras – como os coletivos de jovens que de algum modo estariam no território da violência ou em suas áreas próximas, foram amplamente divulgados nos meios de comunicação e legitimaram a importância da ação pública voltada a esses segmentos (SPOSITO, 2007, p. 9, grifo do autor).

Sob alegação do reconhecido “potencial” da juventude enquanto ator social, a Cimeria Ibero-Americana da Salamanca (Espanha) de 2005 decide encomendar à Organização Ibero-Americana da Juventude (OIJ) a realização de um Plano Ibero-Americano de Cooperação e

⁴⁵ Diagnóstico esse apontado por Rua (1998 apud SPOSITO, 2007), em 1988.

Integração da Juventude⁴⁶ que acompanhasse os processos de integração dos países e dos seus jovens (OIJ, 2009, p. 3).

No documento “Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM)”, expressa-se uma visão que consiste em pôr o ser humano e o desenvolvimento social no centro da agenda política, sobrepondo-se, inclusive, ao desenvolvimento econômico, e sendo, pois, visto como um meio e uma condição indispensável para o pleno desenvolvimento (OIJ, 2008).

No que se refere a essa potencial influência do debate internacional e consolidação de experiências estrangeiras exitosas sobre a temática, como forma de “pressionar” o Brasil sobre as políticas de juventude na agenda pública, Clementino, hipotetiza que

[...] as políticas de juventude pressionaram a agenda pública brasileira pelo grande contingente demográfico de jovens; forte exclusão socioeconômica desse segmento; percepção de que, se não houver investimentos nesse contingente geracional, a sociedade em geral perde uma grande oportunidade de desenvolvimento e influência do debate internacional e consolidação de experiências estrangeiras exitosas de investimentos na juventude (CLEMENTINO, 2011, p. 19).

Esse debate, embora incitado ainda no início da década de 90 com a instituição do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), que abarca os “jovens-adolescentes”, cuja faixa se estende dos 15 aos 18 anos, sendo ampliada quando a Organização das Nações Unidas instituiu 1985 como Ano Internacional da Juventude – *Participação, Desenvolvimento e Paz*, tornando mais evidente o tema aos Estados-membros. No caso do Brasil, neste período, ainda não são percebidos impactos na estruturação de políticas com este foco. O estímulo só vem 10 anos depois, quando a ONU, através da elaboração e aprovação do PMAJ, convoca os países-membros a pensarem estratégias para o presente e futuro dos jovens e a elaborarem uma Política Nacional de Juventude (CONJUVE, 2010, p. 2).

Num artigo publicado na década de 90, Abramo (1997) sinaliza a inércia do Brasil no movimento em direção à formulação de políticas públicas de juventude, muito embora já fosse uma realidade tanto na Europa quanto nos Estados Unidos, inclusive com a designação de instituições governamentais responsáveis por sua implementação. Afirma ainda que, nos países de língua espanhola da América Latina, esse fenômeno, de modo geral, passa a ganhar significação a partir dos anos 80, principalmente estimulado por organismos como a CEPAL, ONU e o governo da Espanha, gerando algumas iniciativas de cooperação regional e Ibero-

⁴⁶ A este respeito, Ramirez (2009) tece uma série de comentários acerca das perspectivas e desafios na consecução de tal Plano projetado para interpenetrar de 2009 a 2015.

americana, com intercâmbio de informações e experiências, promoção de capacitação técnica, de encontros para realização de diagnósticos e discussão de políticas.

Nesse contexto, há que se considerar o “chamamento” internacional ao que o Brasil foi condicionado a atender, tendo em vista que

A Assembleia Geral das Nações Unidas proclamou o ano de 1985 como Ano Internacional da Juventude, reconhecendo a especificidade deste grupo populacional e o seu importante papel no desenvolvimento dos valores de paz e convivência que se encontram expressos na Carta desta Organização Internacional. Esta convocatória serviu para que os Estados introduzissem na sua agenda a necessidade de preocupar-se com a população jovem, conhecê-la e fazer com que seja partícipe na construção dos seus respectivos países. Para tal começaram a pôr-se em marcha programas governamentais destinados à juventude e avançou-se na criação de instituições para a sua planificação, gestão ou avaliação (OIJ⁴⁷, 2008, p. 3).

Sposito e Silva (2007) chamam atenção ao fato de que

[...] a partir de meados dos anos 1980, em várias cidades brasileiras, foi possível verificar o surgimento de novos desenhos institucionais no campo das ações voltadas para os jovens. Esses organismos reúnem experiências diversas, mas criam situações novas e diversificadas no âmbito da gestão municipal. Designados por coordenadorias ou assessorias, situam-se em estruturas de poder diversas, pois podem estar subordinadas diretamente ao Gabinete do Prefeito ou a alguma outra Secretaria de governo (SPOSITO; SILVA, 2007, p. 307).

Sposito e Carrano (2003, p. 16-17) afirmam que, embora recente, observa-se na sociedade brasileira um consenso inicial em torno da necessidade de implementação de políticas públicas destinadas à juventude.

Fazendo um balanço da década de 1990, Rua (1998, p. 731)⁴⁸ opta por uma definição bastante sugestiva de políticas públicas, entendendo serem as políticas públicas um conjunto de decisões e ações destinadas à resolução de problemas políticos, propondo serem “as políticas públicas como conjunto de decisões e ações destinadas à resolução de problemas políticos”; e, contrapondo-se à ideia de “problemas políticos”, a expressão “estado de coisas”. Nesse sentido, somente quando alcançam a condição de problemas de natureza política e ocupam a agenda pública, alguns processos de natureza social abandonam este “estado de coisas”.

⁴⁷Organização Ibero-americana de Juventude. Encarregou-se à OIJ a elaboração de um Plano de Cooperação e Integração da Juventude para assegurar e promover os direitos dos jovens e potenciar a integração entre as novas gerações de Ibero-Americanos (DECLARAÇÃO DE SALAMANCA, 2005).

⁴⁸ Apud Sposito e Carrano (2003, p. 17).

Segundo Boneti (2007, p. 14), a tomada de decisão que resulta numa política pública envolve alguns condicionamentos básicos dependendo do momento histórico, afirmando as políticas públicas tratarem-se de “decisões de intervenções na realidade social, quer seja para efetuar investimento ou de pura intervenção administrativa ou burocrática”.

A discussão acerca da temática “Políticas Públicas de Juventude” passa a chamar atenção especial na agenda nacional brasileira e passa a ser reverberada de forma pulverizada em proposições de programas de governo voltados a essa faixa etária, tais como: ProJovem, Pontos de Cultura, Praça da Juventude, ProUni, Fundeb, dentre tantos outros, previstos em diferentes pastas do governo. Implicando-se em conjecturas que envolvem certo grau de institucionalização de tais políticas por meio das estruturas de governo, bem como o desencadeamento dos processos decisórios.

A factual inserção da juventude na agenda pública brasileira tem um pouco menos que uma década, se for considerada como referência a formação de um grupo interministerial para trabalhar a temática no ano de 2004, isso porque o panorama político nacional tem como marco legal o referido ano de 2004, em que o Governo Federal tomou a iniciativa de constituir um grupo interministerial⁴⁹, no âmbito da câmara de políticas sociais⁵⁰, para formular uma política nacional para a juventude, quando elaborou o Plano Nacional de Juventude, sob a forma de projeto de lei (PL nº 4530/2004), e elaborou o Estatuto da Juventude – PL nº 27/2007 (CONJUVE, 2010). Este último, recém-aprovado como Lei nº. 12.852 de 05 de agosto de 2013.

Na perspectiva de política pública como forma de regulação ou intervenção social, Silva e Silva (2001) afirma que, assim, toda política pública

[...] articula diferentes sujeitos, que apresentam interesses e expectativas diversas. Constitui um conjunto de ações ou omissões do Estado decorrente de decisões e não decisões, constituída por jogo de interesses, tendo como limites e condicionantes os processos econômicos, políticos e sociais (SILVA E SILVA, 2001, p. 37).

⁴⁹ O Grupo foi formado no âmbito da Secretaria Geral da Presidência da República, reunindo 19 Ministérios (CONJUV, 2010).

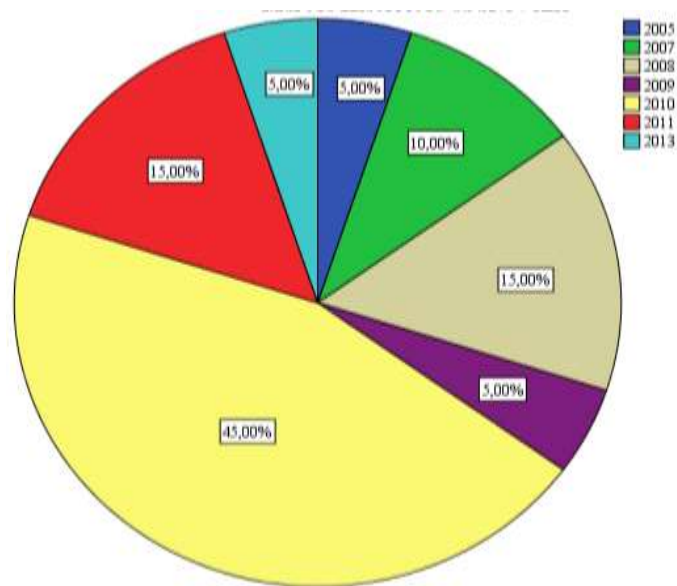
⁵⁰ Tal institucionalização interministerial continua a ser observada, tendo em vista que fora recém-instituído pelo Decreto nº 8.074, de 14 de agosto de 2013, o Comitê Interministerial da Política de Juventude (Coijuv) que é um órgão permanente para gestão e monitoramento das políticas públicas do Governo Federal para a juventude. O Coijuv se constitui como facilitador do diálogo e da ação interministerial no âmbito das políticas que tratam de juventude. Seu propósito estaria em ser o espaço de articulação, acompanhamento e monitoramentos das políticas públicas e seus referentes objetivos e metas. Coordenado pela Secretaria Nacional de Juventude da Secretaria Geral da Presidência da República, o Coijuv tem como propósito fortalecer a elaboração da Política Nacional de Juventude. E, entre suas atribuições, estão destacadas a regulamentação do Sistema Nacional de Juventude e a elaboração do Plano Nacional de Juventude (PORTAL DA JUVENTUDE, 2013).

A criação de estruturas específicas para tratar das políticas setoriais requer atenção na medida em que buscam entender a dinâmica processual bem como o grau de legitimidade que tem para com o público a que se destina⁵¹:

[...] as estruturas institucionais criadas pelos governos locais de Santo André e São Caetano para fomentar ou programas as ações públicas para e com os jovens foram respostas dadas pelos Executivos municipais das duas cidades às ações reivindicativas de atores juvenis atuantes naquelas duas cidades. Em Santo André, os jovens vinculados ao Partido dos Trabalhadores (PT) somados a parceiros do movimento estudantil secundarista foram atores relevantes à constituição da nova instância (ALMEIDA et al., 2007, p. 235).

Destarte, no que diz respeito aos marcos na Política Nacional de Juventude, a Secretaria Nacional de Juventude (SNJ)⁵² aponta, no período entre 2005 a 2013, uma maior incidência de ações o ano de 2010, contemplando 45% das ações, intituladas como marcos pela Secretaria Nacional de Juventude:

Gráfico 2 – Incidência dos marcos históricos da Secretaria Nacional de Juventude - SNJ (por ano)



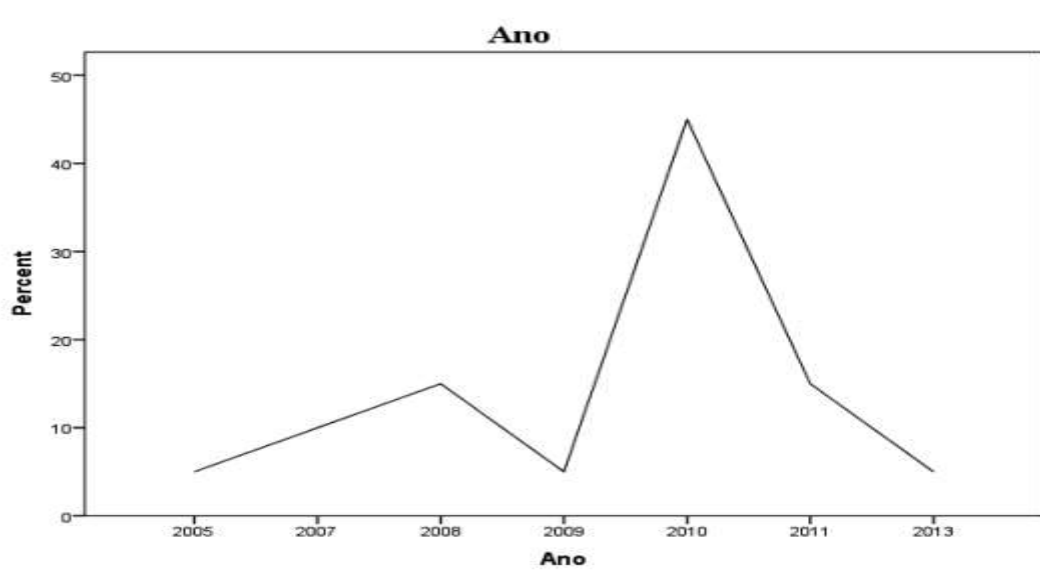
Fonte: Elaborado pela autora, com base nos dados da SNJ/2013.

⁵¹ Conforme será, posteriormente, discutido, na análise da política pública a partir do modelo de Rothstein (1998).

⁵² A Secretaria Nacional de Juventude (SNJ) foi criada por sugestão de um Grupo Interministerial, implementado em 2004 para fazer um diagnóstico da juventude brasileira e dos programas do governo federal destinados a esse público. Sob a coordenação da Secretaria-Geral da Presidência da República, o Grupo, que reuniu representantes de 19 Ministérios, recomendou a criação da Secretaria, do Conselho Nacional de Juventude (Conjuve) e do Programa Nacional de Inclusão de Jovens (Projovem), instituídos em 30 de junho de 2005 pela Lei 11.129. (BRASIL, 2013).

As ações apontadas no gráfico, como marcos da política nacional, percorreram tanto atividades no âmbito nacional quanto as imersões do Brasil no panorama internacional. Tendo sido o ano de 2010 um ano de maior articulação interinstitucional da Política Pública de Juventude brasileira, com base no seu processo “formal”, em 2004, de modo que a curva apresenta a preponderância quanto a essa inserção no cenário dialógico da Secretaria Nacional de Juventude, no ano de 2010, como se vê no Gráfico 3, seguinte:

Gráfico 3 – Ações da SNJ (por ano)

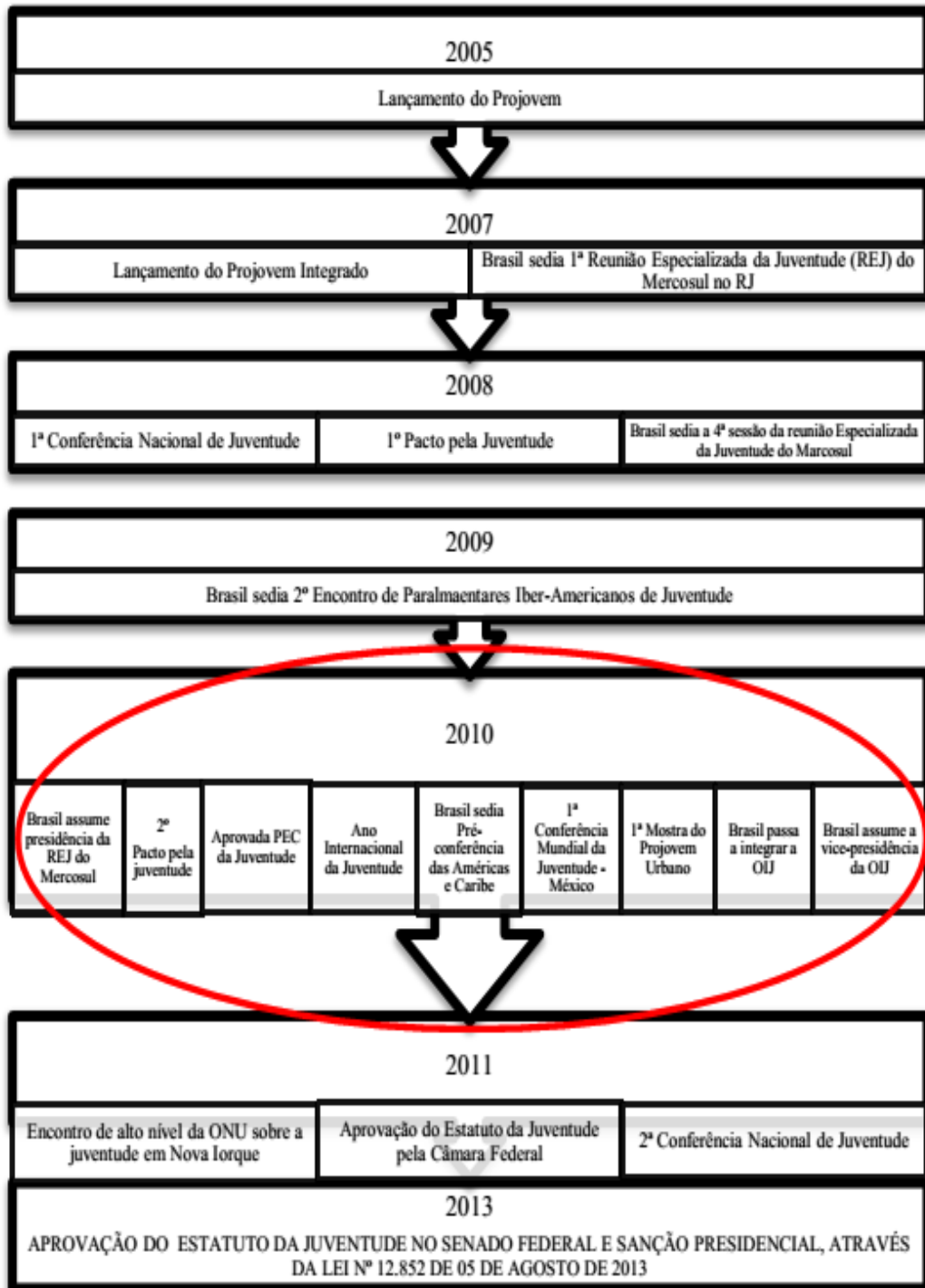


Fonte: Elaborada pela autora (com base nos dados da SNJ, 2014).

O ano de 2010 dentro da agenda de políticas públicas de juventude destaca-se não somente sua inclusão na pauta nacional, mas sua participação expressiva em eventos de caráter internacional, evidenciando a posição do Brasil como signatário em protocolos e normativas com organismos supranacionais, inclusive assumindo a presidência da Reunião Especializada da Juventude do Mercosul (REJ), além de sediar a Pré-conferência das Américas e do Caribe, conforme pode ser observado na Figura 3.

Para registrar os avanços, no Brasil e restante do mundo, da agenda juvenil, serão relacionados, na Figura 3, os principais fatos concernentes à Política Nacional de Juventude, a partir de sua criação, em 2005.

Figura 3 – Marcos da Política Nacional de Juventude



Fonte: Elaborada pela autora (com base nos dados da SNJ, 2014⁵³)

No que se refere ao conteúdo da política de juventude no Brasil, com o objetivo de esboçar as intervenções em nível federal nas questões de juventude⁵⁴, no Quadro 3 abaixo, os

⁵³ A base de referência de tais marcos é apontada pela Secretaria Nacional da Juventude, tendo em vista que não se faz como propósito deste trabalho o aprofundamento deste quesito, mas uma compreensão pontual acerca dos marcos históricos/regulatórios da política pública de juventude no cenário nacional e a influência do panorama internacional, em que o Brasil foi signatário.

programas foram agregados em sete eixos temáticos, de acordo com as “principais atividades/benefícios ofertados”: 1) elevação de escolaridade, capacitação profissional, formação e qualificação profissional e cidadania; 2) educação – ensino médio e superior; 3) financiamento e crédito rural; 4) cultura, esporte e lazer; 5) meio ambiente; 6) saúde; e 7) segurança pública (SILVA; ANDRADE, 2009, p. 62).

Quadro 3 – Programas do Governo Federal para a juventude (2009)

Programa	Órgão	Principais benefícios oferecidos	Público-alvo
Eixo 1 – Elevação de escolaridade, qualificação profissional e cidadania			
1. ProJovem			
Modalidade 1: ProJovem Urbano – reformulação do antigo ProJovem	SNJ	Certificação do ensino fundamental e de capacitação inicial ao mundo do trabalho; desenvolvimento de experiências em ações comunitárias; pagamento de auxílio financeiro de R\$ 100,00/mês, pago durante 20 meses	Jovens entre 18 e 29 anos que sabem ler e escrever, mas não concluíram o ensino fundamental, membros de famílias com renda mensal <i>per capita</i> de até meio salário mínimo
Modalidade 2: ProJovem Adolescente – reformulação do Agente Jovem	MDS	Oferta de atividades socioeducativas por um período de 24 meses, com introdução a conhecimentos sobre o mundo do trabalho; desenvolvimento de habilidades gerais e estímulo a práticas associativas; auxílio financeiro de R\$ 30,00 pago às famílias	Jovens entre 15 e 17 anos pertencentes a famílias em condição de extrema pobreza e beneficiárias do Programa Bolsa Família, egressos ou que estejam cumprindo medidas socioeducativas, egressos do Peti e egressos ou vinculados a programas de combate ao abuso e à exploração sexual
Modalidade 3: ProJovem Trabalhador – reorganiza o Consórcio Social da Juventude, Juventude Cidadã, Empreendedorismo Juvenil e incorpora o Escola de Fábrica; submodalidade em execução: Juventude Cidadã	MTE	Profissionalização; elevação de escolaridade; experiências em ações comunitárias; pagamento de auxílio financeiro de R\$ 600,00 distribuídos em seis parcelas de R\$ 100,00	Jovens entre 18 e 29 anos, que já concluíram o ensino fundamental, em situação de desemprego, provenientes de famílias com renda familiar <i>per capita</i> de até um salário mínimo
Modalidade 4: ProJovem Campo – antigo Saberes da Terra	MEC	Elevação de escolaridade; qualificação profissional inicial em produção rural; formação integrada ao mundo do trabalho e da cidadania; pagamento de auxílio financeiro de R\$ 100,00	Jovens da agricultura familiar, entre 18 e 29 anos, que sabem ler e escrever, mas não concluíram o ensino fundamental
2. Soldado Cidadão	Ministério da Defesa (MD)	Atividades de formação e qualificação técnica para jovens egressos do serviço militar com o intuito de prepará-los para o mercado de trabalho	Jovens recrutas
3. Jovem Aprendiz	MTE	Aprendizagem de ofício ou profissão com contrato de trabalho determinado	Jovens entre 14 e 24 anos
4. Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a educação básica na modalidade de Projeja	MEC	Formação inicial e continuada/ensino fundamental; educação profissional técnica de nível médio/ensino médio; educação profissional e tecnológica integrada à educação escolar indígena	Jovens com idade mínima de 18 anos na data da matrícula

(Continua)

⁵⁴ Sendo ressaltado que, no texto originário de autoria de Silva e Andrade (2009, p. 62, grifo nosso), que compõe a obra “Juventude e Políticas Sociais no Brasil (2009)”, publicado pelo IPEA, o autor aponta a seguinte narrativa: “Com o objetivo de esboçar os limites da intervenção federal na **problemática da juventude**”. Tal adjetivação leva à indagação da juventude ser tratada *como* problema ou dos problemas que *acarretam* a juventude.

(Continuação)

Programa	Órgão	Principais benefícios oferecidos	Público-alvo
Eixo 2 – Educação: ensino médio e superior			
5. Programa Universidade para Todos (ProUni)	MEC	Concessão de bolsas de estudo integrais e parciais em instituições de ensino superior privadas para estudantes de baixa renda Alunos do ProUni em tempo integral recebem bolsa de um salário mínimo mensal	Jovens com renda familiar <i>per capita</i> de até um e meio salário mínimo, para bolsa integral, ou até três salários mínimos, para bolsa parcial – 50% do valor da mensalidade – e professores da rede pública que não tenham formação superior
6. Projeto Rondon	MD	Desenvolvimento de trabalhos nas áreas de estudo em regiões remotas do Brasil, sob a supervisão de professores, durante as férias universitárias	Jovens estudantes de ensino superior
Eixo 3 – Financiamento e crédito rural			
7. Programa Nossa Primeira Terra	MDA	Linha de financiamento do Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF) para aquisição e investimento em infraestrutura básica de imóveis rurais	Jovens entre 18 e 28 anos que queiram permanecer no meio rural
8. Programa PRONAF Jovem	MDA	Financiamento de até R\$ 6 mil para cada unidade familiar, sendo que o prazo de pagamento é de dez anos, com juros de 1% ao ano, e o prazo de carência pode ser de até cinco anos, dependendo da necessidade técnica do projeto	Jovens entre 16 e 25 anos que tenham concluído a formação ou estejam cursando o último ano em centros familiares rurais de formação por alternância ou em escolas técnicas agrícolas de nível médio, ou que tenham participado de curso ou estágio de formação profissional
Eixo 4 – Cultura, esporte e lazer			
9. Programa Segundo Tempo	Ministério do Esporte	Promoção do acesso de crianças e jovens da rede pública de ensino à prática esportiva, assegurando complemento alimentar, reforço escolar e material esportivo	Crianças e jovens em situação de risco social que estejam cursando o ensino fundamental ou médio
10. Programa Bolsa Atleta	Ministério do Esporte	Garantia de apoio financeiro aos atletas com mais de 12 anos que não contam com o patrocínio da iniciativa privada e que já começaram a mostrar seu alto potencial em competições nacionais e internacionais. O apoio financeiro tem duração de um ano, podendo ser prorrogado	Jovens maiores de 12 anos, atletas das categorias: estudantil, internacional, nacional e olímpico paraolímpica
11. Programa Escola Aberta	MEC	Oferta de atividades educacionais, esportivas, culturais e de lazer em escolas públicas do ensino médio e fundamental, que são abertas nos fins de semana exclusivamente para atender a comunidade. Os jovens que ministram as oficinas recebem ajuda de custo mensal de R\$ 150,00	Jovens e pessoas da comunidade
12. Pontos de Cultura	MEC	Ampliação do acesso da população de baixa renda à produção dos bens e serviços culturais; repasse de recursos financeiros a cada ponto de cultura para a realização de atividades e para a aquisição de <i>kit</i> de produção multimídia, computadores com internet banda larga e programas de <i>software</i> livre, estúdio e ilha de edição	População de localidades rurais, indígenas e quilombolas e centros urbanos de todo o país

(Continua)

(Continuação)

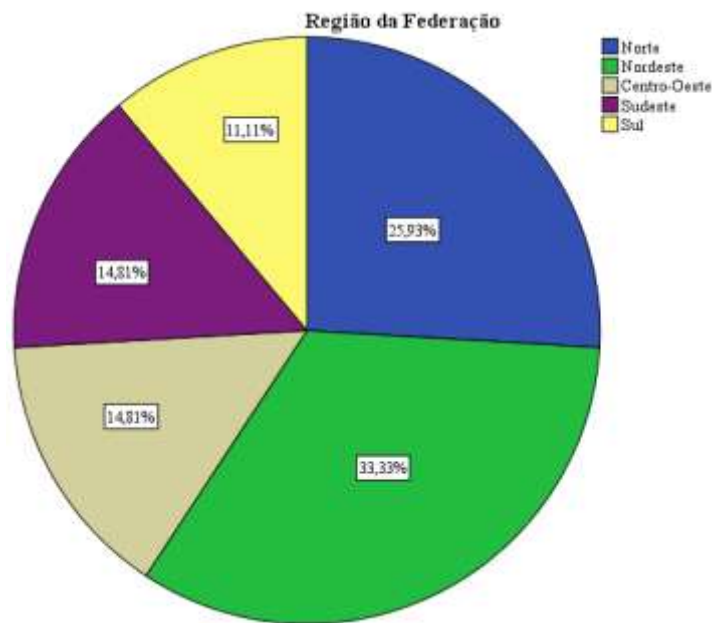
Programa	Órgão	Principais benefícios oferecidos	Público-alvo
Eixo 5 – Meio ambiente			
13. Programa Juventude e Meio Ambiente	Ministério do Meio Ambiente (MMA) e MEC	Formação e fortalecimento de lideranças ambientalistas jovens em cinco eixos: educação ambiental, fortalecimento organizacional, educomunicação, empreendedorismo e participação política	Jovens entre 15 e 29 anos
Eixo 6 – Saúde			
14. Projeto Saúde e Prevenção nas Escolas (SPE) – apoio Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) e Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF)	Ministério da Saúde (MS) e MEC	Submissão voluntária a testes em vírus da imunodeficiência humana (HIV); disponibilidade de preservativos nas escolas; informações sobre: prevenção do HIV e outras doenças sexualmente transmissíveis (DSTs), saúde reprodutiva e drogas	Jovens entre 14 e 19 anos estudantes das escolas públicas
15. Programa Saúde na Escola (PSE)	MS e MEC	Avaliação das condições de saúde; ações de segurança alimentar e promoção da alimentação saudável; promoção das práticas corporais e de atividade física; educação para a saúde sexual; saúde reprodutiva e prevenção das DSTs/AIDS; ações de prevenção de gravidez na adolescência; prevenção ao uso de álcool, tabaco e outras drogas; promoção da cultura de paz; educação permanente de jovens para promoção da saúde	Alunos da rede pública de ensino: ensino fundamental, ensino médio, rede federal de educação profissional e tecnológica e EJA
Eixo 7 – Segurança pública			
16. Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci)	Ministério da Justiça (MJ)	Redução da exposição dos jovens à violência e à criminalidade	Tem como público prioritário de ações a população de 15 a 24 anos de idade, moradora das regiões metropolitanas mais violentas do país
17. Programa de Redução da Violência Letal contra Adolescentes e Jovens	Secretaria Especial de Direitos Humanos (SEDH)	Articulação política, que prevê ações de advocacy nacional e de mobilização de diferentes atores sociais; produção de indicadores sobre a mortalidade de adolescentes e jovens; levantamento, análise e difusão de metodologias que contribuam para a prevenção da violência e, sobretudo, para a diminuição das taxas de letalidade de adolescentes e jovens no Brasil	O público é constituído de adolescentes e jovens. Em agosto de 2009, a faixa etária ainda não estava definida

Fonte: Silva e Andrade (2009, p. 62-64).

Pela ilustração apresentada por Silva e Andrade (2009), a política pública de juventude se apresenta como transversal, apresentando programas em diferentes Ministérios do Governo Federal, o que conseqüentemente vai reverberar na constituição da agenda pública, bem como no seu processo de institucionalização pelos entes subnacionais.

No que se refere a esse processo⁵⁵, há que se destacar que, dentre os organismos de juventude em âmbito municipal, no ano de 2012, havia 170 registros de organismos institucionalizados de juventude no âmbito dos governos municipais em todas as regiões do país, excetuando-se as referências aos estados do Amapá, Rondônia, Roraima, Mato Grosso, Sergipe, Paraíba, Alagoas e o Distrito Federal.

Gráfico 4 – Distribuição de organismos municipais de juventude, por região do país



Fonte: Elaborado pela autora, com base nos dados da SNJ, 2012⁵⁶.

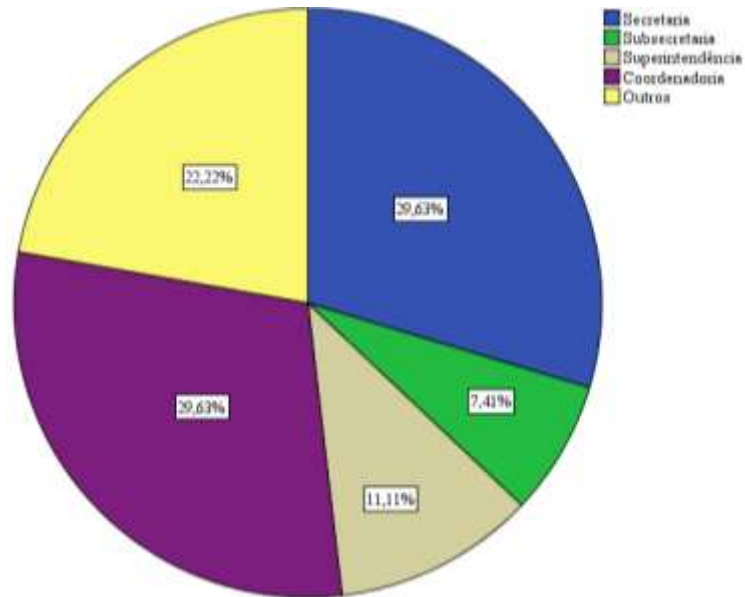
Segundo as análises realizadas, observou-se maior incidência, dada a proporcionalidade, de organismos institucionais de juventude na região nordeste, com 33,33%, seguido da região norte, com 25,93%⁵⁷. Com relação à distribuição por categoria, observou-se o seguinte, conforme o Gráfico 5:

⁵⁵ Considerando-se, aqui, os dados referentes aos municípios, dado que o recorte deste estudo de caso tem o propósito de analisar a institucionalização no âmbito municipal.

⁵⁶ Obtidos através de e-mail, tendo como mês de referência abril de 2012.

⁵⁷ O que pode conduzir novos estudos que analisem o perfil da juventude das duas regiões, na ordem comparada.

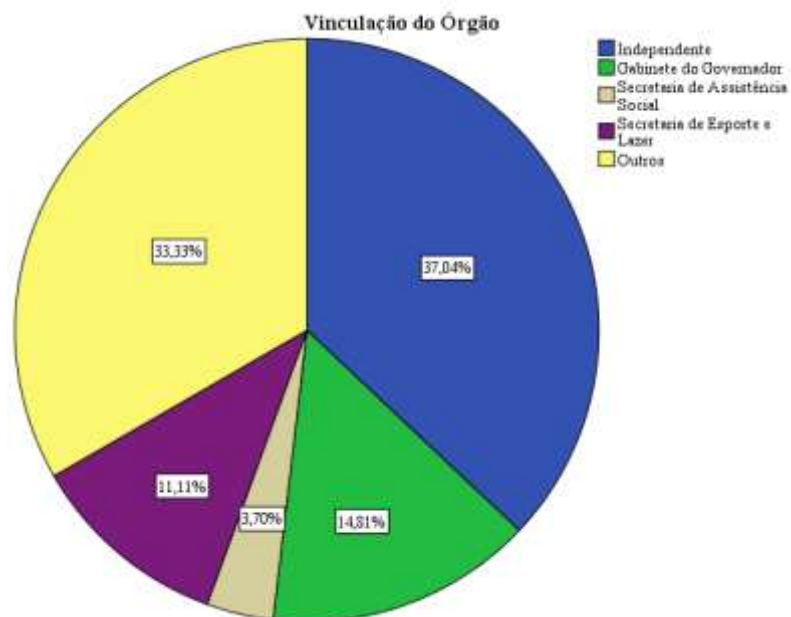
Gráfico 5 – Distribuição dos organismos municipais de juventude, por categoria



Fonte: Elaborada pela autora, com base nos dados da SNJ, 2012⁵⁸.

Deste, extrai-se que há, com base no ano de 2012, uma sobreposição de organismos – nas modalidades: Secretarias e Coordenadorias, compondo um somatório superior a metade, totalizando 59,26%.

Gráfico 6 – Vinculação institucional dos organismos de juventude



Fonte: Elaborado pela autora, com base nos dados da SNJ, 2012.

⁵⁸ Obtidos através de e-mail, tendo como mês de referência abril de 2012.

No que diz respeito à vinculação aos órgãos e estruturas públicas, por área, há um percentual de 37,04% na modalidade independente, que quer dizer que não está enquadrar como outra área temática, quais sejam: educação, trabalho, saúde etc. Assim, independente de serem na modalidade Diretorias, Assessorias, estão voltadas especificamente ao segmento juvenil, indicando singular importância de gestão da política pública de juventude.

4 INSTITUCIONALIZAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE JUVENTUDE NO MUNICÍPIO DE TERESINA-PI

Como observado no capítulo anterior, a formação da agenda da juventude, teve condicionantes atrelados a organismos multilaterais, assim como demandas oriundas de bases locais, como explanado por Almeida et al (2007), o caso de Santo André e São Caetano.

Assim, o foco deste capítulo é analisar o processo de institucionalização da juventude, tendo como objeto de estudo a Secretaria Municipal de Juventude (Semjuv). E em se tratando de juventude, cabe ressaltar a população jovem da capital piauiense, que corresponde a 30,2^a, conforme dados da Tabela 2, a seguir.

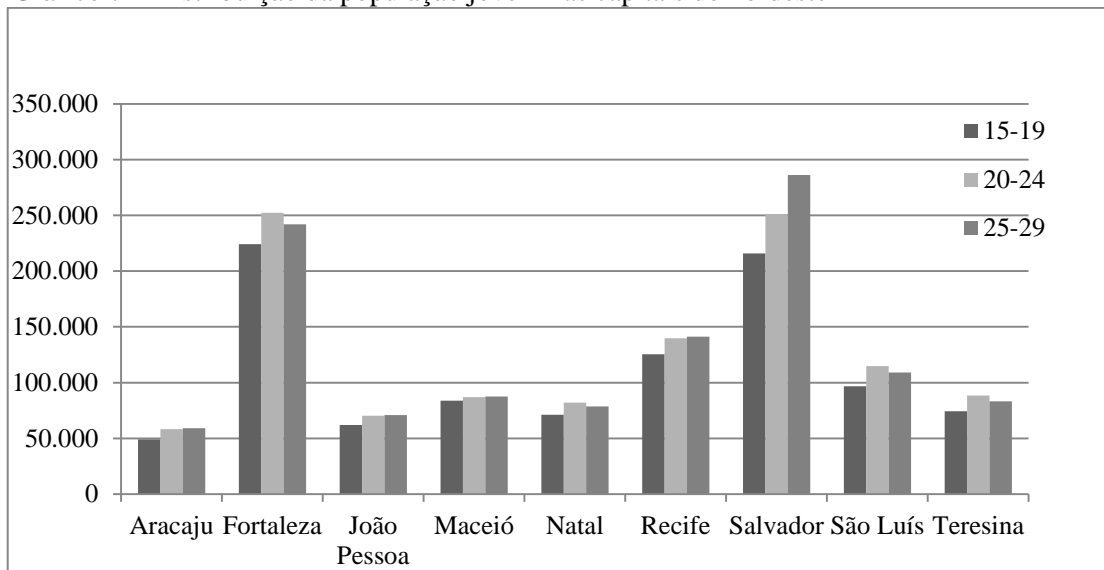
Tabela 2 – Distribuição populacional de jovens pelas capitais do nordeste

CAPITAIS NE	15-19	20-24	25-29	POPULAÇÃO TOTAL	TOTAL DA POPULAÇÃO JOVEM	PERCENTUAL DE JOVENS
Aracaju	49.032	58.275	58.952	571.149	166.259	29,1%
Fortaleza	224.153	252.298	242.162	2.452.185	718.613	29,3%
João Pessoa	61.935	70.300	70.786	723.515	203.021	28,1%
Maceió	83.840	87.040	87.559	932.748	258.439	27,7%
Natal	71.068	81.918	78.620	803.739	231.606	28,8%
Recife	125.574	139.894	141.152	1.537.704	406.620	26,4%
Salvador	215.839	251.094	286.263	2.675.656	789.196	29,5%
São Luís	96.841	114.808	109.130	1.014.837	320.779	31,6%
Teresina	74.383	88.508	83.103	814.230	245.994	30,2%

Fonte: Elaborada pela autora, com base no IBGE/2010 (2014).

Levando-se em consideração o que ditam os valores dispostos na Tabela acima, nota-se que, dentre os 814.230 habitantes existentes na capital Teresina, segundo o senso do IBGE 2010 (2014), 245.994 são jovens na faixa etária entre 15 e 29 anos, o que corresponde a aproximadamente 1/3 (um terço) da população. Em termos comparados e dada a proporcionalidade total geral das capitais do nordeste, é a segunda maior população jovem das capitais do nordeste brasileiro, apresentando, pois, em 2010, a maior incidência de jovens na faixa dos 20 aos 24 anos.

Gráfico 7 – Distribuição da população jovem nas capitais do nordeste



Fonte: Elaborado pela autora, com base no Censo 2010.

O objetivo do presente trabalho é compreender o processo de institucionalização dessa política pública, tomando como referência a Secretaria Municipal de Juventude, criada em 2007, no município de Teresina, Estado do Piauí. Para tanto, utilizou-se do estudo de caso, utilizando como metodologia a análise de conteúdo e análise de discurso. No que tange à análise de conteúdo, foram empreendidas avaliações documentais – através do estudo das legislações, relatórios de gestão da Semjuv e correlatos que foram analisados com o aporte do software SPSS (Statistical Package for the Social Sciences), em que foram categorizadas as ações e atividades apresentadas nos Relatórios de Gestão 2007-2012 da Semjuv. A técnica possibilitou a elaboração de matrizes de dados estatísticos, a partir dos diversos cruzamentos das variáveis: 1. *Ano da atividade*; 2. *Tipo de atividade*, sob as categorias: a) programa/projeto, b) curso/oficina, c) palestra/seminário/conferência, d) feira/semana, e) campanha/ação comunitária, f) festival/espetáculo, g) campeonato/gincana/olimpíadas e h) outros; 3. *Área da atividade*: educação, saúde, esporte e lazer, arte e cultura, trabalho, meio ambiente, ciência e tecnologia, participação e cidadania, outros, e, 4. *Atores envolvidos/parcerias*: intersecretarias, cooperação estadual, cooperação nacional, organismos internacionais, terceiro setor, intersetorial ou não informado.

Além da utilização do software *ManyEyes*⁵⁹, que fez projeções de esquemas textuais nos formatos: *word tree* (árvore de palavras), *tag cloud* (nuvem de palavras), *phrase next* (rede de palavras) e *word cloud generator* (gerador de nuvem de palavras) como suporte à análise textual parcial dos documentos analisados.

⁵⁹ Software para análises textuais, disponibilizada gratuitamente pela IBM.

No que diz respeito à análise de discurso, foram realizadas 04 (quatro) entrevistas em profundidade: com os três secretários da Semjuv, que foram os gestores, nos períodos: 1) 2007-2008; 2) 2009-2010 e 3) 2010-2012 e com o chefe do poder executivo municipal⁶⁰, o qual ocupou a vice-prefeitura nos referidos dois primeiros períodos outrora citados e assumiu a prefeitura no período 2010-2012.

Como escopo teórico foi utilizado o referencial do neoinstitucionalismo, apresentando introdutoriamente a concepção de Estado, atrelada ora como solução ora como problema, aduzida na defesa da tese de Evans (1993) e a correlação com as Políticas Públicas no recorte neoinstitucional.

Ademais, consubstanciado no modelo de análise teórico-metodológico de Rothstein (1998), baseado nas dimensões: desenho, organização e legitimidade da política pública, o autor afirma que, quando o Estado não pode realizar o que tem a intenção de fazer, sua incapacidade poder refletir deficiências numa dessas três dimensões. E, ainda, que seus fracassos, em cada uma destas áreas, podem estar em substância (conteúdo da política) ou processo (dinâmica da política), configurando, assim, as seis categorias primárias.

Assim, na seção 4, será apresentada toda a análise do objeto de estudo, primada desde a concepção legal da Semjuv, sua forma de estruturação, objetivos e nuances políticas, seguindo com a descrição dos períodos das três gestões que contemplaram as passagens: 2007-2008, 2009-2010 e 2010-2012, buscando delinear o perfil do gestor, da Semjuv e do conteúdo da política pública (através da análise das ações/atividades) de cada período. A *posteriori*, será traçado um panorama comparativo das gestões e delineada a Semjuv de modo global a partir do modelo teórico-metodológico do Rothstein (1998).

4.1 Organismo institucional de juventude em Teresina-PI: a Secretaria Municipal de Juventude como objeto de análise

É impreterível discorrer, aqui, sobre o processo formal da Secretaria Municipal de Juventude (Semjuv), de forma a inserir a lógica do texto legal para compreensão do desencadeamento das proposições que se seguirão, contextualmente, analisadas nas gestões do período que compreende o ano de 2007 – a gênese – ao ano de 2012, que encerra a terceira

⁶⁰ Foram realizadas tentativas com o Chefe do Poder Executivo municipal do período de criação da Semjuv, entretanto, o mesmo justificou sua não contribuição a este estudo, sugerindo que tal entrevista fosse realizada com o Secretário de sua gestão, acreditando ser este mais adequado ao objetivo do estudo, embora se tenha explicitado, durante a abordagem, as razões da escolha do informante, tanto com os prefeitos quanto com os gestores da pasta.

gestão do secretariado da Secretaria, a fim de compreender o processo de institucionalização da política pública de juventude no cenário do município de Teresina.

A Semjuv foi criada pela Lei nº. 3.617 de 23 de março de 2007, originada da transformação da Secretaria Municipal da Criança e do Adolescente (SEMCAD). Essa Secretaria é um “órgão integrante da Administração Direta do Município de Teresina, subordinado diretamente ao Chefe do Poder Executivo Municipal, em consonância com a Organização Administrativa Municipal” (TERESINA, 2007), de tal forma que fora prevista uma “herança” em sua gênese:

Art. 1º [...]

Parágrafo único. Em razão de diversas atividades que serão executadas por outros órgãos municipais, as estruturas física, patrimonial e de pessoal de provimento efetivo, da Secretaria Municipal da Criança e do Adolescente – SEMCAD, ficam distribuídas entre a Secretaria Municipal da Juventude – SEMJUV, a Secretaria Municipal da Educação e Cultura – SEMEC e a Secretaria Municipal do Trabalho, Cidadania e de Assistência Social – SEMTCAS.

Entretanto, o que se pode constatar é que essa migração fatidicamente não ocorreu. Primeiramente, tal migração não obteve sucesso ao se observar pela questão estrutural em que o órgão inicialmente ocupou: o espaço físico da vice-prefeitura, sequenciado pela ocupação em 03 (três) distintos espaços⁶¹, apresentando um *status* transitório, não configurando estabilidade e referência da instituição tanto para execução de suas atividades, que são interrompidas pelas constantes mudanças, quanto também por não endossar a legitimidade institucional, por não contribuir para a confiança na instituição, dado o seu caráter intermitente e não contínuo.

O art. 4º da Lei 3.617/07, que trata sobre o patrimônio da SEMJUV, prevê a seguinte constituição:

- I – **bens móveis e imóveis** provenientes do acervo da Secretaria Municipal da Criança e do Adolescente - SEMCAD;
- II – bens adquiridos por doação de terceiros ou outros que venham a ser incorporados ao patrimônio da Secretaria Municipal da Juventude – SEMJUV (TERESINA, 2007, grifos nossos).

⁶¹ Após a saída do espaço da vice-prefeitura, foi deslocado para um espaço na Zona Leste da cidade, sito ao Bairro de Fátima, permanecendo nas duas primeiras gestões, que por não ter uma localização central, dificultava o acesso de forma mais democrática do público-alvo: a juventude organizada em coletivos juvenis ou não. Depois, ocupou um espaço central, num prédio comercial na região central de Teresina, sito à Rua 24 de Janeiro, facultando maior acessibilidade aos jovens e, atualmente, na gestão iniciada em 2013, está ocupando um espaço menor, porém, permanecendo na região central do município, localizado à Avenida Frei Serafim.

Entretanto, a esse respeito de bens móveis e imóveis, reportado diretamente à questão da estrutura inicial – do espaço físico – destinado para o funcionamento da SEMJUV, há que ser observado:

1 [...] Vai funcionar aonde? Não funciona, funciona. Funciona onde? [...] **Então me**
 2 **vem logo aí uma relação política para nomear cinquenta pessoas, eu vou**
 3 **nomear cinquenta pessoas pra quê? Pra trabalhar onde?** No meu não. **Me dê a**
 4 **estrutura que eu nomeio!** Porque se eu for nomear, a primeira coisa que tô fazendo
 5 é contrariando meus princípios. Essas pessoas vão trabalhar onde? Como é que vou
 6 organizar isso? Não! **Me dê a estrutura.** Passei seis meses atendendo na vice-
 7 prefeitura, durante 6 meses só nomeei o essencial. Aí foi o processo de construção
 8 né, do projeto ... discussão, discussão, discussão. Pois bem, **eu tive que esbravejar**
 9 **pra poder conseguir uma estrutura** que nos (confortasse). Meu interesse era que
 10 fosse no **centro, uma estrutura que pudesse dar acesso à juventude**, mas
 11 terminou que eu fui conduzido a ocupar um espaço da zona leste, no Jóquei...o que,
 12 de certo modo, afasta a periferia, afasta, e aí eu tive que fazer um trabalho de trazer
 13 essas organizações pra dentro dessa estrutura que me foi dada. Tal é que quando X⁶²
 14 assumiu, na gestão do prefeito do Y⁶³, eu fui o primeiro a dizer: agora que é você eu
 15 vou fazer de tudo, vou fazer os meus esforços, não sou mais nada aí, vou fazer meus
 16 esforços pra Secretaria ir pro centro, e assim que foi à [rua] vinte e quatro de janeiro.
 17 E assim que foi! Ali eu fiz os esforços pra ela ir pra ali, mexi com os pauzinhos;
 18 tinha que mexer porque vá pra lá é que é o local. Então eu tive essa dificuldade, mas
 19 não me abateu não! Aliás, eu não gosto de nada fácil [risos]. Eu gosto de coisas
 20 muito difíceis. Quanto mais difícil... Quer me ver feliz, me dê desafio. Foi, foi do
 21 ponto de vista (eh) da gestão, foi um **início complicado**, mas eu consegui manter os
 22 meus princípios porque a **pressão política pra nomear gente...** e aí eu atendi, mas
 23 eu dizia o seguinte: aqui dentro é fila, porque **a Secretaria de Juventude não tem**
 24 **funcionário, ela não tem, e por isso é perigosa**, do ponto de vista da memória, da
 25 memória das coisas, porque todo mundo que tá lá é comissionado. **Se muda a**
 26 **gestão, todo mundo que tá lá vai embora, aí vem todo mundo de novo.** Então
 27 sempre vai ter um recomeço? Sempre vai ter um recomeço? Então isso é muito
 28 perigoso porque não tem memória. Eh apesar de que... Pelas minhas... filosofias de
 29 um sonhador, eu mantenho o registro de tudo/todos projetos, cada Secretário que sai,
 30 que entra, eu vou de livre espontânea vontade no Secretário entregar o livro: olha
 31 isso aqui você conhece, olha isso aqui foi o que nós iniciamos! Silenciosamente, vou
 32 lá, faço isso, e cumpro com a minha missão [risos] (Entrevistado 003, grifo nosso).

Pela passagem citada, observa-se que a SEMJUV foi criada pelo ato legal/formal, entretanto, factualmente, apresentou dificuldades iniciais, sobretudo, de ordem estrutural. Nas linhas 1-4 (entrevistado 003), infere-se que preteriu-se pelas nomeações de pessoal em detrimento da estrutura. E que, segundo observado, fora um “calcâneo” a efetivação de um espaço físico para alocação do órgão institucional.

Nas passagens entre as linhas 8 e 10 (Entrevistado 003), observa-se, na fala do gestor, uma súplica, quando o mesmo, a fim de obter estrutura, refere que teve que “esbravejar pra poder conseguir uma estrutura” que, segundo o mesmo, facultasse a acessibilidade ao público-alvo – os jovens teresinenses (conforme as linhas 9-10).

⁶² Referência ao Terceiro Secretário, aqui codificado, em detrimento de preservação do anonimato.

⁶³ Referência ao chefe do Poder Executivo, à época, também codificado.

A SEMJUV, inicialmente, esteve vinculada à estrutura da vice-prefeitura, que incorporou a fase de interlocução da Secretaria, no seu introito, caracterizado pelo planejamento, levantamento das demandas e estruturação, configurando como um momento complicado (linha 21), ratificado na entrevista 002:

1 Criou-se a secretaria de... Aí até hoje não tem um quadro permanente, não tem um
 2 quadro permanente. Quando sai um governo e entra outro, entra todo mundo de
 3 novo, o histórico, histórico da secretaria não [...], e eu não sei como é que isso, não
 4 consegui. Eu passei pouco tempo como prefeito. Quer dizer, isso não é só lá não; em
 5 muitos órgãos que tem só funciona com os cargos comissionados. Quando sai...
 6 **Cadê o histórico dessa instituição?** Pois bem, então, aí cada um tem... Tá
 7 dificuldade danada. Dificuldade mesmo... Mas, traz pra cá... bota aqui na sub-
 8 prefeitura... Vamos botar as primeiras pessoas, enquanto a gente arruma. Ajeita
 9 uma... Eu até saí... Eu digo: **Oh! Usa aqui meu gabinete que é pequenininho... usa**
 10 **aqui meu gabinete! Eu entreguei tudo! Usa aqui!** Vamos usar todos nós aqui...
 11 **usa aqui, a estruturazinha da vice-prefeitura!** Pois bem... mas o que é que
 12 aconteceu foi uma estruturação em termos de problemas e ações problemáticas
 13 (Entrevistado 002, grifos nossos).

Extrai-se das linhas 9-11 que o espaço em que foi inicialmente alocada a SEMJUV, ou seja, a sub-prefeitura (= vice-prefeitura), não detinha espaço suficiente nem mesmo para comportar minimamente as primeiras ocupações de pessoal da Secretaria, sendo a vice-prefeitura apontada como uma “estruturazinha” (linha 11), ao ponto de o vice-prefeito ceder seu próprio gabinete para uso da Semjuv.

Saliente-se, ainda, a esse respeito, o que diz o gestor que esteve desde o processo da concepção, como técnico, até assumir a terceira gestão, como secretário, em que ratifica a dificuldade inicial quanto à alocação do espaço físico da Semjuv bem como enfatiza o apoio por parte do vice-prefeito⁶⁴, mesmo, quando este último, também ocupava, um espaço pequeno, no *locus* da vice-prefeitura (linha 1):

1 [...] toda a equipe lá dentro do **espaço pequeno**, não sei se você já teve a
 2 oportunidade de conhecer. Foi dali a gente **começou a pensar as ideias, a receber**
 3 **os movimentos** também, aqui, já na zona leste, aqui no balão do São Cristóvão né...
 4 De receber os movimentos... De conhecer. Foi assim: **um período muito difícil pra**
 5 **Secretaria.** Você não tem noção! Éee... De uma forma bem simples: **“levanta que**
 6 **agora é minha hora de sentar”.** **A gente dividia as cadeiras porque não cabia**
 7 **todo mundo.** Na época, num foi nomeado todo mundo de imediato... porque
 8 também não lembro o número de profissionais que eram pra ser nomeado, porque
 9 **num tinha nem espaço, os materiais que a gente usava todo... Os materiais de**
 10 **escritório... Toda infraestrutura foi dada pela vice-prefeitura,** né, com total
 11 apoio do Doutor X⁶⁵, e aí... a... a gente tinha essa grande dificuldade e o gestor né, na
 12 época, Y, ele também estava no grande compromisso de procurar o local, o local já
 13 tava/já tinha sido definido pelo gestor municipal, já tinha definido. Tínhamos um
 14 outro espaço na zona leste: ele estava nessa grande preocupação de procurar, fazer

⁶⁴ Saliente-se que o vice-prefeito era do mesmo partido que o Secretário, do PTB. E, segundo, mais à frente, será observado, a criação da Semjuv teria tido motivações políticas, incitadas por tal sigla partidária.

⁶⁵ Referência ao vice-prefeito, à época.

15 | licitação dos móveis de toda a parte... de toda a estrutura da Secretaria. Foi um dos...
 16 | foi um momento muito difícil! (Entrevistada 005, grifos nossos).

O espaço é tão sinalizado como ínfimo que o entrevistado exemplifica o discurso na expressão: “levanta que agora é minha hora de sentar” (linhas 5-6), se referindo à divisão de assentos, os quais não se dispunha para todos (linhas 6-7). Além da carência de espaço, havia também toda a divisão de material de expediente e todo o restante de infraestrutura, o que fazia com que o material utilizado fosse oriundo da vice-prefeitura (linhas 8-10). Assim, contextualmente, caracterizado como um período inicial muito difícil (linha 4), mas que ainda assim, fora um espaço atribuído pelos interlocutores, como de aproximação com os movimentos juvenis (linhas 2 e 3) a fim de mapeamento e levantamento das demandas da juventude.

Outro ponto que merece destaque é quanto ao histórico da instituição, apontado nos trechos dos entrevistados, justificado pelo fato de não dispor de pessoal efetivo, o que implicaria, pois, numa não composição histórica, nem de linearidade e continuidade (linhas 6-7, Entrevistado 002), o que tornaria a Secretaria “perigosa” (linha 27, Entrevistado 003).

No que se refere ao quadro de pessoal, a Lei 3.617/07 prevê em seu art. 7º:

Art. 7º O Quadro de Pessoal da Secretaria Municipal da Juventude - SEMJUV constituir-se-á de **cargos de provimento efetivo, de cargos em comissão e de funções de confiança**, obedecidas as exigências da lei, com as devidas nomeações feitas pelo Prefeito Municipal de Teresina, mediante ato próprio.

§ 1º O Quadro de Pessoal de **provimento efetivo de que trata este artigo aproveitará o da Secretaria Municipal da Criança e do Adolescente - SEMCAD**, ressalvadas as alterações quanto à nomenclatura dos cargos e gratificações a eles equivalentes e quanto ao valor das mesmas.

§ 2º O Quadro de Pessoal de que trata este artigo será preenchido na forma do Estatuto dos Servidores Públicos do Município de Teresina.

§ 3º Excetua-se do disposto neste artigo o pessoal recrutado de outras instituições, sob forma de cessão, mediante convênios (TERESINA, 2007, grifos nossos).

Porém, embora, previsto na lei que rege a Secretaria, a composição de cargos em provimento efetivo, a composição de SEMJUV esteve, desde seu ato constitutivo, atrelada a Cargos em Comissão, nomeados paulatinamente, entretanto, sem a migração do pessoal, da extinta SEMCAD. De modo que, não fora “herdado” nem material nem pessoal da SEMCAD para a SEMJUV (conforme linhas 18, 19, 22 e 23):

1 [...] foi nomeado quase todos. Foram os coordenadores né, cada coordenador na
 2 gerência de programas e projetos. Tínhamos saúde educação, esporte, eh...
 3 empregabilidade e não lembro... Aqui, tá também há dois anos que eu num pego
 4 mais nessas informações [...] e cada gerência... isso, na gerência né e; na outra
 5 gerência tinha mais quatro, cada gerência, cada coordenador tinha duas pessoas de
 6 apoio. Aí já vai o quê? É... dez mais oito, dezoito. Cada gerente tinha dois apoios.
 7 Cada gerente e fora um gerente administrativo e fora o gabinete... Não lembro o
 8 número exato... mas eu posso te dar que eu acho que eu deva ter né, a quantidade de
 9 cargos na época que era estabelecida lá na... na secretaria. Eh! Foi aos poucos
 10 aparecendo porque a preocupação do gestor era primeiro dar toda a infraestrutura;
 11 por isso, nomearam os três gerentes. Isso eu me lembro! Os três gerentes nomeados,
 12 chefes de gabinetes foram nomeados de imediato e depois foram aos poucos sendo
 13 nomeados os funcionários, os coordenadores e a gerente administrativa que
 14 precisava de imediato também. Essas pessoas de suporte pra preparar toda a
 15 infraestrutura.
 16
 17 [...] **não recebemos! Não tivemos a herança de nada da Secretaria da Criança e**
 18 **do Adolescente** porque toda, quem recebeu toda essa herança, uma boa/quase
 19 toda...foi a Secretaria de Assistência do município – a SEMTCAS que recebeu uma
 20 boa parte e a Educação recebeu as creches... [Então nem de material nem de
 21 pessoal] **nada, nada... nada, nada não recebemos herança de nada** (Entrevistado
 22 005, grifos nossos).

A composição do quantitativo de 62 (sessenta e dois) Cargos em Comissão e Funções Gratificadas está previsto no Anexo Único da Lei 3.617/07⁶⁶, ratificando a instabilidade institucional, desde o introito da SEMJUV, uma vez que nem admitiu a migração, factual, do pessoal da extinta Secretaria da Criança e do Adolescente, nem tampouco previu a criação de cargos de provimento efetivo em seu rol legal, embora sinalizada tal composição no art. 7º, como apresentado no Quadro 4 abaixo:

Quadro 4 – Cargos em comissão e funções gratificadas da SEMJUV

Quantidade	Denominação	Símbolo
01	Secretário	Especial
01	Secretário Executivo	Especial
01	Chefe de Gabinete	Especial
03	Gerente Executivo	Especial
11	Coordenador	DAM – 1
04	Assistente Técnico	DAM – 2
04	Chefe de divisão	DAM – 2
04	Assistente de Apoio à Gerência	DAM – 2
01	Secretária de Conselho	DAM – 2
05	Assistente de Apoio à Coordenação	DAM – 3
02	Secretária de Gabinete	DAM – 3
02	Assistente de Apoio ao Gabinete	DAM – 3
12	Assistente de Apoio à Divisão	DAM – 4
06	Recepcionista	DAM – 4
01	Motorista do Secretário	GE – 3
04	Servente	GE – 4

Fonte: Teresina (2007).

⁶⁶ Na íntegra, nos anexos.

Todavia, assim como outrora sinalizado no trecho emitido pelo Entrevistado 005, nos relatórios de gestão (2007-2012), reiteradas vezes aparece a sinalização da composição de pessoal, como organizacionalmente “enxuta”:

A SEMJUV traz uma **estrutura organizacional leve**, constituída por: Secretária, Chefia de Gabinete, Secretária Executiva e Gerências Operacionais: Gerência de Programas e Projetos; Gerência de Articulação e Mobilização Juvenil e Gerência Administrativa e Financeira, que respondem pelo atendimento à juventude, através das coordenações, possibilitando um processo de sensibilização, articulação e mobilização e as execuções de programas e projetos em sistema de rede de integração com as políticas municipais (SEMJUV, 2012, p. 4, grifos nossos)

Porém, esse dado em relação à composição de pessoal da Secretaria foi contrargumentado pelo Entrevistado 004, da seguinte forma:

1 [...] eu cheguei, cheguei com uma função básica tinha **uns setenta e poucos... mais**
 2 **de setenta cargos comissionados na Secretaria de Juventude** e teve uma crise
 3 financeira nacional, de, de arrecadação de tributos e houve uma queda na tributação
 4 na cidade de Teresina. Até mesmo porque, naquele mesmo ano, além dessa queda,
 5 Teresina, ela, ela passou por uma dificuldade financeira porque o IBGE, o senso
 6 disse que Teresina não tinha mais de oitocentos mil habitantes. Foi necessário se
 7 fazer um novo senso, se entrar na justiça; e, enquanto isso a tributação caiu e isso
 8 refletiu na gestão pública municipal. Então na Secretaria de Juventude nós tivemos
 9 que nos adequar a isso: cortar gastos, cortar investimentos, cortar despesas pessoais,
 10 diminuir despesas do próprio funcionamento, como, por exemplo, nós revisamos o
 11 contrato de (luz) naquela época e nós economizamos cinquenta mil. **Nós tivemos**
 12 **que cortar uns dos setenta funcionários que estavam nas funções... e noventa e**
 13 **cinco por cento eram comissionados** (Entrevistado 004, grifos nossos).

Destarte, o que se conclui desse eixo norteador – quadro de pessoal – é que a SEMJUV teve sua composição completamente mantida com Cargos em Comissão (reafirmado nas linhas 1-2 e 11-13), o que, certamente, pode ser um complicador quanto ao histórico da instituição, quanto à continuidade dos processos, quanto à dinâmica das políticas públicas e quanto à legitimidade não auferida pela confiança do segmento juvenil a tal aparato institucional.

No que se refere à concepção dos jovens, incorporada pela Lei 3.617/07, se pode visualizar o seguinte quadro⁶⁷ de aspectos nas Figuras 4 e 5:

⁶⁷ Utilização do software Many Eyes, com a *word tree* (árvore de palavras).

Figura 4 – Jovens, segundo a Lei nº. 3.617/07 - *Start* (começo) da árvore de palavras



Fonte: Elaborada pela autora (2014).

Da figura 4 (*Start*), extrai-se que os jovens são apontados pela legislação específica em questão como: “beneficiários de serviços e sujeitos estratégicos para o desenvolvimento social”; “sujeitos de direitos”; como “partícipes” no “desenho, implementação, monitoramento e avaliação das políticas públicas para a juventude”; “cidadãos de direitos”, conforme prevê a Constituição Federal e, “protagonistas”. O que, nessa mesma linha de raciocínio, está alinhado com a conotação regulatória da política pública de juventude em Teresina, associando os jovens a sujeitos de direitos, estratégicos e partícipes de todo o envoltório processual das políticas públicas, desde a formulação à avaliação.

Figura 5 – Jovens segundo a Lei nº. 3.617/07 - *End* (final) da árvore de palavras



Fonte: Elaborada pela autora (2014).

Por outro lado, na Figura 5, do modo *End*, há uma conotação das políticas públicas voltadas ao segmento juvenil, por parte do rol legal, incorporando: “capacitar os recursos

humanos que prestam serviços aos jovens”; “criar mecanismos para impulsionar os jovens”; “reconhecer os jovens”; “estruturar políticas públicas de juventude, considerando os jovens”; “articular com organizações governamentais – OGS e não governamentais – ONGS para efetivação dos direitos de cidadania dos jovens” e “promover a participação dos jovens”. Compreende, portanto, uma significação para a SEMJUV de ser um organismo articulador das políticas públicas de juventude que busque mecanismos e estratégias que impulsionem a participação e o reconhecimento dos jovens, enquanto sujeitos de direitos.

Não menos importante, mas sim um ponto crucial a toda e qualquer política pública, diz respeito à sua dotação orçamentária, sua fonte de financiamento. No que se refere à política pública de juventude, em âmbito nacional, como fora observado, as políticas públicas estão alocadas em diferentes ministérios e, portanto, com distintas fontes de recursos. E, no que se refere a segmento, fora regulamentado na lei de criação da SEMJUV o seguinte texto:

Art. 10. Fica o Prefeito Municipal de Teresina **autorizado a transferir, mediante Decreto, as dotações orçamentárias**, em parte ou no todo, antes destinadas à Secretaria Municipal da Criança e do Adolescente - SEMCAD, à Secretaria Municipal da Juventude-SEMJUV (TERESINA, 2007, grifo nosso).

Observa-se que, pelo referido artigo, a dotação orçamentária, antes destinada à SEMCAD, fica facultada a migrar, caso seja o “desejo” do chefe do poder executivo municipal, mediante Decreto, não vinculando a qualquer obrigatoriedade.

A Secretaria Municipal de Juventude, concebida no ano de 2007, é apercebida como tendo dois momentos principais, que são trazidos neste estudo: um primeiro, que diz respeito mais ao aspecto organizativo e estrutural, com caráter regulatório, que foi introduzido nesta seção, e o outro, com foco mais propositivo, na execução das ações convertidas em projetos, programas e/ou ações setoriais e intersetoriais, com caráter mais intervencionista, que será desenvolvido nas próximas seções e subseções.

Dessa forma, as seções que seguem têm como objetivo apresentar a caracterização específica de cada uma dessas fases administradas pelos três gestores que assumiram a pasta da SEMJUV, no período de 2007-2012.

4.2 Perfil da SEMJUV no período gestacional

A SEMJUV foi criada no governo de um representante do PSDB⁶⁸ (Partido da Social Democracia Brasileira), no ano de 2007, e seguiu no mandato de reeleição do mesmo candidato, no ano de 2009. Por isso, para fins de compreensão deste estudo, está sendo considerado como período “gestacional” a primeira e segunda gestões, que compreendem 2007-2008 e 2009-2010, respectivamente.

O ano de 2010, em que assume a gestão municipal o vice-prefeito, da coligação do PTB (Partido Trabalhista Brasileiro), está sendo considerado como período de continuidade, dada a manutenção da referida pasta na administração pública local, sendo que, no período gestacional, a pasta foi ocupada por dois distintos secretários e, no período de continuidade, houve uma díspar ocupação.

As subseções “Perfil do Gestor” tratam tanto da formação acadêmica e profissional quanto da concepção dos entrevistados, no caso, os que respondem pelas gestões 1, 2 e 3, com relação ao papel do Estado e das Políticas Públicas. Já com relação às subseções “Perfil da Secretaria e da Política Pública”, aborda o significado atribuído á criação e a gestão da Secretaria de Juventude no município e os eixos norteadores das ações desenvolvidas na gestão em questão.

4.2.1 Gestão 1: 2007-2008

Seguindo o plano de pesquisa objetivado para esta seção, serão confirmados dados correspondentes à primeira gestão colhidos em entrevista com o Gestor respondente, nesse caso, o primeiro Gestor responsável pelos trabalhos da Secretaria Municipal de Juventude.

4.2.1.1. *Perfil do Gestor 1*

Sobre a formação desse Gestor, o Entrevistado 003, apossado para iniciar os trabalhos da SEMJUV, é formado em Ciências Contábeis, com especializações em Contabilidade, Auditoria e Gestão Pública. Em seu histórico, atuou na política estudantil, durante a vida acadêmica de Ciências Contábeis no Brasil, representando o Piauí, tendo ocupado o cargo das executivas regionais e estaduais na Federação Nacional dos Estudantes de Ciências Contábeis e fundou a Empresa Júnior “Controle e Consultoria Júnior” na faculdade privada ao qual se graduou.

⁶⁸ Tal referência não tem pretensões de quaisquer discussões ideológicas partidárias, tendo em vista que não é objetivo deste estudo, sendo citada tão somente para compreensão de composição processual da análise.

Na área política partidária, atuou junto aos jovens, dentro do partido, quando assumiu a liderança do PTB, na Ala Jovem, tendo sido vice-presidente nacional dessa e Secretário Municipal de Juventude na cidade de Teresina.

Foi Conselheiro da Confederação Nacional de Jovens Empresários, representando o Estado do Piauí, por ocasião da ocupação do cargo de diretor financeiro da Associação de Jovens Empresários (AJE) no Piauí, e foi concursado do Banco do Brasil, ocupando o cargo de Analista de Crédito, no qual coordenou o programa Brasil Empreendedor na região nordeste.

Atualmente, exerce a atividade de contador, sendo proprietário de escritórios, nas áreas de contabilidade, auditoria e de projetos, desenvolvendo atividades na área de consultoria e captação de recursos para municípios, estados e empresas e, na área de financiamentos bancários, além de atuar no ramo empresarial de alimentação e franquias, da construção civil e escritório jurídico. Como classista, ocupa mandato como Conselheiro Federal do Conselho Federal de Contabilidade (CFC), representando o Estado do Piauí, na posição de vice-presidente da instituição.

O entrevistado em questão tem um perfil predominante de um profissional liberal, focado no lado empresarial, na iniciativa privada, no ramo contábil, atuando de forma indireta na prestação de serviços tanto para instituições públicas quanto privadas, com atuações políticas no âmbito da organização política partidária juvenil e da política institucional classista, na área da contabilidade, o que marca a lógica de organização do seu discurso, no que tange à sociedade civil organizada na relação com o Estado, destacada a seguir.

Em sua concepção sobre Estado e Políticas Públicas, quando indagado sobre o papel do Estado, o Entrevistado 003 sintetizou em seu discurso ideais de democracia e progresso, associados a uma administração engajada, contextualizados por um discurso histórico sobre a gênese do Estado, cujo papel é assim por ele delineado:

1	O Estado brasileiro vem de uma, de uma origem... Os estados como um todo, as
2	ciudades-estados, as <i>pólis</i> de antigamente, elas são organizações políticas,
3	organizações políticas que tem uma, uma grande missão: manter a ordem e o
4	progresso da... da... da sociedade. E, se nós formos adentrar ah, ah, ah, a/ao
5	equilíbrio dessa sociedade com movimentação das variáveis terra, renda, povo,
6	cultura eh... eh... a organização política do Estado democracia. Quando nós formos
7	fazer uma... formos tentar buscar o equilíbrio dessas, dessas palavras que têm uma
8	intersecção no contexto geral, nós vamos, nós vamos voltar única e exclusivamente
9	para um processo organizacional, hierárquico, burocrático do ponto de vista
10	administrativo, e de uma tremenda responsabilidade social... eh... do ponto de
11	vista de missão. É o Estado que deve resguardar uma, uma/um acesso
12	democrático às pessoas, deve promover ah, ah, a: política de governo
13	organizacional no seu contexto geral (Entrevistado 003, grifos nossos).

O Entrevistado compreende a missão do Estado: i) numa lógica de manutenção “da ordem e do progresso” da sociedade (linhas 3-4) e que esta se equilibra, nesse contexto, sob a movimentação de variáveis que vão da territorialização à cultura; ii) na incumbência de uma “tremenda responsabilidade social” (linha 10), pois, sendo ente administrativo, organizacional, hierárquico e burocrático, deve resguardar o acesso democrático às pessoas (linhas 9-12); iii) numa lógica administrativa e organizacional, é encarregado do dever de equilibrar interesses. Salienta também a omissão e o esvaziamento do papel do Estado, enquanto promotor de políticas públicas, em detrimento do que ele denomina estar sendo ocupado pelo terceiro setor:

1 [...] ao longo dos últimos... dez anos, **o terceiro setor, tomou um espaço nas**
 2 **funções e missões que deveriam ser exclusivamente do Estado e o terceiro setor**
 3 **passou a desenvolver políticas públicas, onde a missão delas deveria estar**
 4 **inclusive constitucionalmente posta como um, um dever do Estado,** do Governo,
 5 do Estado realizar. Nós tivemos eh ... nós, historicamente, **temos um problema que**
 6 **mexe com todo o... o sistema democrático brasileiro: que é a tal corrupção. Eh...**
 7 **é um problema que, que levou à paralisação do Estado, levou o Estado a se**
 8 **tornar um: como uma: um gerador de meios e não de fins.** Aí, quando você
 9 coloca aí... a própria relação com o terceiro setor, o terceiro setor, sem incentivo
 10 nenhum, tem feito muito mais coisas do que em determinadas áreas, do que o Estado
 11 está fazendo; tem transferido e tem assumido, **ocupado o papel, porque na**
 12 **verdade há uma vacância, a uma, a uma ausência muito grande do Estado** em
 13 determinados assuntos, como segurança pública, como: eh as/ ah, ah, ah, a própria
 14 democracia. Em relação ah, ah, à participação da mulher, a essa discussão agora dos
 15 gêneros. Ah, a própria, a própria educação... em apesar de serem constitucionais
 16 existe uma paralisação do Estado e, terminou a/o terceiro setor que ganhou uma
 17 dimensão, e como tudo pode ser levado para o bem ou para o mal. O próprio terceiro
 18 setor e uma parcela leva para o mal e acompanha a corrupção e distorce o processo,
 19 mas eh... boa parte de/do terceiro setor que é acompanhado do Ministério Público,
 20 eh... faz o papel do Estado. Na área da juventude eh... talvez seja a área que mais
 21 tenha organizações de terceiro setor, desenvolvendo algum tipo de atividade para
 22 fazer cumprir o estatuto da juventude, para fazer cumprir as políticas públicas da
 23 juventude. Se você for pensar no idoso, for pensar na criança, também deve ter
 24 inúmeras entidades que tão tentando fazer o papel de cumprir [...] que é de dar a vez,
 25 que é de dar oportunidades, que é de respeitar os direitos. E isso é papel de quem?
 26 Do Estado. Sua ausência na atuação leva com que o próprio terceiro setor seja
 27 protagonista, ao invés de ser complementar. Aí, **o Estado fica passivo no processo!**
 28 Termina sendo às vezes só um, um, um **viabilizador de repasse de transferência**
 29 **de recursos, pra poder fazer o papel que era dele** (Entrevistado 003, grifos
 nossos).

O destaque dado ao terceiro setor, pelo Entrevistado, do seguinte trecho da entrevista, infere-se um esvaziamento da missão do Estado, enquanto promotor de políticas públicas, e, portanto, seu caráter intervencionista (linhas 1-4), admitindo meramente o papel regulatório, sendo ente burocrático administrativo, conforme outrora citado, gerador de meios e não de fins (linhas 7-8). E, ainda, na mesma fala, atribui ao Estado Brasileiro não legitimidade do seu *status*, em decorrência da corrupção (linhas 5-6). Com isso, o terceiro setor, assumindo o

papel que competiria ao Estado, em decorrência de tal “ausência” (linha 12), restringe-se a uma posição “passiva”, de mero transferidor de recursos (linhas 27-29).

No que diz respeito à concepção de Políticas Públicas, o Entrevistado 003 esboça o seguinte entendimento:

1 [...] uma estratégia... **estratégias que se transformam em programas, que visam**
 2 **diretamente a contribuir para o progresso** e ah, e ah... eh a manutenção
 3 democrática de determinadas questões sociais... Desde o **acesso à promoção, ao**
 4 **desenvolvimento e até mesmo das gerações de oportunidades**. São políticas
 5 públicas ações que têm oh o caráter pelo, pela/pelo próprio conceito de **alcance de**
 6 **todos**. Deve respeitar uma isonomia, deve atender a todos e deve estar focada numa,
 7 numa necessidade de... de ordem social sobre determinado tema. Uma política
 8 pública de saúde tá focando o tema saúde e deve levar para este programa ou este
 9 projeto, uma ideia, uma estratégia de atender ah, ah, a uma determinada clama
 10 social. **Uma política pública de saúde** podemos entender como uma prevenção nas
 11 casas para... ah, a orientação de como deixar as latas no quintal da casa pra não
 12 acumular água porque isso pode gerar uma/um caos. Então, a política pública... ela,
 13 ela deve vir para evitar o caos, para evitar problemas sociais. **Que, infelizmente no**
 14 **Brasil, elas são pensadas de trás pra frente: pra corrigir porque o problema**
 15 **social tá posto**. Poucas são as políticas públicas que a gente vê prevenção, poucas
 16 são as estratégias que o Governo transforma em ações, em programas pra prevenir.
 17 Elas são, na maioria das vezes, corretivas: você vai encontrar aí na educação,
 18 programas que podem ser entendidos como programas de prevenção... a manutenção
 19 do aluno na escola, o desenvolvimento de uma cultura, de uma língua na escola, o
 20 fomento de/do empreendedorismo na escola, que é **o Projovem**... é uma estratégia
 21 do Governo pra poder evitar um caos e direcionar a, a/o cidadão para a tão sonhada
 22 sociedade justa, fraterna e igualitária. Se as políticas públicas definidas fossem:
 23 fossem no seu, no seu eh ... âmbito, fossem no seu contexto geral eh... definidas
 24 como política, **como uma ação necessária e não política como uma questão**
 25 **partidária, aí nós teríamos resultados totalmente diferente dessas**, dessas/das
 26 suas ações como políticas públicas democráticas com acesso a todos, e não políticas
 27 partidárias públicas (Entrevistado 003, grifos nossos).

Segundo o Entrevistado, políticas públicas são “estratégias que se transformam em programas, que visam diretamente a contribuir para o progresso” (linhas 1-2), enfocando que tais estratégias compreendem desde a questão da acessibilidade à geração de oportunidades (linhas 3-4) e que muitas dessas estratégias devem ser pensadas de forma preventiva, mas que, no Brasil, elas atuam corretivamente. Ademais, destacou que, se não o fossem pensadas pelos interesses partidaristas, culminariam em resultados diversos dos postos. Assim, percebe-se, no discurso proferido, que as políticas públicas, na visão do entrevistado, foram enfocadas nas perspectivas distributivas, no sentido dado à política pública de saúde (linha 10), ao utilizar a estratégia de prevenção quanto ao acúmulo de água para não ocasionar o caos (por exemplo, doenças), para que todos saiam beneficiados. Também no enfoque mais redistributivo, cita o Projovem (linha 20), na área educacional, em que a estratégia de inserção do jovem está associada a condicionais e, portanto, uns “ganham” em detrimento de outros, o que culmina com a perspectiva do jogo de soma zero.

Analisando o discurso do Entrevistado 003, percebe-se seu perfil com enfoque mais empresarial do que político. Na gestão por ele caracterizada, observa-se uma preponderância de propostas e ideias relacionadas à geração de emprego e renda, constituída ora pelo alinhamento político ora pela técnica, sinalizada na escolha do seu secretariado: “nós escolhemos a dedo, dentro de um perfil, atendendo às questões políticas, mas respeitando as necessidades técnicas”. Ratifica, em sua fala, sua compreensão do papel do gestor público ao dizer que “a missão de um gestor é buscar o equilíbrio entre atender os anseios políticos e cumprir com a sua missão que lhe foi confiada para representar a sua pasta”, pois, de acordo com o entrevistado, “os interesses políticos se tornam às vezes mais partidários do que sociais”.

4.2.1.2 Perfil da Secretaria e da política pública na primeira gestão

Nesta subseção, serão abordados o perfil da Secretaria de Juventude e das ações desenvolvidas na gestão em análise em relação às políticas públicas, a legitimidade da instituição perante o público, fazendo uma investigação das atividades coordenadas e estruturadas pelo gestor durante o exercício do seu mandato. Sobre esses aspectos, o Entrevistado enuncia:

1 [...] nós trabalhamos **a juventude do partido** eh a nível nacional em todos os estados,
 2 nós tínhamos **uma meta, que era criar a Secretaria da Juventude no governo onde**
 3 **o PTB eh ocupava todo Brasil nas, nas cidades**, e alcançamos aí uns trinta por cento
 4 dessa meta. Nós fomos Secretário da Juventude na... na cidade de Teresina. Foi a
 5 primeira secre ... fui o primeiro Secretário de uma/de um organismo **muito debatido**
 6 **sobre sua criação**: Por que a implementação? Qual era a necessidade de realmente de
 7 ter um instituto, eh exclusivo eh de políticas públicas municipais?... eh, como
 8 secretário da juventude, eu participei da implantação da Secretaria Nacional da
 9 Juventude, da definição de políticas públicas de juventude no Brasil (Entrevistado
 003, grifos nossos).

Tal explanação apresenta, *a priori*, a demanda de criação da SEMJUV, vinculada a uma mobilização política, como meta político-partidária (linhas 1-3); o que resultou em questionamentos referentes à necessidade fatídica de um órgão específico na administração pública para lidar com a questão (linhas 6-8), levando ao questionamento de um pleito focado em arranjo administrativo-burocrático. Na sequência, explana:

1 [...] o meu partido defendia as propostas de governo do candidato que se
 2 **propunha a disputar o mandato, defendíamos a criação de uma estrutura**
 3 **direcionada para juventude**, com uma **série de justificativas**. Primordialmente, o
 4 estatuto da juventude tava sendo discutido segundo as... as **inúmeras outras políticas**

5 **intersetoriais** que tinham na educação, que tinham na saúde, que tinham na cultura,
 6 que eram focadas para jovens e, muitas vezes, eram tratadas de formas diferenciadas,
 7 porque não tinha um, digamos um **esqueleto ou uma coluna vertebral que puxasse**
 8 **essas políticas** pra dizer: olha! Ah... a política de juventude é uma união de uma
 9 intersetorialidade de tudo, porque pra trabalhar o jovem nós pudemos/nós temos que
 10 falar em saúde, nós temos que falar em educação, nós temos que falar em esporte, nós
 11 temos que falar de/em geração de emprego e renda, em oportunidade, nós temos que
 12 falar em segurança pública, nós temos que falar em esporte, nós temos que falar numa
 13 intersetorialidade de temas, e que **cada secretaria tenha aí esparsamente alguma,**
 14 **uma coisa, mas faz isoladamente sem uma estratégia,** que seria o quê essa
 15 estratégia? Dar acesso ao jovem, evitar/fazer uma prevenção ao jovem, sobre os males
 16 em que **a sociedade está conduzindo o jovem,** por uma série de outras variáveis,
 17 como na área da saúde: a gravidez precoce, como as drogas, como ah, a própria
 18 família, o resgate da cidadania, eu fui muito forte como secretário em relação a esse
 19 resgate, porque eu entendo que a família é uma instituição maior (Entrevistado 003,
 grifos nossos).

Reitera-se, nesse trecho, a demanda político-partidária, em que fora acoplada no programa de governo do candidato ao executivo municipal, através do partido do gestor, coligado à época do partido eleito (linhas 1-3). Tal propositura enveredou na defesa de tal inserção ao plano de governo sob alegação, sobretudo, de defesa da necessidade de uma instituição que pudesse ser a “coluna vertebral” (linha 7) das políticas públicas de juventude, caracterizadas como intersetoriais que, porém, estavam sendo executadas de forma esparsa por diversos órgãos, tais como a saúde, educação e segurança pública.

Quanto a este indicativo político partidário para criação da SEMJUV, o Entrevistado 002 ratifica:

1 Eu era vice-prefeito e nós... foi por inspiração do nosso partido o: PTB, da ala jovem
 2 do PTB, X liderava isso né, que se criou. Nós pressionamos o Y para que ele criasse
 3 a Secretaria de Juventude. Realmente ele criou e nós indicamos o primeiro secretário
 4 e na época, eu e o B⁶⁹, a pessoa ideal né... o X... realmente é um rapaz brilhante e o X
 5 é tal, tal, tal e foi isso (Entrevistado 002).

Ademais, segundo o Entrevistado 003, havia o pensamento da criação de uma “política de Estado”, afirmada por ele como sendo superior a “políticas de governo”, “a políticas de gestões partidárias”, por ser ela “macro”.

No que se refere a sua gestão, o Entrevistado pontuou que caminhou conjuntamente com as entidades de juventude organizadas, quer fossem os “coletivos juvenis” quer fossem as “partidárias”:

⁶⁹ Referência a um Senador da sigla do vice-prefeito.

1 [...] **primeiro vieram das entidades de juventude partidárias** né, como a
 2 juventude do PSDB, a juventude do (PC do B, do PTB?). E eu fiz uma coisa
 3 interessante, interessante, porque dentro da nossa gestão, ora, **governo é um**
 4 **equilíbrio de política e técnica**. O maior desafio de um gestor é equilibrar na sua
 5 gestão a política e a técnica. O que é isso? A técnica naturalmente é você fazer
 6 **cumprir os programas, de acordo com suas metas, seus objetivos, com as suas**
 7 **finalidades**, ali delimitados, alguns do âmbito federal, alguns do âmbito estadual,
 8 outros do âmbito municipal, criados pelo próprio município. O que é o político? É
 9 atender aos interesses políticos, sem desprezar a técnica, e nem você pode ser
 10 muito técnico no que diz respeito à política porque a primeira coisa que acontece é
 11 tirar o secretário, tirar o secretário porque não tá fazendo nada, não tá fazendo nada
 12 que... porque não beneficia uma pessoa... né? Eh... eh e, do ponto de vista político,
 13 se você for cem por cento político, você não vai fazer nada de meta. Então eu fiz
 14 uma coisa interessante, eu criei um projeto, que... que era um **projeto formado por**
 15 **todas as entidades partidárias de juventude**. Com ou sem apoio, a gestão política
 16 do gover/do Prefeito, e por incrível que pareça, **nós conseguimos trabalhar com**
 17 **todas as lideranças de juventude políticas**. Seja do PTB, de esquerda, de direita,
 18 de centro, a favor ou contra o Prefeito, nós saímos, **nós transcendemos o jogo**
 19 **partidário**, e eu chamei cada um: pera... vocês tão aí, vão me reclamar de que se
 20 “fulano” não tá participando porque deve participar é uma exclusão política? Pois
 21 venha cá, me diga o que você pode trabalhar conosco? Qual é o projeto que você
 22 tem pra nós? Nosso projeto é esse, pois vamos fazer o seu projeto, e assim nós temos
 23 o projeto de **todas as entidades políticas de juventude, políticas partidárias** e
 24 demos apoio a todas elas, no sentido de que nós pu/buscássemos uma união, por
 25 uma única **razão**, fazer com que as **políticas públicas de juventude acontecessem**
 26 **em Teresina** (Entrevistado 003, grifos nossos).

Observa-se, com veemência, a penetração da juventude organizada nas entidades partidárias (linha 1) que, segundo a defesa do gestor, esteve atrelada ao equilíbrio político (linhas 3-4): atender às demandas das “bandeiras” político-partidárias, ao tempo que também trazia essas juventudes para o desenho das políticas públicas, revertidas nos programas e ações (linhas 6-7), ultimando o caráter técnico. Apesar de citar a participação dos coletivos juvenis, as entidades partidárias e voltadas ao corporativismo empresarial foram as mais citadas no discurso do Entrevistado, talvez pela própria vinculação inicial do secretário, que ora esteve em assentos de lideranças de entidades político-partidárias ora no associativismo empresarial, em ambas, na ala da juventude, tal como na liderança do PTB jovem e como diretor financeiro da AJE⁷⁰.

Na fala do Entrevistado 003, sobressaiu a ênfase na missão do gestor como sendo a busca do equilíbrio entre “atender aos anseios políticos e cumprir com a sua missão que lhe foi confiada pra representar a sua pasta”. Esta fala reverberou, enfaticamente, por toda a entrevista, deixando clara a necessidade do locutor em afirmar o processo político.

⁷⁰ Associação dos Jovens Empresários. Visualizada, de forma predominante, nas ações/atividades/projetos executados nos anos 2007-2008 da Semjuv – período em referência –, na qualidade de parceira.

Quanto ao eixo norteador das ações e atividades que caracterizaram a política pública de juventude, desenvolvida no referido período, destacou:

1 [...] à época, o prefeito X me convidou pra compor a primeira Secretaria. Aí, eu fui
 2 com um mundo de projetos, com o sentimento de que eu poderia resolver o mundo,
 3 e traçamos um projeto em cada área, **um projeto da área de prevenção da saúde**, o
 4 Geração de Saúde; **um projeto de levar o cinema aos bairros**, o Tela Jovem; o
 5 **projeto de gerar emprego e renda**, trabalhamos com a fábrica Houston Bike e
 6 criamos o projeto Aro Jovem, onde jovens em área de vulnerabilidade construíam
 7 aros de bicicleta, vendiam para/para a Houston e... a Houston deixava de comprar da
 8 China, comprava desses jovens e esses jovens passavam a manhã e tarde
 9 trabalhando/quer dizer manhã ou tarde trabalhando porque o outro turno tava na
 10 escola. Projetos como, como: eh, eh... da área/da própria **geração de emprego e**
 12 **renda** com as oficinas artesanais, com, com os arranjos produtivos, com selos de
 13 produção (Entrevistado 003, grifos nossos).

Nesse trecho, observa-se uma predominância quanto à ênfase no eixo de geração de emprego e renda (linhas 5-12), em detrimento de projetos outros, como na área de saúde e/ou cultura (linhas 3-4), o que marca o enfoque no discurso do entrevistado, atrelando a juventude à transformação, potencial e estratégica mão de obra que, qualificada, apresenta poder de mudanças e transformações no mundo do trabalho e social. Tal como verbalizou, no desfecho da entrevista, como sendo a juventude “uma benção divina que Deus transforma em um estado de espírito pra lhe dar oportunidade de transformar o mundo [...] fase de preparação para a transformação de sua vida [...] passando a ser influenciador” (s.i.c.).

Com relação ao gerenciamento da Secretaria, o Entrevistado afirma:

1 [...] nós conseguimos atender, nos nossos relatórios e no balanço social, tá registrado
 2 nas duas gestões, nos 2 anos, foi na verdade 1 ano e 7 meses como secretário, nós
 3 conseguimos atender, passaram por nós 70.000 jovens diferentes. Não são as
 4 mesmas pessoas, 70.000 mil. Esse foi o **maior trunfo da minha gestão**, com um
 5 **orçamento de duzentos mil reais no ano...**, e eu fazendo **parceria com todas as**
 6 **ONG's, fazendo parcerias com as empresas, buscando o complemento da**
 7 **ausência do Estado**, pra poder fazer com que as políticas públicas acontecessem
 8 alinhadas ao meu sonho, que naturalmente coincidia com o sonho da gestão, com o
 9 sonho do/porque o fato de ter sido criado foi/a Secretaria foi uma grande
 10 oportunidade, mas uma gestão pública não depende de uma só pessoa, uma **gestão**
 11 **pública é um compartilhamento de ações**, ou **os interesses são iguais**, ou então
 12 nós viveremos eternamente numa, numa, reação química de um ímã, e nunca vai se
 13 encontrar lados opostos, só se tiver o mesmo interesse (Entrevistado 003, grifos nossos).

Demonstrando com clareza a reafirmação do discurso do entrevistado quanto à “ausência” do Estado (linhas 6-7) em cumprir o seu papel, como anteriormente citado, pois atribui como “trunfo” de sua gestão (linha 4) a realização de parcerias com organizações não governamentais e com a iniciativa privada, onde está a gênese de sua atuação profissional.

Nessa passagem, também, extrai-se a compressão da gestão pública como um jogo de interesses (linha 11) que, quando não alinhados, indubitavelmente, repercutem nas ações e decisões das políticas públicas.

1 Qual é sentimento **de angústia**? É que se você trabalha um projeto como nós
 2 trabalhamos na Secretaria de Juventude, é um projeto que visa a atender ao público
 3 de trezentos e cinquenta mil jovens e, olhe, nós não trabalhamos só o **público que**
 4 **estava em área de vulnerabilidade** não, que era o nosso... eh... enfoque direto – a
 5 nossa prioridade de linha de atuação, mas nós trabalhamos o **público jovem**
 6 **universitário**, que também está tendo oportunidades que aquele público não tinha,
 7 o que tava em área de vulnerabilidade, mas ele poderia correr os mesmos **riscos**
 8 **sociais, de chegar no mercado de trabalho e não ter oportunidade**. Então, nós
 9 pensamos numa, numa **política de Estado**, e a política de Estado ela é superior a
 10 políticas de governo, a políticas de: gestões eh partidárias, ela é macro. E depois que
 11 nós deixamos a Secretaria, nós tivemos informações de que eh, eh as sucessões, eh
 12 a/pelo menos a sucessão imediata **engavetou os projetos**. E aí é mais ou menos o
 13 seguinte, é um ritmo, é um ritmo. **A política pública passa por um ritmo de**
 14 **convencimento, de crença, de fazer com as pessoas se envolvam, de liderança**. E
 15 quando você vai num ritmo e breca é botar uma bicicleta numa subi/numa, numa
 16 ladeira. Daqui que você vai pedalar de novo, pedalar de novo, convencer as pessoas,
 17 conquistar as pessoas... Depois teve até um outro incremento, depois assumiu a
 18 *secretária X* (Entrevistado 003, grifos nossos).

Na avaliação de sua gestão, o Entrevistado diz que atendeu ao público jovem de forma indistinta, considerando o enfoque do jovem atrelado às oportunidades no mercado de trabalho (linha 8), quer fosse o que ele atribui ser o público mais imediato, que estava em área de vulnerabilidade (linha 4) – advindo de uma classe social sem recursos ou com recursos escassos, quer fossem jovens que conseguiram ascensão ao ensino superior, os universitários (linha 6), que, embora, não definidos pelo entrevistado, considera serem aqueles detentores de poder aquisitivo mediano. Defende a necessidade, portanto, de políticas de Estado e não governamentais ou “eleitoreiras”, como apontado em outra passagem, ao referir-se ao Projovem:

1 [...] é uma política pública de fomento ao empreendedorismo, eh a jovens que têm
 2 frequências em sala de aula..., e que isso deveria, deveria estar disponível e acessível
 3 a mui/a todos os jovens que tivessem dentro daquele perfil que a política pública
 4 defendia, mas infelizmente, quando você vai pra estratificação municipal, são
 5 separados aqueles jovens que têm uma possibilidade de uma capilaridade de voto, e
 6 se exclui inclusive outros porque, por rixas políticas ou porque é filho de gente que
 7 não vota, não sei o quê. Breca e transforma a **política pública em política**
 8 **partidária pública!** (Entrevistado 003, grifo nosso)

4.2.2 Gestão 2: 2009-2010

Esta subseção trata de dados obtidos em entrevista com o Gestor 2 da Secretaria Municipal de Juventude. Nesse período, o poder executivo municipal era exercido pelo então prefeito reeleito.

4.2.2.1 Perfil do Gestor 2

Quanto à formação, o Entrevistado 004 tem formação acadêmica em Ciências Contábeis, com especialização em Auditoria e, atualmente, está cursando Bacharelado em Direito. Foi líder no Centro Acadêmico, na instituição de ensino superior na qual se graduou, e foi líder sindical no Sindicato dos Servidores da Assembleia Legislativa, em que exerceu atividade laboral. Já exerceu a docência do ensino superior e, atualmente, ocupa o cargo de funcionário público, já investido, anteriormente, de ocupações legislativas referidas.

Foi vereador por duas vezes no município de Teresina e, na disputa de seu pretenso terceiro mandato, no qual ocupou a suplência⁷¹, foi “convidado” para ser gestor da pasta da Secretaria Municipal de Juventude⁷². Sua indicação para gestor da pasta se deu eminentemente por caráter político, já que não tem em seu currículo quaisquer vinculações técnicas à área da juventude.

No que tange à sua concepção de Estado e Políticas Públicas, o gestor textualiza:

1 [...] o papel do Estado eh é... interferir, é guardar o **bem comum da vida**, é guardar
2 a vida, é dar à vida todas as condições que ela possa/ o ser humano/ que ela possa
3 melhorar, **dar segurança, dar saúde, educação, dar, dar condições de**
4 **perpetuar, de garantir um futuro melhor pra todos**. Esse é o verdadeiro papel do
5 Estado, mas isso pode eh gerar políticas... públicas em áreas a fim ... assegurar oh o
6 homem da terceira idade, assegurar o jovem, assegurar a criança que ela possa ser
7 resguardada diante da violência, que ela possa ter a garantia da educação, que ela
8 possa ter a garantia da cultura, que ela possa ter a garantia de um futuro diferente, o
9 papel do Estado ele é bem amplo... é garantia do Estado essa, essa, essa condição de
10 **promover o bem comum**, a garantia do Estado essa condição da conduta do ser
11 humano, **é garantia do Estado essa condição de moral e ética** que a família deve
12 participar e cada, cada cidadão deve ajudar sua família esses, **esses preceitos de**
13 **moral e ética**. Mas o Estado tem uma finalidade muito grande nessa evolução do ser
14 humano de, de dar essa dignidade, mas também de mostrar esse avanço, adequar o
15 Estado a esses avanços sociais seja ele individual de ser humano como também
16 **orientar pra que isso não seja eh eh eh deturpado também** (Entrevistado 04,
grifos nossos).

Adiante, acrescenta;

⁷¹ Candidato pelo partido PSDB.

⁷² Na oportunidade da reeleição do candidato psdebista que criou a Semjuv.

1 [...] ⁷³ o Estado é, é primeiro é território né, espaço... e se a gente for ver mesmo a
 2 determinação do **Estado é território a, a organização político administrativa com**
 3 **a finalidade de promover o bem e obrigações aos entes civis** né, eh mas o Estado
 4 só existe porque existe eh pessoas, comunidades, famílias que tenham a mesma
 5 cultura, que tenham algo em comum e que se juntam com essa função de, de um
 6 Estado, de um **Estado ordenar toda, toda a vida em sociedade** dessas
 7 comunidades. Então, o Estado é isso, o Estado é esse território, essa instituição
 8 organizacio/organizacional política que gere toda, toda a região. **O Estado também**
 9 **pode ser, por exemplo, o Piauí unidade federativa da União que tem Carta**
 10 **Magna própria.** Eh dos quais são obrigados a prestar a sociedade, advindo até da
 11 Constituição Federal dos direitos fundamentais, são obrigados a prestar políticas
 12 públicas né, eh que são garanti/são direitos fundamentais, direito à saúde, educação,
 13 lazer e esse/essas políticas públicas. É obrigação, geralmente, do Estado, prestar à
 14 sociedade eh e garantir aos cidadãos daquele território os direitos fundamentais que
 15 estão inclusos na nossa Constituição Federal (Entrevistado 004, grifos nossos).

Conforme pode ser constatado no trecho acima, a concepção de Estado do Entrevistado 003 aponta o Estado enquanto ente moralizador (linhas 11, 13 e 16), organizativo (linhas 19, 20 e 23) e guardião do bem comum (linhas 1, 10 e 20), no espectro abstrato e global. Ademais, destaca a concepção de territorialização (linha 19) e organização político-administrativa (linhas 25-27). Todavia, a predominância no discurso, diz respeito ao caráter moralizador e ordenador, da vida em sociedade.

No que se refere às políticas públicas, enuncia:

1 [...] acredito que as políticas públicas, o princípio dela... ela vem do **direito da**
 2 **humanidade.** Você não pode pensar em políticas públicas sem **garantir o direito da**
 3 **humanidade que é o direito do cidadão** em si, o direito eh... eh há **princípios que**
 4 **sejam gerais aceitos em toda humanidade... em toda a terra.** Nós temos que
 5 pensar em políticas públicas, englobando isso, o respeito a cada cidadão, a
 6 dignidade, a forma dele pensar, o direito de livre escolha do cidadão. **As políticas**
 7 **públicas elas vêm e pega esse/essa esse/essa/esse sentimento básico da**
 8 **humanidade e possibilita... ah... usando esses princípios da humanidade.**
 9 Possibilita que o Estado venha interferir no que é de obrigação dela, como por
 10 exemplo, ah... ah... a levar ah ... a família a levar ao homem as condições básicas pra
 11 que ele possa se desenvolver, desde o aspecto econômico ao aspecto social, ao
 12 aspecto cultural; são políticas que, que eles se utilizam desses **princípios da**
 13 **humanidade** pra que se possa levar o desenvolvimento ao ser humano e garantir
 14 pelo Estado. Entendo políticas públicas dessa forma (Entrevistado 004, grifos
 nossos).

O Entrevistado 004 apresenta um discurso universalista e legalista quanto à definição de políticas públicas e sua relação com o papel do Estado. Configura-as como sendo um direito da humanidade (linhas 1-2). Pode-se associar o discurso do informante a uma concepção mais jusnaturalista⁷⁴ e de caráter mais global e abstrato, haja vista que intitula

⁷³ Esse trecho foi complementado num segundo momento da entrevista, que foi realizado no dia seguinte por solicitação do Entrevistado.

⁷⁴ Num sentido doutrinário jurídico-filosófico, que prevê a defesa dos direitos naturais.

como rol de direito dos cidadãos (e, aqui, uma mesclagem dos direitos mais vinculantes ao ordenamento do sujeito detentor de direitos civis) princípios gerais aceitos pela humanidade (linhas 2-4), retomando, portanto, a propositura de moralização do Estado, inclusive na promoção de direitos, revertidos em “políticas públicas” que estejam dentro de um padrão ético e moralmente aceito (linhas 6-8).

4.2.2.2 Perfil da Secretaria e da política pública na segunda gestão

1 [...] **é função do gestor da juventude eh oferecer políticas pra que esses índices**
 2 **ou caiam quando sejam prejudicial ou melhorem quando seja a falta das**
 3 **[realizações] da sociedade e da juventude.** Por exemplo, no desemprego a gente
 4 tem que oferecer à juventude uma forma de se qualificar para que possa eh
 5 eh\participar do mercado de trabalho. Questão... a drogas... questão eh eh da ah ah
 6 vida sexual questão a do suicídio em Teresina a cidade que tem **o maior índice de**
 7 **suicídio** do Brasil na juventude. A gente tem que ofertar à juventude, tem que
 8 chegar à juventude... com um linguajar que ele entenda de políticas para que se
 9 possa tanto **diminuir esse, esses índices**, que são, que são maléficos à juventude,
 10 como **melhorar os índices** que são eh benéficos à juventude (Entrevistado 004,
 grifos nossos).

Tal trecho evidencia a concepção do gestor frente a política pública, especificamente no que tange ao segmento da juventude, incorporando a ideia por detrás da concepção do jovem pelo entrevistado. Assim, compete ao gestor, segundo o Entrevistado 004, “oferecer” políticas públicas para o segmento juvenil a fim de diminuir os “índices prejudiciais” (linhas 1, 6, 9 e 10) e melhorar a vida em sociedade (linhas 1-3), reafirmando o caráter moralizador do Estado, bem como a associação da juventude a problemas.

Não só nesse trecho, mas em várias passagens da entrevista, o informante aborda a questão dos “índices” como preocupação precípua de atuação de um organismo institucional voltado para a população jovem a fim de melhorar tais índices e contribuir para uma vida “saudável” em sociedade:

1 Ah o Estado... ah... sociedade. Ela, ela busca hoje melhorar em seus diversos
 2 âmbitos, como, por exemplo, a medicina antigamente. Nós tínhamos um clínico
 3 geral e um cirurgião geral. Hoje não! Nós já temos um cardiologista, já tem oh
 4 oftalmologistas. São diversos ramos. No direito, nós temos o advogado Civil, o
 5 advogado penal (peticional). E as políticas públicas, para que elas possam ser
 6 efetivas mesmo... ser levadas à sociedade, nós temos que **separar dentro do papel**
 7 **de uma, de uma instituição e trabalhar com “simbiosidade”**, por exemplo, as
 8 políticas públicas da juventude, muitas delas **eu tenho que levar à sociedade**
 9 **através de outras entidades, como, por exemplo, a Secretaria de Educação, a**
 10 **Secretaria do Trabalho tem que haver uma, uma conexão, uma “simbiosidade”**
 11 com outros órgãos, mas assim a criação da Secretaria de juventude é **necessária pra**
 12 **que a gente possa pensar numa população de jovens como nós temos no Brasil**
 13 que é, que é grande a parti/sua participação na sociedade. Mesmo a gente hoje tendo

14 um, um crescimento da, da classe da, da/de pessoas com mais idade da sociedade,
 15 hoje a sociedade já pensa diferente em não ter tantos filhos, mas nós temos uma
 16 participação muito grande da **juventude que passa por muitos problemas** e, no
 17 momento em que a **juventude tá pensando de qualquer forma, é necessário o**
 18 **Estado intervir nisso**, pra que se possa possibilitar esse, esse, esse... crescimento,
 19 esse/essa **melhoria da nossa juventude** e buscar oh os que/o que eles querem. Não
 20 adianta a gente também querer interferir e não pode [...] nós temos que ofertar pra
 21 eles o que eles querem, mas **dentro de um controle** (Entrevistado 004, grifos
 nossos).

Há, nessa passagem, uma concepção de que as políticas públicas, para que sejam efetivadas, devem estar inseridas numa instituição, sobretudo na questão da juventude, de modo que haja uma intersetorialidade (que o entrevistado intitula de “simbiosidade”, conforme as linhas 7 e 10). Outro ponto de destaque é quanto à associação dos problemas enfrentados pela juventude e a necessidade de o Estado intervir a fim de “melhorar” essa juventude (linhas 16, 17 e 19), confirmando o papel moralizador do Estado, reiterado no discurso do Entrevistado e, além disso, incorporando o papel da juventude, da participação da juventude, da legitimidade dessa população no desenho e implementação da política pública, de forma restritiva, ao endossar que há que se buscar e ofertar o “que eles querem”, mas dentro de um “controle” (linha 21). Tal ocorre também em outra passagem da entrevista em que fala da criação da Secretaria, na visão do gestor, a seguinte fala: “criação de/de órgão que levasse até o jovem... eh... a possibilidade de, de, de ser aproveitado pela sociedade”.

As ideias sobre a diminuição de índices de juventude associados a problemas e sobre “ocupar” os jovens para evitar problemas mais danosos estiveram incorporadas à fala do gestor em questão, ao fazer referência ao Projeto Caju⁷⁵ (Centro de Apoio à Juventude):

1 [...] toda aquela estrutura de esporte, de lazer atraía o jovem pra Secretaria pra que a
 2 gente passasse à juventude... ah... os programas que a gente queria desenvolver na
 3 cidade. Por exemplo, eh a gente tinha, a gente tinha, a gente... a parte de saúde, ah...
 4 combate à DST, combate ao suicídio eh... eh... a gravidez na adolescência, várias
 5 outras/vários fatores que **a gente tinha que dar oportunidade ao jovem ah ah a**
 6 **não passam por esses problemas** e a gente através de **palestras** queria levar
 7 essas informações à juventude e dando pra eles direito ao acesso ao esporte, à
 8 cultura, ao lazer e ele era quem escolhia o lazer que eles queria, o esporte que queria,
 9 ou seja nós/a juventude, dessa forma, solicitou ao primeiro Centro de Apoio a
 10 Juventude, solicitou, solicitou o badminton, badminton. Botamos badminton lá, a
 11 capoeira eh, solicitaram... eh... o movimento hip-hop dentro do CAJU, grafiteagem
 12 dentro do CAJUV. Então **a gente aproveitou o que eles queriam, oferecia o que**
 13 **eles queriam e levava todo nosso programa de, de/prá que a gente melhorasse**
 14 **esses índices na cidade de Teresina, índice, índice** de droga na adolescência, eh
 15 isso surgia naquele momento o crack, que era também uma preocupação ah... da

⁷⁵ Que, segundo o entrevistado, fora uma ideia que partiu dele, ao realizar uma pesquisa na internet e ter visualizado algo sobre a “função” a que se propunha o Caju, na cidade de Fortaleza, que veio a ser entregue à população dois anos depois.

16 gente **combater através de palestra**. Não tem outra forma da Secretaria de
17 Juventude fazer isso (Entrevistado 004, grifos nossos).

Nesse entendimento, a atribuição funcional da SEMJUV, segundo a óptica deste gestor, era a de “dar oportunidade ao jovem” para que ele não passe por “problemas” (linhas 5-6) e conseqüentemente, diminuir os “índices” de “problemas” em relação a ele na cidade de Teresina (linha 14). Ainda, a este aspecto de combate aos “índices maléficos”, o entrevistado acrescenta:

1 [...] você pega uma, uma, uma cidade onde ela tem, onde ela tem **diversos índices**.
2 Muita gravidez na adolescência, ela tem suicídio, taxa mais alta do Brasil, eh um
3 crescimento assustador da/do uso do uso de drogas por parte do, do, eh vou sendo
4 mais atual... a dependência química... eh... afrontando os lares teresinenses, eh o
5 desemprego, ah a capacitação, eh... essa participação/**esses índices eles são, são, são**
6 **índice que a gente tem que combater**, são índice que a gente tem que tratar
7 (Entrevistado 004, grifos nossos).

É possível notar na fala do Gestor que ele credita à SEMJUV, como ação estratégica para resolver os “problemas”, a organização de palestras (linha 6 e 16), configurando o caráter passivo da juventude e o papel moralizador do aparelho do Estado.

4.3 Perfil da SEMJUV no período de continuidade

O período em questão, intitulado como de continuidade, se refere ao fato de permanência da pasta, mesmo com a permuta do chefe do poder executivo municipal; haja vista que, o até então prefeito reeleito à época⁷⁶, em 2010, pede afastamento para disputar eleições ao Governo do Estado, assumindo, o vice-prefeito.

A manutenção da SEMJUV sob o argumento do Entrevistado 002 correspondeu, sobretudo, ao fato do percentual populacional de jovens no município de Teresina (linhas 1-3) bem como ter sido a criação, segundo ele, um indicativo do seu partido político (linha 15):

1 [...] quando eu assumi a Prefeitura de Teresina, o **universo jovem na faixa etária**
2 **de quatorze a vinte e nove anos era mais de duzentos mil, duzentos e quarenta**
3 **mil jovens nessa faixa**. Numa população de oitocentos e trinta mil habitantes, eh...
4 no município. Não é a cidade, é o município, quer dizer: a parte urbana e a parte
5 rural! Então é um universo considerável... considerável e, naquele momento, uma
6 das coisas que mais me inquietavam, que eu me sentia impotente, dizia respeito às
7 **drogas**. As dro-gas! Que eu digo: – olha, isso é uma metástase que está corroendo e
8 **destruindo a coisa mais importante que nós construímos ao longo da**
9 **civilização, que é a família**. Bom, o que fazer? Chamamos a *pessoa X* para: – olha
10 foi criado **recentemente pelo governo da república uma secretaria especial de**

⁷⁶ Reeito para o pleito 2009-2012.

11 | **juventude, uma secretaria a nível, quer dizer, uma coordenadoria, quer dizer,**
 12 | **uma coordenação nacional.** Acho que a coordenação tinha sido criada pelo
 13 | presidente Lula ainda né! A coordenação e a secretaria também da juventude do
 14 | município... foi criada também recentemente. Eu era vice-prefeito na época né. O
 15 | *prefeito Y* criou, então, por **inspiração nossa do nosso partido**, do PTB. [...] pois
 16 | bem, então era uma secretaria nova ocupada (Entrevistado 002, grifos nossos).

Quanto ao quesito de influência político-partidária, segundo o entrevistado, a concepção da Secretaria foi uma “inspiração” do partido do qual era vinculado, por meio da ala jovem, na qual o primeiro secretário era o líder e que o partido teria pressionado o prefeito para que ele criasse a secretaria de juventude.

Ademais, sustenta a ideia de manutenção da SEMJUV associada às influências do cenário nacional, tendo em vista que havia sido recém-criado um organismo institucional pelo Governo Federal para coordenar a matéria (linhas 10-12) e, ainda, a ideia de juventude associada a problema, haja vista que tal segmento, em decorrência do uso de entorpecentes (linha 7), estaria “destruindo” valores socioculturais, como a família (linhas 8-9).

No que tange à escolha do gestor para assumir a pasta, teria sido, na ordem técnica, justificado por ser ele próprio um técnico de carreira, na área de planejamento e desenvolvimento, que assumiu um cargo político:

1 | Como eu sou **técnico por formação**. Pois sou político porque, desde o momento
 2 | que me elegi vice-prefeito e assumi a prefeitura, passei a ser um político, mas sei
 3 | que a minha formação é eminentemente técnica. E como técnico certo, e [...] especialmente da área do planejamento, desenvolvimento né, eu **busquei escolher**
 4 | **um secretariado com perfil técnico específico para determinadas áreas:**
 5 | educação, saúde, planejamento. Então, nós formamos uma equipe, **uma equipe**
 6 | **dentro desse perfil**, quer dizer, prioritariamente equipe quase toda com que quase
 7 | todo mundo... tem as exceções, raras exceções não é? [...] teve algum, algum parece
 8 | que foi um secretário... muito, muito, um percentual muito pequeno de indicação de
 9 | natureza política. Eu tive pelas circunstâncias e **cheguei ao cargo e fiz esse perfil e**
 10 | **tinha pela minha formação um controle eu sabia o que eh estava sendo feito em**
 11 | **todas as áreas.**
 12 | [...]
 13 | Quando eu disse que procurei escolher **pessoas competentes para determinados**
 14 | **cargos, para os cargos específicos**, eu tive, eu tive a felicidade, a lembrança de que
 15 | eu sempre li um jornal aqui, que, nos domingos, tinha uma página inteira tratando de
 16 | políticas de juventude, escrito por uma jovem que eu pensei que era uma velha!
 17 | Quando eu fui atrás dessa [...] que foi secretária da juventude... eh quando eu vi era
 18 | uma menina novinha, mas eu fui, vi quem esta moça aqui! (Entrevistado 002, grifos
 19 | nossos).

Nas passagens citadas, segundo o entrevistado, a escolha do gestor da pasta de juventude foi de ordem técnica, atribuída pelo seu perfil (linhas 1 e 10-12), e que a composição majoritária de sua gestão, enquanto prefeito, teria privilegiado a competência técnica (linhas 4-7) com a escolha de pessoas por competências específicas (linhas 14-15),

sob sua coordenação (linhas 11-12). A esse aspecto de coordenação e gestão com a equipe técnica, em outro trecho, afirma: “no princípio, criei uma equipe de planejamento estratégico, planejamento, uma equipe muito reduzida ligada ao planejamento, as finanças e a mim, maestro da orquestra, era o prefeito”. Inferindo-se que a gestão apresentava um perfil com caráter técnico, na execução das políticas, mas com decisões centralizadas.

4.3.1 Gestão 3: 2010-2012

Esta subseção trata de dados obtidos em entrevista com o Gestor 3 da Secretaria Municipal de Juventude. Nesse período, o poder executivo municipal passou a ser exercido pelo então vice-prefeito, que assume o cargo no lugar do até então prefeito reeleito, afastado para disputar novas eleições.

4.3.1.1 Perfil do Gestor 3

O perfil do Gestor 3 (Entrevistado 005), quanto a sua formação, é pertencente à área das Ciências Sociais, com especialização em Docência do Ensino Superior e Políticas Públicas. Desde o início profissional, ainda em campos de estágios acadêmicos, esteve vinculado à gestão pública, tendo estagiado na “antiga” SEMCAD⁷⁷, na cidade de Teresina, na qual foi, na sequência, coordenador de projetos.

Exerceu o cargo de pesquisador em órgãos nacionais e com vinculação internacional, no âmbito governamental e não governamental. Atuou na Secretaria de Assistência Social e Cidadania (SASC) do Estado do Piauí, na coordenação de juventude daquela. Foi também Gerente de Programas e Projetos nas duas primeiras gestões da SEMJUV, compondo o quadro técnico da Secretaria, desde a sua concepção, tendo assumido, nesse período, a presidência do Conselho Municipal de Juventude (Comjuv⁷⁸). Ele assumiu a pasta da SEMJUV, como secretário, no período de 2010 a 2012, quando terminou o mandato do prefeito.

Atualmente, exerce o cargo de docente em Instituições de Ensino Superior, da rede privada e pública, na cidade de Teresina; é Assessor Técnico de um parlamentar estadual e presta Consultoria a uma entidade nacional e outra europeia, na área de política social.

⁷⁷ Como já mencionado, extinta, e “transformada” na Secretaria Municipal de Juventude.

⁷⁸ Conselho Municipal de Juventude, criado pela Lei de nº. 3337, em 20 de agosto de 2004 e alterada pela Lei nº. 3.695, de 24 de outubro de 2007.

Pela síntese curricular, observa-se um caráter de formação técnica do entrevistado, atrelado à perspectiva tanto de inserção na administração pública quanto no trabalho voltado para atuação em políticas públicas e/ou políticas sociais.

Ao ser indagado sobre seu sentimento, enquanto técnico que assumiu a secretaria, e agora, ex-gestor da SEMJUV, o Entrevistado 005 verbalizou:

1 [...] **Uma técnica acima de tudo!** Assumir um cargo político **foi um desafio muito**
 2 **grande muito, muito, muito mesmo porque por ser filha de gente pobre, sem**
 3 **referência política de “A”, não sou filha de deputado, filha de num sei quem,**
 4 **não tem. Meus pais: uma analfabeta costureira, um outro aposentado.** Uma
 5 menina que resolve **fazer Ciências Sociais** por gostar de trabalhar na área social da
 6 política, que gostava dessa discussão de lutar pelos direitos, não de uma política de
 7 assistência, senão eu tinha feito serviço social, mas uma política que realmente deva
 8 lutar pelo direito de cidadania foi o meu/eu desejo. Ah... sempre curiosa em saber
 9 mais e aprender mais. Mas uma curiosidade não de maldade, mas uma curiosidade
 10 do saber. E quando me chamaram pela primeira vez pra trabalhar com juventude eu
 11 estava trabalhando com a economia solidária, aí não... mas **“você vai porque você é**
 12 **bem articulada, você consegue.”** Mas eu disse: – eu não entendo nada da
 13 juventude!... “Mas vai entender”. A partir daquilo ali, me deram um desafio pronto.
 14 Aí, comecei a ter a curiosidade de estudar o que que é juventude mesmo né! Que que
 15 é juventude e, na época, eu lembro que eu estava dentro da faixa etária da juventude.
 16 Aí eu disse: – ah eu me enquadro dentro disso, é isso que eu sou e comecei a
 17 estudar; fiz uma especialização nessa área de juventude e por ver e querer que as
 18 coisas acontecessem, que as coisas saíssem do papel e me/de me doar, de participar,
 19 de não botar limitações nas minhas vontades, no meu trabalho de tá ali todo presente
 20 que o secretário X [*primeiro secretário*] X precisava: – “Y eu tô precisando disso pra
 21 ontem”... eu passava a noite todinha trabalhando... entregava pra ele de manhãzinha
 22 cedo. Tudo isso, desse **trabalho percorrido é quem me deu né,** a qualidade de
 23 uma/um Senador me conheceu e dizer assim: – “olha, essa menina vai assumir uma
 24 Secretaria de Juventude porque essa menina ela tem determinação, ela tem
 25 conhecimento, ela é referência pra/no Piauí e aí ela tem tudo pra tá fazendo uma boa
 26 política porque estamos com trauma que não conseguimos em duas gestões fazer,
 27 **um porque não deu oportunidade e o outro,** desculpe a palavra, que eu não quero
 28 dizer o motivo, mas agora ela vai conseguir fazer” (Entrevistado 005, grifos nossos).

O secretário em questão se qualifica como técnico: “uma técnica acima de tudo” (linha 1) e sem quaisquer vinculações políticas (linhas 2-4), atribuindo sua indicação, pura e simplesmente, ao fato de seu perfil profissional de especialista (linha 5) e seu perfil de liderança e compromisso com sua atuação profissional, ainda enquanto gerente, nas gestões anteriores ao cargo de secretário (linhas 11, 12 e 22).

Seu discurso durante a entrevista é recorrente em atribuir a sua gestão como diferenciada das gestões anteriores, por ter um caráter técnico, de profissional vinculado à área e não a segmentos vinculados, quer seja direta ou indiretamente, à política partidária, como ocorreu com o primeiro – uma indicação de uma ala de um partido político – e o outro, por ter um histórico como vereador e ser do mesmo partido do prefeito do período em que assumiu a gestão da Semjuv. Avaliando sua atuação como gestor, o Entrevistado 005

expressou seu desejo em registrar sua gestão em um livro e ratificou sua “referência” (linha7), ou seja, sua indicação para o cargo de secretário ao seu perfil técnico, demonstrado, inicialmente, por seu histórico de escritos acerca do tema juventude, em jornais regionais (linha 8):

1 [...] consegui fazer muita coisa em pouco tempo, né! É uma lembrança, assim, muito
 2 boa que eu acho que até me deu vontade, assim que terminou tudo, foi de escrever e
 3 **colocar isso no papel. Essa gestão!** E quase todos os meus amigos que foram
 4 gestores, **num livro**, de ele dar essa sensação de escrever pra dialogar pra os outros,
 5 deixar como uma experiência né! E, principalmente, ia ser diferente, ser uma **técnica**
 6 **sem uma referência política de ninguém ser convidado né!** Minha **referência do**
 7 **ex-Prefeito X na época é que eu escrevi alguns artigos de jornais e ele viu e aí**
 8 **ele... todo domingo saía alguma coisa no jornal e ele lia** e pensava que era uma
 9 senhora. Quando ele conheceu... E as referências só foram criadas dessa forma e
 10 hoje tá lembrando disso e tá realmente um tempo muito bom, uma experiência boa,
 11 adorável (Entrevistado 005, grifos nossos).

A forma como se autodeclara o entrevistado 005 pode ser enquadrada como do tipo burocrata desenhado por Weber (2004, p. 198), no sentido de que a gestão é, a rigor, vista como algo a ser ocupado por alguém com qualificação para o fim, capaz de gerir o órgão de forma planejada: “para o cumprimento regular e contínuo dos deveres assim distribuídos e o exercício dos direitos correspondentes criam-se providências planejadas, contratando pessoas com qualificação regulamentada de forma geral”.

Assim também vincula-se ao modelo profissional de Rothstein (1998, p. 112), segundo o qual o poder de transferência estatal se baseia na implementação da política pública por um agente com profissão especialmente autorizada, tendo a confiança do cidadão nos conhecimentos e discernimentos dos profissionais escolhidos. O Entrevistado, não só nessa passagem, mas no próprio destaque de sua qualificação profissional, demarca sua trajetória como de um “técnico” no poder, um gestor com conhecimento especializado na política pública de juventude e atribui tal fator como uma demarcação diferenciada das outras gestões.

Sobre sua concepção de Estado e políticas públicas, diz o Entrevistado:

1 Olha se a gente for pensar nesse papel do Estado, até a princípio dos grandes
 2 pensadores, a gente vê que **hoje o próprio Estado ele tá sendo um Estado meio**
 3 **fraco**, fraco assim porque a gente tá bem aí. O que fazemos hoje... o voluntário de
 4 uma entidade da Suíça que faz um trabalho da/a **mulher, trabalhadoras rurais** e
 5 quem deveria fazer esse trabalho seria o Estado, mas é uma entidade da Suíça. Eh,
 6 **vê a fragilidade desses/desse seguimento de mulheres trabalhadoras rurais e tá**
 7 **assumindo esse papel.** Papel hoje ele assume nessa perspectiva de **um Estado**
 8 **fraco diante das políticas**, seja em qualquer política na área da saúde na área da
 9 educação, mas é **um Estado que, ao mesmo tempo, que ele não quer perder o seu**
 10 **espaço seu poder**, ele mostra mesmo que seja essa política mesmo eh: ainda não é
 11 uma política definida, mas é uma política que ainda se, se torna de emergência, as
 12 situações X. É, tá bem aí a própria **situação da seca**, não é uma **política efetivada**
 13 **para combater a seca**, mas ela se torna ainda paliativa diante disso e por isso a

14 gente vê essa **fragilidade do Estado diante das políticas setoriais** (Entrevistado
15 005, grifos nossos).

Introdutoriamente, o entrevistado, define o Estado como “fraco” (linhas 3, 6, 8 e 14) por não assumir o que atribui ser o seu papel: propulsor de políticas públicas, na ordem de políticas estatais e não “paliativas” (linha 13), “perdendo” lugar para entidades do terceiro setor que vêm desenvolvendo políticas sociais aos segmentos mais vulneráveis da sociedade (linhas 4 e 12), ao tempo em que sinaliza a questão do poder que tal instituição – o Estado – é detentor (linha 10). Afirma, dando continuidade ao raciocínio, que a Política é “algo que possa levar a esse, essa pessoa a ter os seus direitos garantidos na Constituição”.

O Entrevistado, ao se reportar ao Estado como fraco, classifica-o nesse status a partir do momento em que, segundo o mesmo, o ente, enquanto estrutura de governo, prevista constitucionalmente para esse “fim”, não está suprindo políticas apontadas como setoriais, como as voltadas para mulheres e, portanto, tais questões sendo absorvidas pelo terceiro setor, na ordem da iniciativa privada, na terceirização da questão pública.

Nesse âmbito, segundo a visão de Rothstein (1998, p. 113), se essas políticas públicas não estão sendo implementadas ou se fragilmente implementadas ou se estão sofrendo falhas na sua implementação, de fato corresponderia a um possível enfraquecimento do Estado, já que, dentre as conclusões do autor, estaria a de que a estrutura estatal tem que agir até mesmo quando faltar certo conhecimento sobre o que elabora e não o faz.

1 [...] numa política de saúde, e a gente vê que não tem essa política sofre muitas
2 pessoas na área da saúde, a própria juventude. Isso que a gente fala **numa política**
3 **de juventude que garanta esse direito deles**, a erradicação do analfabetismo, né! A
4 inclusão da empregabilidade... e essa política ela é **como se fosse a garantia de**
5 **direito do cidadão...** é uma garantia que você possa, ele possa **exercer a sua**
6 **cidadania** plena garan/estabelecida na constituição (Entrevistado 005, grifos
nossos).

No discurso do entrevistado 005, a política pública, exemplificado o caso da juventude, deve “garantir direitos” ao jovem, enquanto cidadão e no exercício de sua cidadania (linhas 3, 5 e 6). Nesse entendimento, o foco das políticas públicas de juventude estariam, segundo o Entrevistado, tal qual a previsão estabelecida no ato regulatório que rege a matéria – o Estatuto da Juventude, perseverando uma linha de raciocínio pautado em direitos dos jovens e na participação destes, ao citar o exercício de cidadania –, destoando, pois, sobretudo, da visão explanada do entrevistado 004, que pontua como políticas públicas voltadas aos jovens, como forma de “retirá-los” do *status* de problemáticos, em prol de um

bem maior, a família, deslocando-o do cerne da questão, enquanto integrante de uma comunidade social, como o é, a instituição família.

Em síntese, numa visão mais ampla, a respeito da relação entre o Estado e as Políticas Públicas, o Entrevistado afirma que não se trata de que “o Estado não tenha uma política, não tenha uma definição de seu plano. Existe, mas não é um algo que realmente venha a ser concretizado dentro da realidade do cidadão”. Portanto, disserta sobre a ação e não ação do Estado Brasileiro, enquanto instituição, refletida num descrédito, mediante a afirmativa de sua “fragilidade”. Em um plano mais específico, afirma que há um desafio enorme aos gestores, quer no escopo estadual quer no municipal, tendo em vista o que apresenta como sendo uma necessidade ter a visão de que não se trata apenas de criar um organismo de juventude, mas “dar importância a esse organismo... dar a verdadeira função que ele possa vir a assumir dentro de uma gestão”, a partir do que se infere que, na visão do Entrevistado, as “instituições” devem ter sua importância para além da estrutura administrativa que compõem.

4.3.1.2 Perfil da Secretaria e da política pública na terceira gestão

O Entrevistado 005 é oriundo de ocupações em cargos técnicos das gestões anteriores da SEMJUV, sobretudo no foco de gerenciamento de programas e projetos, conforme apresentado no item formação. Apesar da formação da agenda de políticas públicas de juventude e da institucionalização no município de Teresina, aponta que:

1 [...] assim que a Secretaria Municipal de Juventude foi instituída em 2007, né!
 2 Estava sendo **uns dois anos que estava se discutindo juventude no nosso Brasil,**
 3 **né! A Secretaria Nacional da Juventude foi criada em 2005** e estava, já estava,
 4 nessa grande discussão da aprovação da PEC da juventude, a inclusão do termo
 5 juventude na Constituição e estava essa mobilização da sociedade civil, de... da/de
 6 **sensibilizar as gestões, seja municipais ou estaduais pra voltar o foco ligado à**
 7 **juventude** porque, tá, tínhamos em torno de mais de cinquenta (milhões??) jovens
 8 no Brasil todo. Era uma onda jovem tão grande porque nunca se teve e nunca terá
 9 tanto jovens como hoje a gente tem. E, diante disso, Teresina, né, é **a gestão que**
 10 **assume o compromisso de dar todo eh... de entrar no circuito da discussão da**
 11 **juventude.** É um passo muito grande... ainda isso aí eu levanto a bandeira... Foi
 12 **criada uma Secretaria específica de juventude e nem vinculada a nenhuma**
 13 **outra Secretaria; enquanto, no Brasil, algumas Secretarias era vinculada às**
 14 **Secretarias de Assistência Social, outra era ligada ao trabalho, a outra era**
 15 **ligada ao esporte e à cultura, Teresina tem um diferencial, né!** Uma Secretaria
 16 **pura de juventude...** esse aí realmente mostra um grande marco que, naquela
 17 época... **Teresina entrou nesse circuito de discussão de juventude** levantando,
 18 apesar das dificuldades, né, montar uma Secretaria do nada, uma política nova
 19 (Entrevistado 005, grifos nossos).

A ênfase quanto à criação da SEMJUV, segundo o Entrevistado 005, foi um diferencial em Teresina por se tratar de uma discussão incipiente no cenário nacional (linha 2-3), dado o referencial do ano de 2005 com a criação da Secretaria Nacional de Juventude e discussões outras envolvendo a temática juventude pelo país, que, segundo o Entrevistado, teria influenciado a “sensibilizar” os gestores municipais e estaduais a voltar o foco para a juventude e, diante disso, a gestão teria assumido o compromisso de entrar no “circuito” (linha 11) dessas discussões. O Entrevistado torna relevante o fato de a criação de tal pasta não ser vinculada a nenhum outro segmento setorial, tal como Assistência Social, Trabalho ou Esporte e Cultura (linhas 12-15), como estava se desenhando tal política no contexto nacional⁷⁹. Entretanto, sinaliza como motivação para sua criação, por parte do poder executivo local, um caráter eminentemente político e o desenho de tal Secretaria ter sido, em sua gênese, composta por burocratas, sem uma participação democrática popular mais direta, por meio da sociedade civil organizada, através tanto de Conselhos de Direitos quanto dos coletivos de juventudes, embora fosse essa a propositura de discussões em nível nacional:

1 [...] a gente parte do princípio de fazer **essa atuação e sensibilização do que veio a**
 2 **nível nacional é de mobilizar os gestores municipais** pra essa, essa eh verificação.
 3 E me lembro muito bem que, na época, existia... quando eu estava no Estado,
 4 sempre tive uma boa articulação com **duas técnicas da prefeitura de Teresina. Eu**
 5 **me lembro muito bem quem era X e Y, ela sempre estava dentro, nos**
 6 **procurando, pegando informações, pedindo, estudando outras realidades do**
 7 **Brasil todo pra constituir essa Secretaria.** Foi feito toda uma pesquisa e também
 8 me lembro que quando foi realmente pra ver qual tipo de organismo seria, **a**
 9 **prefeitura de Teresina chamou alguns movimentos pra dialogar pra saber o**
 10 **que que eles achavam se iria ser uma Secretaria ou uma Diretoria** e em que
 11 aspecto poderia ser feito, mas até então...ah, ah as sociedades civil. E uma coisa
 12 interessante que até agora me lembrei, na época... eu só não lembro o ano, Teresina
 13 já existia o Conselho Municipal de Juventude, ligada à Secretaria de Assistência
 14 Social, quer dizer ao Conselho [2004]. Foi em 2004, o Conselho ele foi criado antes
 15 da Secretaria do Esporte e Juventude e essa é uma demanda do Conselho, né,
 16 formada por dez representantes da sociedade civil, dez do poder público, de constituir
 17 essa... é, de ter um diálogo pra abertura da Secretaria guiada por alguns membros.
 18 Também bem interno **colocaram que eles não foram procurados pra discutir pra**
 19 **participar da discussão... da criação da Secretaria de Juventude.** Muitos
 20 **argumentaram em relação a isso porque deveriam ter chamado o Conselho pá**
 21 **discutir como seria a criação da Secretaria Municipal de Juventude.** [...]
 22 Eu acredito que a sociedade civil e o segmento de juventude existente em Teresina
 23 ela contribuiu, **mas quem deu a decisão final de que... que seria criado foi o**
 24 **próprio gestor. Ele deu a decisão final** porque ele participou na época pra
 25 socialização da criação dessa Secretaria... ele que coordenou... o prefeito que
 26 coordenou na época a discussão entre o movimento dessa criação da Secretaria. Isso
 27 eu me lembro muito bem! Foi até na Casa da Cultura... eu participei porque, na
 28 época, ainda estava na Secretaria... ligada à Coordenadoria de Juventude do Estado

⁷⁹ Sinalizado graficamente na seção que trata sobre o rastreamento da Política Pública de Juventude, deste trabalho, em que fora constatado um percentual de 37,0% de organismos institucionais específicos voltados à juventude, sem vinculação a outra área, quer fossem secretarias, coordenadorias, assessorias/departamentos ou outros.

29 uma Coordenação de Juventude, não uma coordenação... só era uma pessoa
 30 específica que tava fazendo essa articulação no, no Piauí todo para a criação duma
 31 secretaria, um organismo de juventude junto ao Conselho de Teresina. Já estava...
 32 tinha um Conselho. Agora, iria ter a criação da... da secretaria e juventude
 (Entrevistado 005, grifos nossos).

De acordo com o resgate histórico realizado pelo entrevistado, observa-se que a gênese da SEMJUV foi marcada pela interferência política e burocrática. Observado um diagnóstico realizado por duas técnicas vinculadas à Prefeitura (linhas 4-7), sem uma participação mais diretiva do Conselho Municipal de Juventude, um órgão que, dentre as suas finalidades, tem o caráter consultivo e deliberativo sobre as políticas de cada setor (linhas 18-19), e que a decisão final, factualmente, teria sido do chefe do poder executivo (linha 24) que, segundo o Entrevistado, teria ocasionado, internamente, no COMJUV, argumentações quanto ao fato de esta instituição não ter sido “chamada” para compor tal criação (linhas 20-21). Ratificando, diz que a criação da SEMJUV também teve um propósito político-partidário (linhas 2, 6 e 7):

1 [...] a Secretaria Municipal de Juventude de Teresina ela **também foi criada com**
 2 **um propósito político...** né! Uma **demandada apresentada pela juventude**
 3 **partidária do PTB apresentou o projeto que era uma das bandeiras também do**
 4 **partido.** Assim, criar uma Secretaria de Juventude, nos estados e nas capitais.
 5 Teresina por ser a Secretaria, o vice-prefeito ser do partido né, do PTB, ele apresenta
 6 ao Prefeito a proposta... criar uma Secretaria e **foi criada a secretaria e quem**
 7 **assume também a Secretaria foi um jovem do PTB** – o Presidente Estadual do...
 8 do partido estava assumindo uma Secretaria. Houve também essa contribuição dessa
 9 juventude do Partido Trabalhista Brasileiro pra que haja a criação da Secretaria de
 10 Juventude (Entrevistado 005, grifos nossos).

Na visão do Entrevistado 005, terceiro gestor da SEMJUV, quanto ao início da Secretaria, sobre as motivações, estão atreladas também a um momento difícil, dada a conjuntura de infraestrutura e organizacional (linhas 1-5, 12). Diz ter sido parte da sua gestão, fruto do que, inicialmente, fora plantado nesse início, denotando um processo de continuidade da política pública (linhas 10-12) e demonstrando, em tese, a importância creditada às ideias no desenho da política pública e, sobretudo, da importância que não fora devidamente projetada à instituição SEMJUV:

1 [...] **ele foi guerreiro. Assumiu a Secretaria do zero, com toda a dificuldade, né,**
 2 **porque só se executa uma coisa quando o Prefeito dá oportunidade. Foi criada,**
 3 **não teve espaço não conseguiu ter espaço de dar abertura pra Secretaria de**
 4 **Juventude ser executada e ele tinha muitas ideias, muitos projetos, era bem**
 5 **articulado, mas não conseguiu** eh.. colocar que essa/ o sonho dele, a vontade dele
 6 seja executada conforme foi tudo pensado, né! Uma política que a gente/que pudesse
 7 ter um envolvimento, um bom diálogo com os outros Secretários, uma política que
 8 pudesse envolver porque era prioridade, né! [...] mas, apesar disso tudo, eh... desse
 9 empenho dele, de todo o trabalho que ele tinh/ que ele teve... **ele deixou ainda**

10 **mui/frutos, plantou a sementinha, plantou toda a sementinha que eu acredito**
 11 **que essa sementinha eu consegui colher.** Elas foram **plantadas, sofridas,** e
 12 quando assumi, em 2010, eu consegui colher as sementes dele. A ideia que ele
 13 pensava, o que poderia ser feito que poderíamos ter plantado dentro da Secretaria de
 14 Juventude elas foram absorvidas e eu consegui colher os frutos que dele/que ele
 15 plantou... eu consegui colher e colocar pra frente em relação a isso (Entrevistado
 005, grifos nossos).

Ao assumir, no que se refere à qualidade de técnico a gestor da pasta, diz não só ter ampliado sua visão quanto à juventude (linhas 7-9) e às políticas públicas voltadas a esse segmento quanto também à forma de gerenciamento institucional, a que atribui ter sido participativa e compartilhada (linhas 13-14 e 16-19). Além do mais, como expressado nas linhas 1-5, há uma expressiva legitimidade do papel desempenhado pelo primeiro gestor da SEMJUV, atribuída não só à ocupação do cargo gestor, como também à linha de trabalho de constituição da Secretaria enquanto técnico.

Em conformidade com o que aponta Weber (apud ROTHSTEIN, 1998, p. 105), tal legitimidade atribuída pelo Entrevistado 005 ao papel “guerreiro” (linha 01) desempenhado pelo primeiro gestor é uma “legitimidade política não apenas enquanto dependente da contribuição do sistema político, isso é, em se é ou não democraticamente que os cidadãos determinam a política votando e sim com representação democrática”. Equivale dizer que o lado da formação assim como a implementação de políticas por burocratas, era no mínimo importante. Para isso, era com este lado do Estado que os cidadãos entraram em contato direto e do qual eles eram dependentes. E, nesse sentido, embora o primeiro gestor tenha assumido de forma legítima o cargo, tendo em vista o acordo político-partidário e sua trajetória de militância em uma ala jovem do partido da base governista, a forma como gerenciou a falta de estrutura e recursos, inicialmente lhe concedeu, na visão do Entrevistado 005, uma base de confiança e, portanto, legitimidade. Essa legitimidade é, ainda, consentida pelo Entrevistado 005, nas passagens 09-11, ao se reportar às “sementes plantadas” pelo primeiro gestor que teriam sido colhidas em sua gestão, dando continuidade aos projetos “inaugurados” na gestão anterior.⁸⁰

1 [...] essa juventude, desde 2007 até 2012, que eu assumi... ah, a gente tem de mudar,
 2 de trocar as lentes e focar né! Se... meu olhar pra juventude, em 2007, era diferente,
 3 eu usava uma lente diferente, que eu via essa juventude com garra, com
 4 determinação, com vontade, que sejam vista como sujeito de direito, né! Vontade de
 5 participar, mas estava ali organizada, seja no seu grupo de capoeira no seu bairro,
 6 seja nos seus grupos, no seu hip hop... lá na Vila Pantanal. **Essa juventude, assim**

⁸⁰ No que se refere à legitimidade estatal, a partir dos coletivos dos jovens, o presente trabalho tem limitações, pois não pesquisou diretamente os jovens, se utilizando tão somente de dados documentais e das falas dos gestores a respeito da adesão dos mesmos.

7 **que eu assumo a Secretaria, meu olhar nessa juventude ele se amplia.** Parece
 8 que eu mudo, troco as lentes e vejo essa **juventude com mais garra, com mais**
 9 **garras que querem um espaço porque ela é sujeito de direito.** Ela quer que as
 10 políticas sejam efetivadas... eh... quer que as coisas realmente sejam efetivadas: –
 11 “eu sou jovem, eu preciso da voz, eu preciso que você me escute!”. Por isso que a
 12 Secretaria, por eu ter esse **olhar diferenciado dele,** por/sempe foram **criados**
 13 **canais de discussões na Secretaria de Juventude pra escutar a juventude.** As
 14 **juventudes no plural,** por assim dizer, desde o momento que eu pensei no plano de
 15 ação da Secretaria de 2011, plano de metas, foram **socializadas com elas.** A gente
 16 tinha uma **rede de debate da juventude.** Essa rede era pra percorrer toda a Teresina
 17 pra **discutir: o que, que você quer? Que que é? Vamos lá, o que aqui/o que que a**
 18 **gente pode tá melhorando? O que você pensa que?** Ah... mas a gente precisa tá
 19 fazendo algo mais aqui e, a partir dessa rede, foram criados outros projetos
 (Entrevistado 005, grifos nossos)

Destarte, apercebe-se, no discurso do Entrevistado 005, como foco de gestão, da fomentação de espaços intra e interinstitucionais (linhas 1-3, 10, 11) com relação à SEMJUV e à população jovem da cidade de Teresina, apontado como uma orientação da política pública de juventude, nesse período, espaços de participação e diálogo com o segmento juvenil (linhas 12 e 15):

1 [...] a Caravana Social da Juventude foi pra **percorrer Teresina toda,** pra criar o
 2 Centro de Apoio à Juventude⁸¹, mas criado com pouca eficiência, mas que fosse
 3 efetivado esse **espaço que houvesse a estação de esporte, de cultura de lazer, de**
 4 **cidadania,** mas que foram implementados com **a participação deles, contando**
 5 **eles, né!** Eu acho que isso que foi o meu diferencial de **ver essa juventude.** [...]
 6 foi uma forma diferenciada pra você, ver no nosso/o outro canal foi a Conferência, a
 7 Segunda Conferência Municipal de Política Pública pra Juventude. Agora... até me
 8 emocionei! Porque, no final da Conferência, **toda a juventude tava lá aplaudindo**
 9 **porque eles participaram da construção da/até mesmo da Conferência.** Estava
 10 lá a juventude partidária de oposição a gente, tava lá... levantando a bandeira: –
 11 “olha você consegue fazer!” Porque eu **comecei a escutar eles** e eles conseguiram. –
 12 “Olha, pela primeira vez, né!” E, ainda hoje, eles me defendem na rede social
 13 quando alguém fala [risos].
 14 Quando mudou o gestor, eles tão lá: – “mas, pra mim, a melhor Secretária que teve
 15 em Teresina é a minha companheira...”. **Porque eu consegui estabelecer eh esse**
 16 **diálogo** (Entrevistado 005, grifos nossos).

Assim também confirma, como anteriormente apontado, a legitimidade da SEMJUV na implementação de políticas públicas e a orientação das políticas públicas a partir das demandas trazidas pela juventude, conforme observado nas linhas 15-16 e nos ditos canais de participação da juventude, como as Caravanas Sociais e as Conferências de Juventude⁸².

Nesse passo, dentre outros, as ações e projetos presentes no discurso do entrevistado estiveram atrelados à questão da participação do jovem nos espaços institucionais, conforme as linhas 5-8, seguintes:

⁸¹ Cajuv (criado na gestão anterior).

⁸² Considera-se importante um outro estudo que possa vislumbrar a efetivação das demandas lançadas nesses espaços, sobretudo nas Conferências Municipais de Juventude da capital.

1 É bom ver o jovem. A gente qualificou três mil jovem em um ano, três mil jovem...
 2 pela primeira vez a Prefeitura de Teresina qualifica três mil jovens ao mesmo tempo
 3 e os jovens dizem assim: – “olha eu sou grato, hoje eu trabalho graças à qualificação
 4 que eu fiz. Saindo da casa que eu trabalhava de doméstica, eu ia pra lá as 6 horas da
 5 tarde fazer um trabalho de técnica de venda”, **porque funcionava a Secretaria... é...
 6 da juventude. A Secretaria é pra ser usada pra juventude e tudo que tinha lá eu
 7 fazia logo... abria/abra as portas que os jovens têm de entrar... eles têm direito
 8 de participar; a secretaria é deles.** O Telecentro, o Telecentro foi criado pela
 9 Secretaria de Juventude... é... pro jovem que não tem onde pesquisar, não tem como
 10 imprimir um material na sua casa; ele num tem... vai lá usar. Ele tenha dúvida de
 11 informática, ele possa tirar... Tinha um técnico... eh... exclusivo só pra isso e ele se
 12 sentia realmente: – “não. Vou fazer isso lá na Secretaria de Juventude” (Entrevistado
 005, grifos nossos).

Essa passagem reflete a legitimidade da SEMJUV, a confiança na instituição, segundo o entendimento dos jovens, revelados na fala do Entrevistado, ao fazer referência à participação e qualificação dos mesmos (linhas 12).

Por fim, quanto ao perfil dessa gestão, houve apoio para e na gestão, por parte do chefe do poder executivo local (linhas 3-8), o que teria sido um diferencial atribuído às duas gestões anteriores, pelo ex-prefeito, conforme passagem anterior, sinalizada por outro Entrevistado:

1 [...] eu participava de tudo: poderia ser de manhã, de tarde, de noite, final de semana
 2 tudo, tudo eu tava presente [...] graças a essa visão, essa ampliação, eu tive...
 3 por/**graças ao Prefeito. Ele tem todo o mérito dessa Secretaria ser constituída
 4 desse jeito... pensar diferente...** É que a gente conseguiu fazer esse canal com essa
 5 juventude, **porque nunca esbarrou, desculpe o termo, nunca disse não. Eu
 6 chegava e “faça! Vamos fazer!”** E o melhor ainda era que **todas as nossas
 7 atividades ele estava presente, ele estava do meu lado né, e isso é muito bom**
 8 (Entrevistado 005, grifos nossos).

4.4 Análise comparada da SEMJUV do período 2007-2012, a partir do modelo de análise de políticas públicas de Bo Rothstein

A citação introdutória desta seção traz uma reflexão projetada como tese central por Rothstein (1998) frente à análise de políticas públicas:

Viewed historically, there is no end to the things – for good and ill – that states undertaken and succeeded in doing. States can obviously achieve (under favorable circumstances, at least) goals of the most varied kind (ROTHSTEIN, 1998, p. 71)⁸³.

⁸³ Visto historicamente – para o bem e para o mal – não terminam as coisas que os Estados empreenderam e tiveram sucesso fazendo. Estados podem alcançar obviamente (pelo menos sob circunstâncias favoráveis) metas dos tipos mais variados.

Segundo o autor, essa análise incide na afirmação de que “qualquer programa, mesmo que habilmente projetado, falhará se sua implementação é confiada a uma organização inadequada para o propósito” (ROTHSTEIN, 1998, p. 71). Os argumentos utilizados por Rothstein (1998) que confirmam tal tese estão alinhados com a compreensão do que o Estado pode ou não fazer. Nesse sentido, traz à tona uma indubitável diretriz analítica: a performance do Estado.

A abordagem teórico-metodológica do autor, com bases enraizadas no neoinstitucionalismo⁸⁴, apresenta subsídios ao pesquisador da área de políticas públicas, ilustrando uma percepção diferente quanto aos fatores influenciadores do sucesso ou fracasso de programas governamentais, ao destacar a relevância tridimensional, ou seja, histórico-institucional, organizativa e processual na dinâmica das políticas públicas, dessa forma analisando a partir de acontecimentos políticos reais e não se restringindo, pura e simplesmente, a explicações com base nas instituições *per si*. E, assim, busca formular uma teoria mais geral, de implementação de políticas *sine qua non*. O autor pretende, a partir daí, explicar a ação do Estado, indagando sobre o que ele pode ou não fazer.

Assim, o modelo de análise proposto pelo autor respalda-se na compreensão dessa capacidade de ação do Estado. Há que se levar também em consideração, para além da tomada de decisão e de implementação, a análise quanto à legitimidade da política, pois, por melhor desenhados que tenham sido quaisquer programas ou políticas públicas, se eles não gozarem da confiança do público ao qual foram direcionados, fatalmente, ela fracassará.

Nesse entendimento, o autor permite um aprofundamento na análise de políticas públicas, com destaque na análise de três áreas: desenho, implementação e legitimidade da política. Estas últimas, por sua vez, decompostas em dois outros ângulos: a substância, que trata, propriamente, sobre o conteúdo da política e o processo, baseando-se na dinâmica da política (Tabela 3):

⁸⁴ Que, reiterando o que aponta Frey (2000) apud Seraine (2009) acerca do neoinstitucionalismo, o pressuposto central deste está na importância da variável institucional para a explicação de acontecimentos políticos reais, o que o diferencia da abordagem institucional tradicional que “ousa explicar tudo através de instituições” (SERAINE, 2009); está em reconhecer, segundo orienta a autora, o papel desempenhado pelas “ideias” no processo de concepção de políticas (PETER apud SERAINE, 2009), como também argumentado por Faria (2003), o que exemplificaria a diferença que o neoinstitucionalismo traz em sua proposta teórico-metodológica.

Tabela 3 – Categorias primárias do modelo de Rothstein para análise de políticas públicas

	SUBSTÂNCIA (Conteúdo da Política)	PROCESSO (Dinâmica da Política)
Desenho	1.	2.
Organização	3.	4.
Legitimidade	5.	6.

Fonte: Rothstein (1998).

Com a apresentação dessas seis categorias primárias, Rothstein (1998) afirma que a política pública pode sofrer falhas de muitos tipos e que o propósito, ao dispor tal modelo, é categorizar essas falhas de tal modo que, “quando o Estado não puder realizar o que tem a intenção de fazer, sua incapacidade pode refletir deficiências no desenho de política, organização ou legitimidade” (ROTHSTEIN, 1998, p. 73).

Assim, a partir desse modelo aplicado à política pública de juventude na cidade de Teresina, no Estado do Piauí, será importante às finalidades deste trabalho destacar alguns pontos, sistematizados nas seções que seguem.

4.4.1 O desenho

A categoria (1) que faz o cruzamento do desenho com a substância de uma política pública parte do pressuposto de que o conhecimento é limitado, dando ênfase ao fato de que, nesse campo, é impossível penetrar analiticamente e na prática. Primeiro, porque o estado de conhecimento anterior é obscuro quando vem para categorização de programas diferentes. E, na prática, porque as várias medidas públicas envolvem muitos tipos de conhecimentos substantivos sobre os quais os implementadores podem achar difícil para se tomar uma opinião clara.

Isso posto, evidencia-se que um desenho de programa fundamentalmente equivocado não pode ser prosperamente implementado, até mesmo se é colocado nas mãos de uma organização. E o que define ser um programa equivocado, segundo Rothstein (1998, p. 74), “é aquele que, quando executado fielmente de acordo com um plano, prova não ter os efeitos pretendidos, ou possui tais efeitos sérios que seria melhor não ter feito nada”.

Dessa forma, o conteúdo do desenho da política é classificado quanto ao grau de dificuldade para sua implementação, isto é, sua natureza operativa. Por um lado, se a natureza em que a política pretende intervir é uma ambiência, é mais dinâmica ou estática; e, por outro

lado, se refere à forma de intervenção do Estado, ou seja, se ele pretende intervir de maneira direta (intervencionista) ou indireta (regulatória).

A tipificação da política pública mais difícil de ser implementada seria a que abrange o tipo “dinâmica intervencionista”, pois procura influenciar o comportamento das pessoas, de vários modos, através de processo dinâmico (ROTHSTEIN, 1998, p. 79-80).

Quadro 5 – Dimensões de política pública

CONDIÇÕES OPERATIVAS		
TIPOS DE MEDIDAS	ESTÁTICA	DINÂMICA
REGULATÓRIA	Pensões	Código de Direito Civil
INTERVENCIONISTA	Transferências com condicionalidades	Qualificação profissional

Fonte: Rothstein (1998) adaptado por Seraine (2009, p. 148).

Nesse sentido, no que tange à política pública de juventude, analisada no período 2007-2009, essa apresenta-se com características mistas, ora mais regulatória, observando-se a Lei 3.617/2007 que transforma a Secretaria Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente em Secretaria Municipal de Juventude regulando a estrutura organizativa da política a ser coordenada e articulada via SEMJUV, ora estática intervencionista, a exemplo do lançamento de Editais, por parte da Secretaria, para seleção de projetos elaborados pelos jovens⁸⁵ para recebimento de recursos financeiros em proveito de sua execução, reverberando um caráter mais dinâmico à medida que se propõe a mudar posturas e comportamentos da juventude, que, para ter acesso a certos “benefícios”, passa a protagonizar com a elaboração de propostas para executar ações, assim como também se apresenta como dinâmica intervencionista através dos programas e projetos no âmbito da qualificação profissional.

Nesse sentido, há que se destacar o caráter mais intervencionista das ações da Secretaria em sua gênese⁸⁶, tendo em vista que a predominância das ações desenvolvidas culminaram mais diretamente com atividades que envolviam mudanças de comportamentos. Para visualização desse quadro, utilizou-se uma matriz do SPSS com as seguintes variáveis:

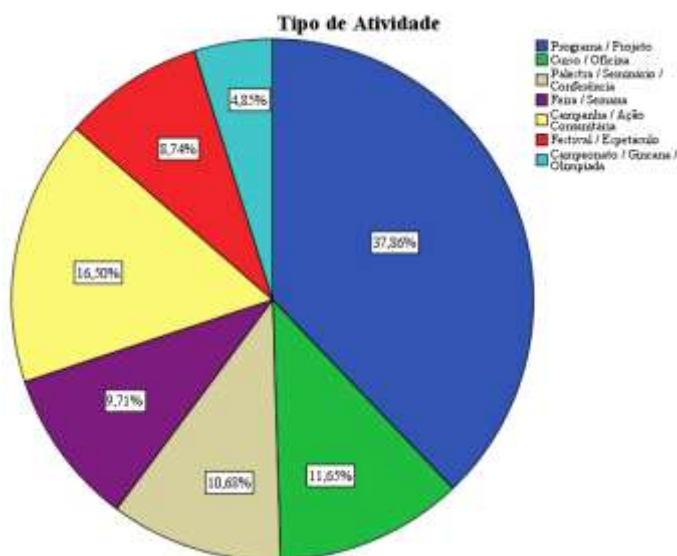
⁸⁵ Conforme apresentado nos Relatórios de Gestão 2011 e 2012 da Semjuv.

⁸⁶ Considerando o período estudado: 2007-2012.

a) identificação, b) ano da atividade, c) tipo de atividade, d) área da atividade e e) atores envolvidos na execução da atividade.

No que se refere, especialmente, à compreensão do conteúdo no desenho da política pública, resalte-se a categorização das 103 ações/atividades que foram tipificadas como: programa/projetos⁸⁷, curso/oficina, palestra/seminário/conferência, feira/semana, campanha/ação comunitária, festival/espétaculo, campeonato/gincana/olimpíadas e outros.

Gráfico 8 – Tipo de ações desenvolvidas pela SEMJUV



Fonte: Elaborado pela autora (2014).

Extrai-se do gráfico, uma predominância de ações, com caráter intervencionista, sobretudo, pela expressividade dos 37, 86% de projetos e programas que contemplaram em suas ações, intervenções, na própria comunidade em que os jovens estavam inseridos, tal como o Projeto Juventude e Meio Ambiente⁸⁸. Seguido por campanhas e ações comunitárias, com um percentual de 16,50 % que implicaram, diretamente, na participação e envolvimento dos jovens, com o objetivo de mudança sob alguma perspectiva, tal como o foi a Caminhada pela Paz (SEMJUV, 2007).

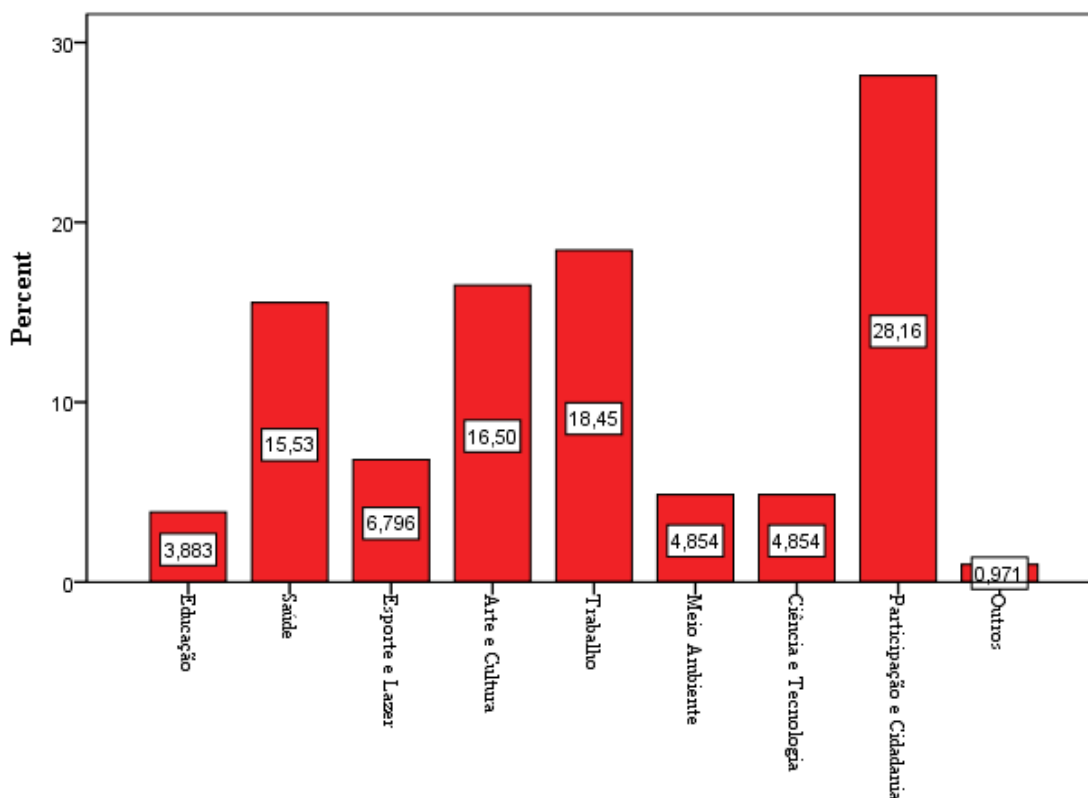
⁸⁷ Considerou-se nestas tipificações ações que não eram isoladas, como um curso específico ou uma palestra, por exemplo, mas que contemplavam mais de uma ação (como exemplo: oficina, palestra e campanha/ação comunitária) ou uma ação reaplicada em diversas realidades, como o caso do Tela Jovem, que consiste na exposição cinematográfica e discussão do tema abordado no filme e que prevê atuação de forma itinerante.

⁸⁸ “objetivando intensificar as relações sócio-ambientais entre grupos juvenis de Teresina em ambiente natural, ecologicamente equilibrado e com jovens socialmente preparados para ampliar e multiplicar lideranças ambientais junto a coletivos de jovens pelo Meio Ambiente” (SEMJUV, 2007).

Além de cursos e oficinas, como as destinadas a qualificação profissional, como os cursos: de artesanato em miniatura em espaguete; em decoração com balões/caixas decorativas; aerografia e grafitt e customização (SEMJUV, 2008).

Corroborando com uma política com caráter mais intervencionista, talvez, até aliado ao fato do público a que está voltada – jovens – a incidência de área contemplada com as ações da SEMJUV, como tem destaque o percentual de 28,16 % de ações, envolvendo participação e cidadania. O que é conjugado com a proposição de viés regulatório da política, tanto em nível nacional, através do Estatuto da Juventude, como também instituído nos objetivos da Lei 3.617/2007 que se refere ao nascedouro da Secretaria.

Gráfico 9 – Áreas contempladas com ações da SEMJUV



Fonte: Elaborado pela autora (2014).

Cabe destacar que há diferentes enfoques nas três gestões, quanto à área de atuação, conforme apresentado e analisado, anteriormente, nos discursos dos gestores. Há uma predominância no “trabalho”, no olhar do primeiro gestor, ao defender que se deve preparar o jovem para o mercado de trabalho e para o empreendedorismo, atribuindo ao jovem poder de mudança e transformação. Para o segundo gestor, o foco recai sobre “esporte e lazer”, como forma de retirar o jovem da margem de vulnerabilidade para que ele não se torne um

problema no meio social. E, para o terceiro gestor, o foco está na “participação e cidadania”, nos seus aspectos intra e interinstitucionais, considerando o jovem um detentor de direitos.

No geral, destacam-se como projetos indistintamente realizados pelas três gestões⁸⁹, em todos os anos:

- i. Gerações de Saúde (área: saúde): tem como objetivo propiciar ações de saúde na prevenção e combate às drogas, DST's/AIDS, cuidado com a vida (suicídio e afogamento), gravidez na adolescência, alcoolismo, tabagismo, violência sexual, entre outras, através de estudantes universitários da área de saúde para atuarem como voluntários e multiplicadores das ações de saúde junto às juventudes (SEMJUV, 2010).
- ii. Tela Jovem (área: cultura): tem como objetivo socializar temas importantes através do cinema, contribuindo para o fortalecimento das relações comunitárias e a participação ativa do jovem na comunidade. Além disso, possibilita um espaço de lazer aliado aos aspectos educativos, contribuindo para a democratização do acesso à cultura pelas juventudes teresinenses e oportunizando um diálogo com o poder público (SEMJUV, 2010).

Ambos os projetos tiveram reconhecimento internacional (linhas 1, 2 e 5), conforme apontado pelo Entrevistado 003:

1	[...] nós chegamos a apresentar no... Encontro Mundial da Juventude , que
2	aconteceu na/na Bolívia , o projeto da Secretaria de Juventude, num DVD. Eu tenho
3	esse DVD. Deve estar aqui [...] e apresentamos, apresentamos esse projeto que era a
4	Secretaria de Juventude de Teresina... e deste/ desta apresentação que nós fizemos o
5	comitê... do MERCOSUL da juventude incorporou o Projeto Geração de Saúde,
6	o Projeto Tela Jovem e um/três projetos com políticas públicas pra ser
7	implementada na América Latina (Entrevistado 003, grifos nossos).

O processo (2) se refere a como implementar, referindo-se, diretamente, à elaboração de uma política e tem como objetivo ver qual o impacto dos conflitos políticos sobre seus desenhos (ROTHSTEIN, 1998, p. 82).

A formulação de uma política certamente constitui uma arena política em que há jogos de interesses. Analisar esse impacto constitui um aspecto importante, pois, no processo de construção do consenso, na “busca de equilíbrio” de interesses, muito do desenho da política pode ser modificado, podendo, às vezes, passar por verdadeiras metamorfoses que venham a alterar significativamente a essência dela. Em outras palavras, o que o autor enfoca nessa

⁸⁹ Com referência tanto nas entrevistas realizadas, quanto nos relatórios de gestão da SEMJUV.

tipologia é que a política sofre tantos “remendos”/“alterações” que os objetivos do programa podem vir a perder sentido e legitimidade.

No que se refere ao processo dessa formulação das políticas públicas de juventude em Teresina, percebe-se, pelos discursos analisados, que houve uma constituição de interesses diversos, apresentando influências tanto do macrossistema – ou seja, da influência decorrente das discussões internacionais e nacionais – quanto dos interesses político-partidários em “acomodar” um indicativo de proposta da ala jovem do PTB, enquanto partido, à época, coligado ao PSDB. Nesse bojo, o início da SEMJUV, enquanto órgão legitimador das políticas de juventude no município de Teresina foi dificultoso e colidiu por “fraco” apoio inicial, não só por parte do chefe do poder executivo local, tal como anteriormente enfatizado pelo Entrevistado 003 – “[...] não é que eu trabalhava em descompasso com a gestão do Prefeito não, mas é porque eu não deixava determinadas situações políticas interferir na missão que estava sendo compartilhada com todo mundo” – como também por parte de outras lideranças que compunham a gestão da administração pública da cidade (linhas 2, 3 e 4):

1 [...] gestor público hoje não é só saber fazer o que sabe ou o que pensa o que sabe,
2 mas é **equilibrar essas relações políticas, esses jogos de cintura**. E eu era visto
3 como um menino, menino mesmo, eu acho até que **fui desacreditado**; acho que fui
4 **desacreditado por Gestores** que se faria ou não faria porque... é... não, é menino,
5 ele não sabe o que é política não. A política não é isso que ele tá querendo fazendo
6 não. Ele vai morrer desse jeito aí [risos] (Entrevistado 003, grifos nossos).

Ainda quanto a essa potencial divergência de interesses, acrescenta o mesmo respondente (linhas 2-4):

1 [...] não é que eu trabalhava **em descompasso com a gestão do Prefeito** não, mas é
2 porque **eu não deixava determinadas situações políticas interferir na missão que**
3 **estava sendo compartilhada com todo mundo**. É muito difícil, **é muito difícil**
4 **você, você conciliar todos os interesses**; é muito difícil, mas é muito gratificante
5 quando você caminha a estrada e chega ao término daquela missão que lhe foi
6 confiada, podendo dormir com a cabeça tranquila de que cumpriu a missão, com os
7 seus recursos, com as suas condições físicas, com a sua capacidade, com os seus
8 limites. É muito gratificante (Entrevistado 003, grifos nossos).

Tal se reflete na questão orçamentária, que, desde o princípio, teve origem incerta, muito embora prevista no art. 10 da Lei 3.617/2007 que institui que estaria o Prefeito Municipal “autorizado a transferir, mediante Decreto, as dotações orçamentárias, em parte ou no todo, antes destinadas à Secretaria Municipal da Criança e do Adolescente - SEMCAD, à Secretaria Municipal da Juventude - SEMJUV”. Pelos discursos apresentados na entrevista, essa transferência

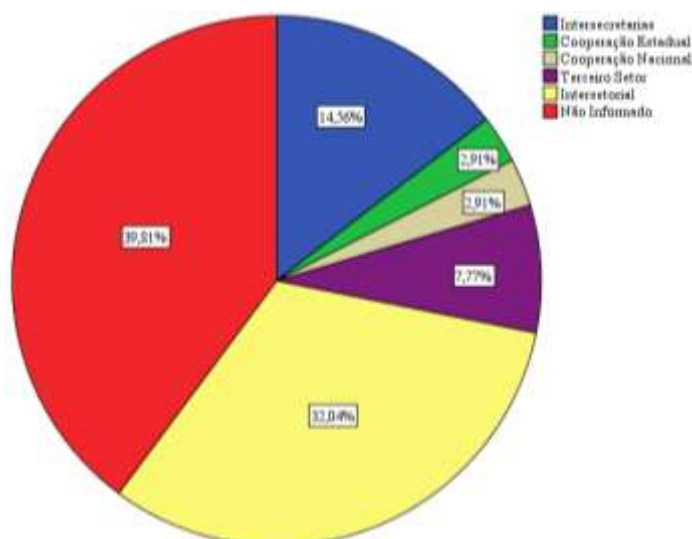
não fora realizada: “nada, nada... nada, nada... não recebemos herança de nada. É por isso que, assim, ela⁹⁰ acabou. Não foi uma extinção da Secretaria pra criar outra não” (Entrevistado 005).

Ainda em relação à dimensão processual do desenho da política que diz respeito ao seu processo de implementação, afirma-se, no art. 5º do mesmo rol legal, que,

para a consecução de seus objetivos, a SEMJUV poderá manter parcerias através de acordos e convênios de cooperação técnica, firmados com instituições públicas ou privadas, governamentais ou não-governamentais, nacionais ou internacionais (TERESINA, 2007).

A questão das parcerias foi constatada, dentro das referências buscadas, tanto nos relatórios anuais de gestão quanto também pelas reiteradas falas dos entrevistados desta pesquisa, de modo que, ilustrativamente, assim se apresentam:

Gráfico 10 – Atores envolvidos nas ações da SEMJUV



Fonte: Elaborado pela autora (2014).

Nota-se, no Gráfico acima, que comporta um maior percentual o item correspondente às parcerias intersecretoriais, assim codificadas por compreenderem parceiros de diferentes segmentos, ou seja, instituições governamentais (como outras secretarias), terceiro setor (como os coletivos de juventude organizados, de diferentes estratos: religiosos, político-partidários, sociais, empresariais etc), instituições internacionais, dentre outros.

E, embora, como apontado anteriormente, haja uma descrença “inicial” por parte de outros gestores e/ou da categoria política, há um importante percentual, no valor de 14,56%, relacionado às parcerias com intersecretarias, mesmo sem definir exatamente o que compete a

⁹⁰ Referindo-se à Semcad.

cada instituição. Além disso, não é apresentada dentro do desenho da política uma linha de articulação estratégica que se propõe ser a Secretaria Municipal de Juventude, no sentido de ser a “coordenadora” a integrar as políticas setoriais, como saúde, educação e trabalho, que sejam referentes à juventude, mas apenas a observância de projetos assistemáticos e que estejam, de fato, num plano transversal integrado entre as diferentes Secretarias.

No que diz respeito ao desenho processual interinstitucional com o mecanismo institucional de “participação democrática”, o Conselho Municipal de Juventude foi criado antes da Secretaria Municipal de Juventude e era vinculado à SEMTCAS, passando a ser vinculado à pasta da juventude, com a criação da SEMJUV. Entretanto, no bojo processual inicial, fora deslegitimado de suas funções, haja vista que não participou diretamente da criação da Secretaria, tendo esta ficado, sobretudo, no levantamento, estudo e concepção por duas técnicas e sob a decisão final do prefeito (conforme entrevista 005). Pelos relatórios de gestão, ora ele figura como um “órgão deliberativo, normativo, fiscalizador, consultivo e tem o objetivo de assessorar a SEMJUV na formulação de diretrizes municipais das políticas de juventudes” (SEMJUV, 2012) ora como tão somente “um órgão deliberativo e consultivo” (SEMJUV, 2007, 2009, 2010). Mas, apesar de seu caráter meramente consultivo, houve momentos primordiais, tal como o processo de institucionalização da política de juventude através de sua estruturação funcional, que o mesmo tão teria sido contemplado com sua participação no processo.

Contudo, o conteúdo da política de juventude no município segue uma diretriz flutuante, haja vista não só os enfoques dos gestores que oscilam o foco da política (ora, com orientação mais ao trabalho e empreendedorismo, ora no aspecto do esporte e lazer, ora associado aos espaços de participação de/com a juventude), em decorrência do perfil de A ou B, como também em decorrência das articulações ou não de cada Gestor com outras instituições e das instituições de juventude que apresentem diferentes funções, tal como a de Secretaria e de Conselho, denotando, pois, uma instabilidade quanto à dinâmica processual de encaminhamento das demandas do segmento juvenil.

4.4.2 A organização

A ideia primordial que Rothstein (1998, p. 87-99) sustenta, no quesito organização da política pública (“Of the art of organizing!”), está pautada no sistema de administração que inclui o tipo de tarefas e das técnicas (substância) que a organização necessita executar e também nos níveis de organizações responsáveis pela implementação (processo). O autor

chama atenção ao fato de que, quanto mais complexas as tarefas e mais incerta a natureza dos objetivos de intervenção, mais difícil é a implementação da política. Assim, no quesito arte de organizar (substância), é preciso saber que tipo de estrutura organizacional é compatível com a implementação de determinada política, o que se justificaria por essas necessidades organizacionais serem diversas.

No que se relaciona ao processo (3) – a arte de organizar –, segundo Rothstein (1998, p. 89), os investigadores não sabem quais estruturas são melhores para implementar uma política e, “considerando que programas públicos variam muito no grau de incerteza que eles têm que controlar, não há um único tipo melhor de organização e nenhum único tipo melhor de estrutura de incentivo”.

Entretanto, Rothstein (1998) considera dois fatores fundamentais para se pensar a implementação: 1) o tipo de tarefa que a organização deve realizar e 2) a espécie de técnica a empregar, sendo que as primeiras se desdobram em uniformes e variadas e as últimas em padronizadas e não padronizadas. E, ao invés de apontar uma estrutura como melhor do que a outra, o autor alerta para o fato de que a forma organizacional é inapropriada à medida que é incompatível com a tarefa à qual se propõe desempenhar.

Quadro 6 – Tarefas e técnicas em políticas públicas

TÉCNICAS	TAREFAS	
	UNIFORME	VARIÁVEL
PADRONIZADAS	Organização Burocrática	Orientação Profissional
NÃO PADRONIZADAS	Organização Administrativa / Gerencial	Organização de Conhecimento

Fonte: Rothstein (1998), adaptado por Seraine (2009, p. 154).

Segundo Rothstein (1998, p. 90), “organizações burocráticas possuem funções bem toleráveis quando as tarefas são uniformes e a técnica pode ser unificada”, de modo que as regras precisas podem ser usadas assim administrando a organização. O autor sinaliza que o Estado em geral é muito bom nesse tipo de tarefa de infraestrutura.

Nas áreas em que muitos diferentes tipos de casos devem ser negociados, e, por conseguinte, é difícil aplicar regras precisas, o conhecimento profissional pode ser requerido. Assim, a tarefa é variável e há o uso de técnicas padronizadas, oriundas de conhecimento técnico especializado. São, portanto, organizações com orientação profissional. Já quando as tarefas a serem executadas são bastante uniformes, mas a escolha da técnica é difícil de julgar, o autor aponta que estruturas ou organizações administrativas são as mais próprias.

Necessário se faz, em tais áreas, um tipo de organização que seja mais sensível a mudanças em suas técnicas do que as organizações profissionais geralmente o são. Essa tipologia é muito semelhante às características de empresas privadas (ROTHSTEIN, 1998, p. 91).

Finalmente, o autor enuncia que, quando “as tarefas são variáveis e a técnica não pode ser unificada, então são necessárias organizações que em ambos os casos busquem procurar conhecimento novo e capaz de adaptar este conhecimento a uma realidade complexa” (ROTHSTEIN, 1998, p. 91). Organizações desse tipo requerem certo grau de autonomia organizacional, o que impõe muitas responsabilidades e custos públicos em um terreno incerto.

Assim, existem tarefas que prescindem de técnicas mais padronizadas, como as tarefas rotineiras de expedição de carteiras de motoristas, por exemplo. Já outras são atividades variadas, como nas políticas de saúde. Essas, certamente, falharão com uma organização burocrática que empregue técnica padronizada, pois o tipo de tarefa a ser desempenhada é política.

Observando a política pública de juventude, não só no contexto local, mas no âmbito mais global, pode-se inferir que há prevalência de tarefas variáveis, posta a multiplicidade de demandas dos jovens, dos diversos segmentos juvenis, como explicitadas nos discursos dos entrevistados. Isso impõe a necessidade de uso de técnicas não padronizadas, tendo em vista que há uma pluralidade de objetivos a alcançar. Nesse passo, entender o processo de organização de uma política (4) traduz-se na busca por respostas para a seguinte questão: que tipos de problemas organizacionais envolvem sua implementação? Rothstein (1998, p. 93) aponta como problema central, nesse quesito, o que ele denomina “sopro de responsabilidade” ou “buraco negro das democracias recentes”, os quais são explicados pelo vazio de responsabilidade político-administrativa na condução da política, encontrado quer seja no nível individual, quer seja organizacional.

De acordo com Seraine (2009), o tipo de política que ilustra essa situação é a dinamicamente intervencionista:

[...] em tal política há, no processo de implementação, o envolvimento de diferentes organizações (públicas e/ou privadas, lucrativas ou não), simultaneamente. Esse tipo de política envolve a participação de diferentes níveis do governo central, regional, local, além das organizações privadas. Na construção de redes de implementação, certamente as relações de poder e autoridade afloram e podem tornar-se pontos nevrálgicos no processo de implementação (SERAINE, 2009, p. 126-127).

No caso da política pública, como, nos seus próprios contornos, não é realizada tão somente por um setor específico – por estar redistribuído orçamento em diferentes Ministérios no âmbito do Governo Federal, assim como em diferentes Secretarias nos entes subnacionais, em muitos aspectos –, não só é atribuída a ela a missão de coordenar e articular tais políticas, como também de ser questionada a sua real importância:

1 [...] é fundamental... é uma política, que ela é Intersetorial, que passava por todas, e
 2 ainda a Secretaria de Juventude ainda tinha que fazer essa articulação junto aos
 3 outros setores. Às vezes, havia até um questionamento de outras secretarias “**ah mas**
 4 **isso vocês não fazem, deixa que a gente já... estamos resolvendo!**”⁹¹. Naquela,
 5 percebia que não conseguia fazer um trabalho de articulação com as outras
 6 secretarias, não sei se aquela questão do esterelismo [querendo dizer esterelismo]
 7 cada um quer brilhar de uma forma diferente (Entrevistado 005, grifos nossos).

O que cabe destacar neste ponto é que, nesse ambiente, com todas as complicações que uma estrutura de implementação intersetorial pode gerar, é um complicador, por vezes, identificar e apontar, diante das falhas, quem é o responsável pelo quê, de modo que se faz necessário, para driblar tais obstáculos, ter atenção aos problemas de coordenação e descentralização.

E, nesse bojo, é importante considerar os papéis e atribuições que foram sendo incorporados na missão da SEMJUV, em tempos distintos:

[...] a **missão de articular o conjunto das políticas públicas de Teresina** que, de alguma forma, atinjam o segmento juvenil, como cultura, segurança, educação, saúde, trabalho e renda, esporte, lazer, **articulando... propondo... desenvolvendo ações...** que visem ao aprimoramento da qualidade de vida da juventude (SEMJUV, 2007).

[...] contribuir para o desenvolvimento da identidade e da autonomia dos (as) jovens, **reconhecendo-os como sujeitos de direitos, além de formular, elaborar, gerenciar e acompanhar programas/projetos em conjunto com outras secretarias.** Intermediar parcerias com entidades civis, organizações e expressões da juventude, bem como, estabelecer convênios a nível nacional e/ou internacional para auxiliar na construção e implementação das políticas públicas na nossa cidade (SEMJUV, 2012).

Embora, nos dois trechos, haja a ideia da articulação intersetorial, na citação 1 (de 2007), há uma predominância da missão vinculada a articular em detrimento de ser um organismo fomentador e formulador de políticas públicas de juventude, tal como mais presente na citação 2 (2012), o que, inclusive, pode ter sido reflexo numa maior abertura dialógica no decurso da terceira gestão (2010-2012):

⁹¹ Referência ao início da Semjuv, na primeira gestão, em 2007.

1 [...] não deu pra fazer muito bem no primeiro ano, mas, no segundo ano, foi
 2 **planejado junto com o Conselho Municipal de Juventude** que, pela primeira vez,
 3 estava assim, sendo chamado pra pensar também, dialogar! As **organizações de**
 4 **juventude também participaram do planejamento:** que era o mais viável pra
 5 eles? O que que era preciso tirar? O que que era e aí a gente conseguiu fazer uma
 6 boa gestão já no segundo ano porque teve **esse grande trabalho de equipe dentro**
 7 **da Prefeitura.** Tão bom que às vezes eu chegava à ideia com o Prefeito: “vou fazer
 8 isso!”. Ele perguntava: – tem dinheiro? Eu disse assim: – tem não, mas a gente
 9 consegue, porque eu sabia que o eu pudesse precisar da Secretaria de Assistência
 10 Social conseguia, se eu pudesse fazer algum projeto na área da educação eu teria
 11 uma boa parceria com a Educação e aí, realmente, a gente conseguiu fazer uma
 12 **política de juventude passando por todos os setores da Prefeitura.** No esporte,
 13 esse aí, eu não posso esquecer que eu realizava vários... junto à Secretaria da
 14 Juventude do Esporte. Eles estavam conosco em todo o trabalho (Entrevistado 005,
 grifos nossos).

4.4.3 A legitimidade

No que se refere à legitimidade da política, como área de análise no modelo de Rothstein (1998), a dimensão substantiva (5) se relaciona à legitimidade do Estado e ao nível de confiança dos cidadãos nas instituições políticas, em que o grau de legitimidade que o Estado goza é decisivo para mostrar o que ele pode ou não fazer. Por outro lado, a ausência da confiança popular nas instituições responsáveis pelo processo de implementação da política é sinal de que tal processo provavelmente falhará.

Para ilustrar a importância atribuída a este fator, Rothstein (1998, p. 100) aponta o caso do Estado de Bem-estar Social Sueco⁹², ratificado na transcrição:

[...] programas públicos que, no papel são racionais e bem pensados – como devem ser, podem encontrar rejeição geral se os cidadãos considerarem o Estado (como no “estado do bem-estar”) como um esbanjador, corrompido, ou geralmente mal organizado e mal administrado (TARROW apud ROTHSTEIN, 1998, p. 100).

⁹² Citando uma passagem sua pela Universidade de Cornell, em 1990, em que fora convidada para proferir uma Conferência sobre o Estado de Bem-estar Sueco para um grupo de estudantes americanos e que teria causado espanto a um estudante americano sobre o nível de imposto sueco, que corresponderia duas vezes ao americano. Teria o estudante suscitado o questionamento: “Mas como é possível existir uma tal sociedade?”. E Rothstein (1998, p. 100) respondeu à lógica pelo viés não monetário, mas na confiança depositada pelos cidadãos suecos, em seu processo sociocultural, por confiança ao governo sueco.

É pertinente ressaltar que a execução de uma mesma política pode variar não só entre países e estados como dentro de um mesmo município, em diferentes gestões, pois não só os atores da política não são os mesmos em todos os lugares, como também podem não gozar da mesma legitimidade, de modo que, pode ser mais geral, ligando-se ao sistema político por inteiro, ou específica, ligada às instituições e programas mais particulares.

Por fim, a dimensão processual da legitimidade (6) propõe discutir a relação: implementação \times legitimidade, isto é, tem por escopo examinar o que o Estado pode fazer para assegurar a legitimidade na implementação de suas políticas públicas. E, para melhor apresentar tal argumento, Rothstein (1998, p.112) elabora uma tipologia composta de seis tipos-ideais, que são seis modelos para obtenção de legitimidade no processo de implementação, graficamente visualizados logo abaixo (Quadro 7), enfatizando apenas a base de legitimidade de cada um.

Quadro 7 – Seis modelos para alcançar legitimidade no processo de implementação

TIPO DE MODELO	BUROCRÁTICO	PROFISSIONAL	CORPORATIVO	USUÁRIO ORIENTADO	POLÍTICO ORIENTADO	LOTERIA
Base de legitimidade	Regras gerais	Conhecimento científico	Interesses compartilhados	Co-determinação	Eleições grátis e gerais	Chances iguais
organização	Hierárquico	Colegial	Multipartite	Auto-administrativo	Dualístico	Inexistente
Ator principal	Funcionário	Profissional	Organizacional representativo	Usuário	Político	Inspetor de loteria (supervisor)
Condição prévia	Regras Precisas	Conhecimento aplicável	Interesse monopolizado	Participação ativa	Representatividade	
Efeitos Positivos	Previsibilidade	Racionalismo científico	Cooptação de oposição	Participação	Responsabilidade política	Objetividade estatística
Efeitos Negativos	Inflexibilidade	Corpo de exército de espírito negativo	Domínio de interesses especiais	Diferenças de interesses	Manipulação política	Imprevisibilidade
Tipo de decisão	Interpretação de regras		Negociação	Reunião geral	Julgamento político	Drawingoflots – “Sorteio”

Fonte: Rotshtein (1998).

Faz-se mister esclarecer que essas seis maneiras diferentes que o Estado dispõe para implementar políticas com legitimidade são construções analíticas que, em determinadas situações, podem aparecer não na forma “pura”, mas, invariavelmente, conter formas híbridas, as quais todas elas possuem vantagens e desvantagens. A aplicação ao caso da SEMJUV perpassa momentos distintos não só na substância mas também no processo.

Na legitimidade, enquanto substância, a SEMJUV está relacionada à confiança dos cidadãos – neste caso, da população direta atendida pela Secretaria: os jovens. Esta confiança foi assim expressa:

1 [...] foram projetos pensados e discutidos com a juventude que eu hoje... a
 2 gente aí/a minha lente em relação à juventude diminui... se distancia. Ela não
 3 é mais... esse jovem... dessa forma né! E até mesmo o movimento de
 4 juventude, tudo que foi criado de conquista... **eles se afastam, eles acabam**
 5 **se afastando porque que um disse eu num vou mais lá pra quê? Eu levo**
 6 **um ofício, não me dão retorno, não aparece mais ninguém entendeu não,**
 7 **não e “eu vou fazer isso por que aí ah é porque é mais é as entidades**
 8 **ligada à igreja católica que são mais beneficiadas à juventude do terreiro**
 9 **num é, num é”.** Aí oh... só ficam calados ... oh ... **mas vocês têm que brigar**
 10 **pelos direitos de vocês.** É a oportunidade da Secretaria, é de vocês também.
 11 Corto pra aí! Muitos se manifestam nas redes sociais, ainda, pontuando essa
 12 ideia que tivemos uma das melhores gestões que a Secretaria teve, nos
 13 últimos anos de três gestores né, quatro, cinco já! (Entrevistado 005, grifos
 nossos).

Na passagem citada, infere-se que o espaço institucional da SEMJUV que, antes, era legitimado categoricamente pela juventude, já não está mais ocorrendo nas gestões sucessórias (linhas 5-9), perdendo a legitimidade com o consequente afastamento (linhas 4-5) dos jovens deste espaço institucional, tal como fora ilustrado em outras passagens, no decurso da entrevista, em que o entrevistado sinalizou que os jovens tinham acesso livre a toda a estrutura da SEMJUV, por ser um direito que lhes competia (linha 10).

No que tange aos “tipos-ideais” quanto ao processo da legitimidade, percebe-se díspares composições ao longo das três gestões da SEMJUV. Ora com uma orientação mais voltada ao político-orientado, marcado pelo processo de implementação de legitimidade, envolvendo os políticos eleitos diretamente no nível local na elaboração de decisões de implementação.

Assim, percebe-se tanto a indicação do primeiro gestor, que teve um caráter político-partidário em sua indicação ao cargo; escolhido, sob a alegação de possuir determinado perfil – jovem, líder e vinculado ao partido da base aliada – e, portanto, sua participação nas decisões passou a ser consideradas legítima, ao ponto de ter assumido o cargo de primeiro secretário. À primeira gestão, por sua vez, pode ser atribuído um modelo misto, tendo em vista que o modelo corporativo também se fez presente, à medida que grupos/coletivos de jovens político-partidários tiveram uma inserção majoritária apontada como legítima no âmbito das decisões e implementação dos programas públicos.

A segunda gestão também foi marcada pelo modelo político-orientado que, porém, teve uma contraposição quanto aos efeitos: não se percebe pelo discurso do gestor do referido

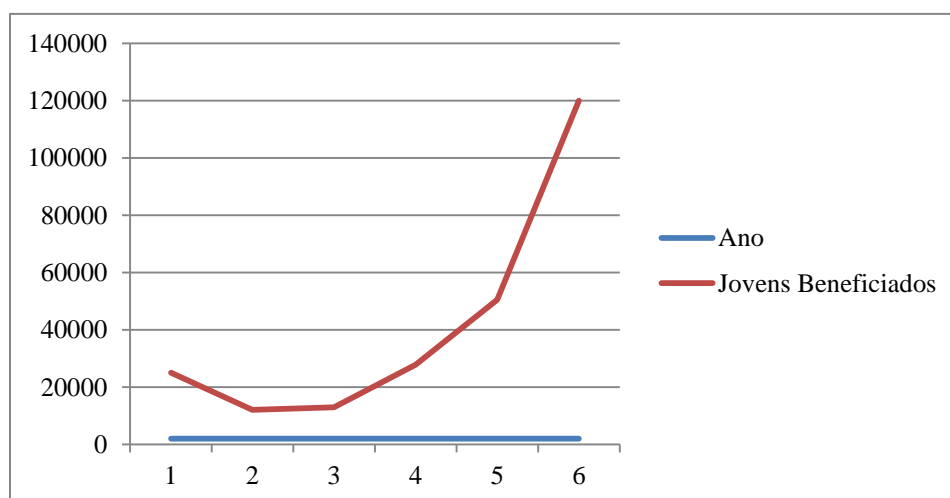
período uma prevalência de participação do segmento juvenil nas decisões e/ou implementação da política pública de juventude na sua administração. Ao passo que, disto, se infere, em contraponto, diferenças nos interesses, um aspecto negativo, ofertado por tal modelo.

Com relação à terceira gestão, há uma mesclagem do modelo profissional e do usuário-orientado. Profissional porque, conforme já abordado na seção de análise de discurso, o gestor do período 2010-2012 teve sua indicação atrelada ao seu perfil técnico de Cientista Social, com o currículo profissional orientado para a gestão pública, desde o princípio de sua formação, passando por cargos técnicos, inclusive na área da infância e da juventude, antes de assumir a Secretaria Municipal de Juventude, e por nesse tipo de modelo “as políticas serem confiadas aos profissionais de cada área” (ROTHSTEIN, 1998, p. 108).

Por outro lado, a legitimidade processual nessa gestão, a política pública de juventude local, esteve atrelada ao modelo orientado pelo usuário, em que “desenvolve sua implementação sob influência dos cidadãos para que, direta e pessoalmente, entrem em contato com determinado programa político (i.e., que usem seus serviços)” (ROTHSTEIN, 1998, p. 109).

Enfim, a legitimidade da SEMJUV pode ser também inferida pela participação de uma parcela significativa de jovens nas atividades da SEMJUV, durante as três gestões, no período de 2007-2012, atingindo cerca de 120.000 jovens⁹³ de um total aproximado de 250.000 jovens na cidade⁹⁴, no final da terceira gestão (SEMJUV, 2012):

Gráfico 11 – Quantitativo de jovens beneficiados com ações da SEMJUV (2007-2012)



Fonte: Elaborado pela autora (dados Relatórios SEMJUV).

⁹³ Estimativa acerca dos jovens beneficiados pelas ações e programas da Secretaria a partir dos relatórios.

⁹⁴ Parcela total de juventude de Teresina, com base nos dados referentes ao IBGE (2010).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho teve como objetivo analisar a institucionalização da política pública de juventude a partir da criação da Secretaria Municipal de Juventude (SEMJUV) em Teresina, capital do Estado do Piauí, de forma que as questões específicas que o subsidiaram versaram sobre: Quais as motivações para criação da SEMJUV em Teresina? Como a SEMJUV foi projetada? Por que uma estrutura de governo específica para juventude?

Entender tal problematização implicou as discussões em torno da formação de uma agenda pública de juventude. Como fora observado, no contexto internacional, o ano de 1985 é considerado na literatura como Ano Internacional da Juventude pela Organização das Nações Unidas (ONU), o que tornou mais evidente o tema sobre políticas de juventude aos Estados-membros. Entretanto, no Brasil, só 10 (dez) anos depois é que se aperceberam das “influências” mais factuais, a partir da aprovação do Programa Mundial de Ação para a Juventude (PMAJ) pela ONU, que convocou os países-membros a pensarem estratégias para o presente e futuro dos jovens e a elaborarem uma Política Nacional de Juventude. Percebe-se nesse plano, pois, as influências de organismos internacionais e sob a égide de acordos multilaterais.

No panorama político nacional, apresentou-se, como marco legal, o ano de 2004, em que o Governo Federal teve a iniciativa de constituir um grupo interministerial, no âmbito da câmara de políticas sociais, para formular uma política nacional voltada ao segmento juvenil, tendo elaborado, nesse período, o Plano Nacional de Juventude sob a forma de projeto de lei (PL nº 4530/2004) e o Estatuto da Juventude. Este último, conforme observado, fora recém-aprovado, através da Lei. 12.852/2013 que trouxe uma série de condicionantes de instituição de direitos e prerrogativas aos jovens, associando-os a sujeitos de direitos, estratégicos e partícipes de todo o envoltório processual das políticas públicas, desde a formulação à avaliação, o que vem a ser alinhado com a tendência regulatória da política pública de Teresina, através da Lei 3.617/2007, que transforma a Secretaria Municipal da Criança e do Adolescente em Secretaria Municipal de Juventude.

Assim também empreende-se uma trajetória das políticas públicas voltadas ao segmento juvenil, por parte do rol legal, incorporando a criação de mecanismos para impulsionar os jovens e estruturar políticas públicas através da articulação com organizações governamentais ou não governamentais, o que compreende, portanto, uma significação para a Semjuv ser um organismo articulador das políticas públicas de juventude que busque

mecanismos e estratégias que impulsionem a participação e o reconhecimento dos jovens, enquanto sujeitos de direitos.

A Secretaria Municipal de Juventude, criada em Teresina no ano de 2007, no então governo do PSDB e sob a primeira gestão, uma indicação do PTB, partido, à época, da base governista local, se apresenta como objeto de análise importante. Dentre os fatores para compreensão sobre a institucionalização de tal política pública no município está a criação de uma estrutura específica de governo, dada a “incipiência” da política, de relevância reforçada, com a constatação de investimentos anuais nas cifras de R\$13.000.000,00, destinados a projetos e ações transversais nos diversos órgãos da administração pública local.

Como hipótese central deste estudo, comprovou ser a categoria juventude – dado seu exponencial contingente populacional expressivo das últimas décadas, bem como seu potencial de transformação para realidade política e socioeconômica da nação – um “protótipo” que compõe terreno fértil a ser consolidado como estratégia desenvolvimentista, enquanto política pública, pelo ente subnacional. Reforçando tal hipótese desenvolvimentista, existe a potencial influência do debate internacional que pressionou o Estado brasileiro a incluir as políticas de juventude na agenda pública.

As análises dos discursos dos entrevistados convergiram, sobretudo, ao momento dificultoso quanto ao processo inicial, atribuído unanimemente por aqueles, dificuldade baseada na falta de estruturação física e de pessoal, na gênese da Secretaria, muito embora, o texto legal – a Lei 3.617/07v – ter previsto não só a transformação da Secretaria Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (SEMCAD) em Secretaria Municipal de Juventude (SEMJUV), como previu também transferências de bens móveis e imóveis, de pessoal e orçamentária, o que fatidicamente não teria se concretizado.

Para compreensão categorial de juventude, apresentou-se de suma importância o escopo analítico que leciona Faria (2005), no campo das ideias e conhecimentos, quanto também a compreensão acerca da institucionalização da política, a partir do referencial neoinstitucional, embasando-se em autores tais como: Hall & Taylor (2003), Therét (2003), Bo Rothstein (1998), DiMaggio e Powell (1997), numa perspectiva mais geral e, em termos mais específicos da política de juventude, nos trabalhos de Sposito (2007), Sposito e Carrano (2003), Boneti (2005) e Kerbaudy (2005).

Ademais, ao aplicar o modelo de análise de políticas públicas de Bo Rothstein (1998), diversas conjecturas puderam ser extraídas, dentre as quais a demonstração de que o perfil organizacional da SEMJUV – para além do gestor, o que parece melhor se adequar, dado a tarefa ser variável e associar a utilização de técnicas não padronizadas, associadas ao perfil de

demandas plurais da juventude – é a tipologia “organização de conhecimento”, pautada numa dimensão da política mais dinâmica intervencionista, de modo que tal estrutura seja capaz de atuar de forma mais dinâmica e com efetividade em prol do atendimento da demanda plural do seu público-alvo: os jovens.

Neste entendimento, levando em consideração as dimensões de conteúdo e de processo das áreas de desenho, organização e legitimidade da política, a conclusão a que se chega quanto ao “que pode o Estado fazer” sintetizadas a partir do modelo de análise de Rothstein.

Uma primeira conclusão, pautada no desenho da política pública, é que o Estado pode e deve agir, mesmo quando não tem o conhecimento global acerca de determinada problemática ou de como funciona ou não para atender as demandas acerca de tal problemática.

Despertando, interessante reflexão de que, um problema social *per si* não é justificativa inquestionável para o a implementação de um programa político, mas torna-se algo a ser analisado quando é reconhecido pelo Estado como algo que demanda, prescinde da atuação do Estado.

E, neste aspecto, a Secretaria Municipal de Juventude, não fora criada tão puramente por demandas oriundas de um segmento ou outro, mas se deu pela confluência de uma série de variáveis: contexto de influências da agenda nacional, oriunda de uma formação com bases latino-americanas e por meio da pactuação do Brasil com organismos multilaterais, como a Organização Ibero-americana (OIJ) e a Organização das Nações Unidas (ONU) a partir do Programa Mundial de Ação para a Juventude (PMAJ). Outra variável foi o gancho “oportunista” do partido da base aliada, PTB, que tinha em seu programa nacional, a meta de expansão de organismos institucionais de juventude pelos Estados e Municípios brasileiros, defendido por creditar como importante o cenário de oportunidades advindas com este processo de constituição da política de juventude no cenário nacional. E, ainda, a variável constituída pela composição de mais de 50 entidades organizadas de Juventude que, antes, discutiam em suas arenas unilaterais e passou a integrar a estrutura organizacional e processual da Semjuv, chegando ao final da terceira gestão, o cadastro de mais de 163 entidades organizadas de juventude em Teresina (conforme entrevistado 005), com atuação em mais de 100 distintas ações, dentre as quais: projetos/programas, cursos/oficinas, festival/espetáculo, campanha/ação comunitária, olimpíada e feira.

Ademais, uma segunda conclusão a que se chega, amparada na organização da política pública, é que o Estado pode agir de forma exitosa se ele não estiver aprisionado a rótulos e

receitas organizacionais, tendo em vista que é preciso escolher o tipo de organização que possibilite uma melhor adequação às tarefas a serem cumpridas e às técnicas a serem utilizadas e não um engessamento. Neste aspecto, a SEMJUV, demonstrou que seu perfil organizacional, para além do gestor, o que parece melhor se adequar, dado a tarefa ser variável, e, associar a utilização de técnicas não padronizadas, associado ao perfil de demandas plurais da juventude, pressupõe um alinhamento de uma organização de conhecimento, que seja capaz de atuar de forma mais dinâmica e com efetividade, em prol do atendimento da demanda plural do seu público-alvo.

Infere-se, a partir de todo o exposto, uma terceira conclusão, que vai em direção da legitimidade da política pública, é a respeito de que o que o Estado pode fazer depende muito de como ele estrutura e coordena a relação entre as instituições implementadoras e o cidadão, ou seja, se as instituições são legítimas perante o público a que se destina e se o processo de tal implementação, percorre um caminho considerado legítimo. Nesta seara, a SEMJUV, condensou, em certa substância legítima, dada a adesão dos jovens às ações desenvolvidas pela Secretaria, tal como pode ser observado nas análises, deste trabalho.

Contudo, fora demonstrada a importância em compreender os diferentes momentos pelos quais a SEMJUV perpassou, para se inferir que ela é relevante ao que compete a arena da formulação, implementação e avaliação bem como da articulação intersetorial das políticas de juventude no município de Teresina, Estado do Piauí.

Insta destacar a incipiência do assunto no que tange tanto à constituição efetiva de uma agenda pública acerca das políticas públicas de juventude e o processo de institucionalização pelos entes subnacionais quanto à literatura dedicada à matéria. Neste ínterim, destacando os trabalhos empreendidos com foco em estudos de casos por Sposito e Carrano (2003) e Sposito (2007) que, porém, exploram realidades mais centralizadas nas regiões sul e sudeste do Brasil e as publicações compiladas a partir do Projeto “Coletivo Latinoamericano de Jovens”, especificamente, a obra “Juventudes do nordeste do Brasil, da América Latina e do Caribe”, organizada por Tejeda e Reis (2009) que apresenta um panorama da condição juvenil, com corte de estudo focando a realidade do nordeste brasileiro.

De modo que dada tal conjuntura, a pesquisa em questão justificar seu enfoque empírico se enquadrar como um Estudo de Caso, perseguindo o aprofundamento no objeto de análise assim como também a busca nas fontes primárias para extração dos dados, por meio das entrevistas em profundidade com os atores diretamente associados no e com o processo de institucionalização da política pública de juventude, na qualidade de gestores responsáveis pela pasta da Secretaria Municipal de Juventude no período analisado.

Diante do exposto, não restam dúvidas que tal problemática incitará novos estudos bem como também estudos comparados com outras realidades centradas no papel de entes subnacionais no processo de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas de juventude no cenário brasileiro.

REFERÊNCIAS

ABRAMO, Helena Wendel. Condição juvenil no Brasil contemporâneo. In: ABRAMO, Helena W.; BRANCO, Pedro Paulo (Org.). *Retratos da juventude brasileira: análise de uma pesquisa nacional*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2008, p. 37-72.

_____; WENDEL, Helena. Considerações sobre a tematização social da juventude no Brasil. *Rev. Bras. Educação*, n. 05/06, 1997. Departamento de Sociologia - Universidade de São Paulo. Disponível em: <http://www.anped.org.br/rbe/rbedigital/RBDE05_6/RBDE05_6_05_HELENAWENDELABRAMO.pdf>. Acesso em: 5 dez. 2012.

_____; _____. BRANCO, Pedro Paulo M. (Org.). *Retratos da juventude brasileira: análise de uma pesquisa nacional*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2008.

ALMEIDA, Elmir; ANCASSUERD, Marli P.; NAKANO, Marilena. Novas e velhas questões na proposta de organismos específicos de gestão de políticas públicas para jovens: um estudo dos casos de Santo André e São Caetano do Sul. In: SPOSITO, Marília Pontes (Coord.). *Espaços Públicos e Tempos Juvenis: um estudo de ações do poder público em cidades de regiões metropolitanas brasileiras*. São Paulo: Global, 2007.

AQUINO, Luseni. A juventude como foco nas políticas públicas. In: Juventude e políticas sociais no Brasil. CASTRO, Jorge Abrahão de; AQUINO, Luseni Maria C. de; ANDRADE, Carla Coelho de (Org.). Brasília: Ipea, 2009, p. 23-40. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/livros/LiverJuventudePoliticass.pdf>>. Acesso em: 1 ago. 2012.

ANDERSON, P. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, E.; GENTILI, P. (Org.). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. São Paulo: Paz e Terra, 1995, p. 9-39.

AZAMBUJA, Darcy. *Introdução à Ciência Política*. 2. ed. São Paulo: Globo, 2008.

BAUER, Martin W. Análise de conteúdo clássica: uma revisão. In: BAUER, Martin W.; GASKELL, George (Org.). *Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático*. Trad. de Pedrinho A. Guareschi. 9. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011, p. 189-217.

BONETI, Lindomar Wessler. *Políticas públicas por dentro*. 2. ed. Ijuí: Ed. Ijuí, 2007, 96 p.

BRASIL. *Emenda Constitucional n. 65, de 13 de julho de 2010*. Publicado no DOU 14.7.2010. Brasília, jul. 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc65.htm>. Acesso em: 1 nov. 2011.

_____. *Emenda Constitucional Nº 65, de 13 de Julho de 2010*. Publicado no DOU 14.7.2010. Brasília, jul. 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc65.htm>. Acesso em: 1 nov. 2010.

_____. *Lei nº 11.129, de 30 de junho de 2005*. Institui o Programa Nacional de Inclusão de Jovens – ProJovem; cria o Conselho Nacional da Juventude – CNJ e a Secretaria Nacional de Juventude. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11129.htm>. Acesso em: 1 nov. 2011.

_____. *Lei nº 12.852, 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. Brasília: Presidência da República, 2013. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12852.htm>. Acesso em: 10 ago. 2013.

_____. Presidência da República. Secretaria-Geral. Disponível em: <<http://secretariageral.gov.br/atuacao>>. Acesso em: 10 ago. 2013.

CAMARANO, Ana A.; MELLO, J. L.; SANZO, S. Um olhar demográfico sobre os jovens brasileiros. In: CASTRO, Jorge A. de; AQUINO, Luseni Maria C. de; ANDRADE, Carla C. de (Org.). *Juventude e políticas sociais no Brasil*. Brasília: Ipea, 2009. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/livros/Liver_JuventudePolíticas.pdf>. Acesso em: 1 ago. 2012.

CAPELLA, Ana Cláudia N. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. In: *BIB*. São Paulo, n. 61, 1º semestre de 2006, p. 25-52. Disponível em: <<https://perguntasapo.wordpress.com/disciplinas/ptapp/>>. Acesso em: 3 fev. 2013.

CARTAGENA, Carlos M. F. *Plano Nacional de Juventud (2011-2014) y Plano de Acción (2011-2024)*. Secretaria de Inclusion Social / Dirección Nacional de la Juventud. Gobierno de El salvador, 2011.

CLEMENTINO, Josbertini V. *As políticas de juventude na agenda pública brasileira: desafios e perspectivas*. Fortaleza: EdMeta, 2011.

COELHO, Ricardo Corrêa. *Estado, governo e mercado*. Departamento de Ciências da Administração, UFSC/CAPES/UAB, Brasília, 2009.

COHN, Amélia. O modelo de proteção social no Brasil: qual o espaço da juventude? In: NOVAES, Regina; VANNUCHI, Paulo (Org.). *Juventude e Sociedade: trabalho, educação, cultura e participação*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2004.

CONSELHO NACIONAL DA JUVENTUDE (CONJUVE). *2ª Conferência Nacional de Conselhos de Juventude*. Brasília, mar. 2010. Disponível em: <<http://www.juventude.gov.br/conferencia/>>. Acesso em: 5 nov. 2012.

_____. *Linha do tempo*. Brasília, 29 out. 2010. Disponível em: <<http://conjuve.org/institucional/linha-do-tempo/>>. Acesso em: 5 nov. 2010.

_____. *Política Nacional de Juventude: diretrizes e perspectivas*. Regina Célia Reyes Novaes, Daniel Tojeira Cara, Danilo Moreira da Silva, Fernanda de Carvalho Papa (Org.). São Paulo: Conselho Nacional de Juventude: Fundação Friedrich Ebert, 2006. Disponível em: <<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/05611.pdf>>. Acesso em: 5 nov. 2012.

_____. *Reflexões sobre a Política Nacional de Juventude (2003-2010)*. Secretaria Geral da Presidência da República - Secretaria Nacional de Juventude. Brasília: CONJUVE, mar. 2011. Disponível em: <<http://www.juventude.gov.br/conjuve/documentos/reflexoes-sobre-a-politica-nacional-de-juventude-2003-2011>>. Acesso em: 5 nov. 2012.

_____. *Linha do tempo*. Brasília, 29 out. 2010. Disponível em: <<http://conjuve.org/institucional/linha-do-tempo/>>. Acesso em: 5 nov. 2012.

DIMAGGIO, P.; POWELL, W. Le néo-institutionnalisme dans l'analyse des organizations. *Politix*, n. 40, 1997.

DYE, Thomas R. *Understanding public policy*. 4. ed. New Jersey: Prentice Hall, 1981

EVANS, Peter. The state as problem and solution: predation, embedded autonomy and structural change. Trad. de Cid Knipel Moreira. In: *Revista Lua Nova*, n. 28-29, São Paulo, Abr. 1993. Disponível em: <<http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64451993000100006&script=sciarttext>>. Acesso em: 3 out. 2011.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta. Ideias, conhecimentos e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. *Revista RGBS*. v. 18, n. 51, fev. 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcso/v18n51/15984.pdf>>. Acesso em: 13 out. 2011.

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, p. 211-259, jun. 2000.

GELINSKI, Carmem Rosario O. G.; SEIBEL, Erni José. Formulação de políticas públicas: questões metodológicas relevantes. *Revista de Ciências Humanas*, Florianópolis, EDUFSC, v. 42, n. 1 e 2, p. 227-240, Abr./out. 2008. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/revistacfh/article/view/2178-4582.2008v42n1-2p227>>. Acesso em: 3 jan. 2013.

GILL, Rosalind. Análise de discurso. In: BAUER, Martin W.; GASKELL, George (Org.). *Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático*. Trad. de Pedrinho A. Guareschi. 9. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011, p. 244-270.

GOMES, Candido Alberto (Org.). *Juventude: possibilidades e limites*. Universidade Católica de Brasília, Brasília: UNESCO: UCB, 2011. Disponível em: <http://www.pucsp.br/ecopolitica/downloads/juventude_possibilidade.pdf>. Acesso em: 25 maio 2011.

HAHN-BLEIBTREU, Marina; MOLGAT, Marc (Ed.). *Youth Policy in a Changing World: from Theory to Practice*. Opladen, Berlin, Toronto: Barbara Budrich Publishers, 2012.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. *As três versões do neo-institucionalismo*. São Paulo, *Lua Nova*, n. 58, p. 193-223, 2003.

HANSEN, David M. A Bottom-up approach to youth development and policy in the United States. In: HAHN-BLEIBTREU, Marina; MOLGAT, Marc (Ed.). *Youth Policy in a Changing World: from Theory to Practice*. Opladen, Berlin, Toronto: Barbara Budrich Publishers, 2012.

HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco (orgs.). *Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2009.

HIRST, P.; THOMPSON, G. *Globalização em questão*. 4. ed. Petrópolis: Vozes, 2002.

IMMERGUT, Ellen. O Núcleo Teórico do Novo Institucionalismo. In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. *Políticas Públicas, Coletânea*. v. 1, 2007.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Censo Demográfico (2010)*. Disponível em: <<http://www.censo2010.ibge.gov.br>>. Acesso em: 1 ago. 2012.

_____. *Piauí, Teresina, infográficos, dados gerais do município*. Disponível em: <<http://cidades.ibge.gov.br/painel/painel.php?codmun=221100>>. Acesso em: 3 abr. 2014.

KERBAUY, Maria Teresa Miceli. Políticas de juventude: políticas públicas ou políticas governamentais? *Estudos de Sociologia*, 18/19, Araraquara, 2005. Disponível em: <<http://seer.fclar.unesp.br/estudos/article/download/123/121>>. Acesso em: 31 out. 2011.

KERLINGER, Fred Nichols. *Metodologia da Pesquisa em Ciência Social: um tratamento conceitual*. São Paulo. Editora Pedagógica e Universitária, 2007.

KING, Gary; KEOHANE, Robert O.; VERBA, Sidney. *El diseño de la investigación social: la inferencia científica em los estudios cualitativos*. Madri: Alianza Editorial, 2005.

MAR, Wolfgang Leo. *O que é política?* São Paulo: Brasiliense, 2004. (Coleção Primeiros Passos).

MORAES, Reginaldo. *Neoliberalismo: de onde vem, para onde vai?* São Paulo: Editora SENAC, 2001 (Série Ponto Futuro: 6).

NAFLMACHER, Hiltrud. Vergleichende Politikforschung: Eine Einführung in Probleme und Methoden. In: 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, p. 211-259, jun. 2000.

NASCIMENTO, Emerson Oliveira do. Os novos institucionalismos na ciência política contemporânea e o problema da integração teórica. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 1. Brasília, jan.-jun. 2009, p. 95-121.

NOGUEIRA FILHO, Octaciano da C. *Introdução à Ciência Política*. 2. ed. Brasília: Senado Federal, Unilegis, 2010.

NORTH, Douglas C. Institutions. *Journal of Economic Perspectives*. v. 5, n. 1, 1991. p. 97-112. Disponível em: <<http://pubs.aeaweb.org/doi/pdfplus/10.1257/jep.5.1.97>>. Acesso em: 3 jul. 2013.

NOZICK, Robert. *Anarquia, estado e utopia*. Trad. Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1991.

OBSERVATÓRIO REGIONAL BASE DE INDICADORES DE SUSTENTABILIDADE (ORBIS). *Temos que permanecer jovens e manter nossa capacidade de adaptação*. Curitiba (PR). Disponível em: <<http://www.orbis.org.br/analise/1/temos-que-permanecer-jovens>>. Acesso em: 1 ago. 2012.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *Tirando os acordos do papel*: um manual para jovens avaliarem a política nacional de juventude. Departamento de assuntos econômicos e sociais. 2004. Disponível em: <<http://www.juventude.gov.br/conjuve/documentos/tirando-acordos-do-papel>>. Acesso em: 9 set. 2013.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA (UNESCO). *Políticas públicas de/para/com as juventudes*. Brasília: UNESCO, 2004. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001359/135923por.pdf>>. Acesso em: 31 jul. 2012.

ORGANIZAÇÃO IBERO-AMERICANA DE JUVENTUDE (OIJ). *Plano Ibero-Americano de Cooperação e Integração da Juventude: 2009-2015*. out. 2008. Disponível em: <<http://www.oij.org/documentos/doc1226582177.pdf>>. Acesso em: 20 jul. 2011.

POCINHO, Margarida; FIGUEIREDO, João Paulo de. *SPSS: uma ferramenta para análise de dados*. 2004. Disponível em: <http://docentes.ismt.pt/~m_pocinho/manual_SPSS.pdf>. Acesso em: 5 nov. 2012.

PORTAL DA JUVENTUDE. Secretaria Nacional da Juventude. *Sobre o Comitê Interministerial da Política de Juventude (Coijuv)*. Disponível em: <<http://www.juventude.gov.br/coijuv>>. Acesso em: 10 ago. 2013.

RAMIREZ, Alejo. The Ibero-American Youth Co-operation and Integration Plan 2009-2015: strategic opportunities and challenges. In: HAHN-BLEIBTREU, Marina; MOLGAT, Marc (Ed.). *Youth Policy in a Changing World: from Theory to Practice*. Opladen, Berlin, Toronto: Barbara Budrich Publishers, 2012.

ROCHA, Carlos Vasconcelos. Neoinstitucionalismo como modelo de análise de Políticas Públicas: algumas observações. *Civitas, Revista de Ciências Sociais*, v. 5, n. 1, jan-jun, 2005.

ROTHSTEIN, Bo. *Just institutions matter: the moral and political logic of the universal welfare state*. Cambridge: University Press, 1998.

RUA, Maria das Graças. *Políticas públicas*. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; Brasília: CAPES-UAB, 2009.

_____. Análise de políticas públicas: conceitos básicos. In: RUA, Maria das Graças; CARVALHO, Maria Izabel Valadão de (Org.). *O estudo da política: tópicos selecionados*. Brasília: Paralelo 15, 1998.

SANTOS, Maria Paula G. dos. *O Estado e os problemas contemporâneos*. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; Brasília: CAPES-UAB, 2009.

SECRETARIA MUNICIPAL DE JUVENTUDE (SEMJUV). *Relatório de atividades*. Teresina, 2007.

_____. *Relatório anual*. Teresina, 2008.

_____. *Relatório de atividades*. Teresina, 2009.

_____. *Relatório de atividades da gestão das políticas públicas de juventude de Teresina*. Teresina, 2010.

_____. *Relatório atividades da juventude*. Teresina, 2011.

_____. *Relatório de gestão da política pública de juventude*. Teresina, 2011.

SERAINE, Ana Beatriz M. dos Santos. *Ressignificação produtiva do setor artesanal na década de 1990: o encontro entre artesanato e empreendedorismo*. 2009. 262p. Dissertação (Doutorado em Ciência Política). Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, 2009.

SILVA E SILVA, Maria Ozanira da. Avaliação de políticas e programas sociais: aspectos conceituais e metodológicos. In: SILVA E SILVA, Maria Ozanira da (Org.). *Avaliação de políticas e programas sociais: teoria e prática*. Grupo de Avaliação e Estudo da Pobreza, GAEP – Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas – Universidade Federal do Maranhão. São Paulo: Veras Editora, 2001.

SILVA, Enid R. A.; ANDRADE, Carla C. A política nacional de juventude: avanços e dificuldades. In: CASTRO, J. A. de; AQUINO, L. M. C. de; ANDRADE, C. C. de (Org.). *Juventude e políticas sociais no Brasil*. Brasília: Ipea, 2009. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/livros/Liver_JuventudePolíticas.pdf>. Acesso em: 1 ago. 2012.

SINGER, Paul. A juventude como coorte: uma geração em tempos de crise social. In: ABRAMO, Helena W.; BRANCO, Pedro Paulo (Org.). *Retratos da juventude brasileira: análise de uma pesquisa nacional*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2008, p. 27-35.

SOARES, Luciana. 2ª Conferência Municipal de Juventude, Teresina, 12 ago. 2011. Informação verbal concedida a Teresa Rachel Dias Pires.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão de literatura. *Sociologias*. Porto Alegre, ano 8, n. 16, jul./dez. 2006, p. 20-45. Disponível em: <www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>. Acesso em: 3 jan. 2013.

SPOSITO, Marília Pontes; CARRANO, Paulo César Rodrigues. Juventudes e políticas públicas no Brasil. *Revista Brasileira de Educação*, n. 24, 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbedu/n24/n24a03.pdf>>. Acesso em: 30 jul. 2012.

_____.; Marília Pontes (Coord.). *Espaços públicos e tempos juvenis: um estudo de ações do poder público em cidades de regiões metropolitanas brasileiras*. São Paulo: Global, 2007.

_____.; Marília P.; SILVA, Fernanda A. e. Processos de legitimação de organismos emergentes: a Coordenadoria Especial de Juventude na Prefeitura de São Paulo (2001-2004). In: *Espaços Públicos e Tempos Juvenis: um estudo de ações do poder público em cidades de regiões metropolitanas brasileiras*. São Paulo: Global, 2007.

TAPIA, J. R. B.; GOMES, E. R. Ideias, interesses e mudanças institucionais. *Tempo Social: Revista de Sociologia da USP*, São Paulo, v. 20, n. 1, 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ts/v20n1/a12v20n1.pdf>>. Acesso em: 3 dez. 2013.

TERESINA. Lei nº 3.617 de 23 de março de 2007. Transforma a Secretaria Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente - Semcad em Secretaria Municipal de Juventude - Semjuv. *Diário Oficial do Município*, Poder Executivo, Teresina, PI, 23 mar. 2007, p. 3.

_____. Lei nº 3.695, de 24 de outubro de 2007. Altera dispositivos da Lei nº 3.337, de 20 de agosto de 2004, que criou o Conselho Municipal da Juventude. *Diário Oficial do Município*, Poder Executivo, Teresina, PI, 26 out. 2007, p. 2.

_____. Secretaria Municipal de Juventude (SEMJUV). *Centenas de jovens participam da II Conferência Municipal de Políticas Públicas de Juventude*. Teresina, 13 de ago. 2011. Disponível em: <<http://www.teresina.pi.gov.br/>>. Acesso em: 14 ago. 2011.

_____. *Prefeitura realiza hoje (12) e amanhã (13) Conferência de Políticas Públicas da Juventude*. Teresina, 12 de ago. 2011. Disponível em: <<http://www.teresina.pi.gov.br/>>. Acesso em: 14 ago. 2011.

TEJEDA, Eddy; REIS, Vânia. *Em busca de visibilidade: a condição juvenil na América Latina e no Caribe (Diagnóstico Regional)*. Juventudes do nordeste do Brasil, da América Latina e do Caribe. Teresina: NUPEC/EDUFPI; Brasília: FLACSO, 2009.

_____; _____. *Em búsqueda de visibilidad: la condición juvenil em América Latina y el Caribe*. Santiago, Chile: Coletivo Latinoamericano de Jóvenes: W. K. Kellong Foundation: FLACSO: Fundación Friedrich Ebert Stiftung, 2008.

THÉRET, Bruno. As instituições entre as estruturas e as ações. São Paulo: *Lua Nova*, n. 58, 2003.

WEBER, Max. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. v. 2. Trad. Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. São Paulo: Editora UNB, 2004.

_____. *Ciência e política: duas vocações*. Trad. Leônidas Hegenberg e Octany Silveira Mota. São Paulo: Cultrix, 2004.

**APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTAS UTILIZADO COM O(S)
PREFEITO(S)**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E LETRAS – CCHL
PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

**ROTEIRO PARA ENTREVISTA DA DISSERTAÇÃO⁹⁵:
INSTITUCIONALIZAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE JUVENTUDE EM
TERESINA-PI: a formação da agenda e o papel do ente subnacional⁹⁶**

1.0. BLOCO DE PERGUNTAS GERAIS

- 1.1. Formação
- 1.2. Profissão
- 1.3. Ocupações pretéritas e atuais (síntese do Currículo)

2.0. BLOCO 1 DE PERGUNTAS ESPECÍFICAS

- 2.1. O que o senhor entende sobre o papel do Estado?
- 2.2. O que vem à mente quando o senhor pensa em Políticas Públicas?
- 2.3. Na sua opinião, há relação entre Estado e Políticas Públicas?
- 2.4. Como o senhor descreveria a sua Gestão como Prefeito de Teresina-PI?
 - 2.4.1. Como as decisões eram tomadas em sua Gestão?
 - 2.4.2. Como ocorreu a escolha do secretariado em sua Gestão?
 - 2.4.3. Como foi realizada a formação do corpo técnico em sua Gestão?

3.0. BLOCO 2 DE PERGUNTAS ESPECÍFICAS

- 3.1. Qual sua concepção sobre juventude?
- 3.2. Por que a criação da Secretaria Municipal da Juventude em Teresina, em sua Gestão como Prefeito?
- 3.3. Como foi a criação da Secretaria Municipal da Juventude (SEMJUV) em sua Gestão? (*Estrutura física, secretário e corpo administrativo/técnicos, fonte de recursos, etc.*).
- 3.4. Houve participação do senhor de forma direta na concepção da Secretaria? Se sim, como?
- 3.5. Como foi acolhida pelo parlamento a criação da Secretaria Municipal de Juventude (SEMJUV)?
- 3.6. O senhor tem conhecimento de outras Secretarias de Juventude nos Estados? E quando decidido pela criação da SEMJUV, havia tal conhecimento?

⁹⁵ Roteiro utilizado para entrevistas com os prefeitos.

⁹⁶ Pesquisa em andamento da mestranda Teresa Rachel Dias Pires sob a orientação da Profa. Dra. Ana Beatriz Martins dos S. Seraine.

3.7. O senhor pode citar algum (ns) projeto e/ou programa (s) vinculado (s) à Secretaria Municipal de Juventude (SEMJUV) desenvolvido em sua Gestão?

3.8. O senhor participou de algum evento/reunião ou atividade local, regional, nacional e/ou internacional da Secretaria Municipal de Juventude (SEMJUV) em sua Gestão? Se sim, qual (is)?

3.9. Houve alguma demanda própria da Secretaria em que o senhor foi captar recursos financeiros junto ao Governo Federal ou a algum outro Órgão Institucional? (*Algum projeto e/ou programa idealizado pelos técnicos da Secretaria? Qual (is)?*).

3.10. Qual o impacto que o senhor atribui com a criação da Secretaria Municipal de Juventude (SEMJUV) na agenda política de juventude na cidade de Teresina-PI?

3.11. Há alguma coisa que o senhor teria idealizado fazer com a criação da Secretaria Municipal de Juventude (SEMJUV) e que não foi possível realizar na sua gestão? Se não, a que o senhor atribui?

Observação: “Há alguma coisa que não foi perguntada e, que o senhor, gostaria de deixar registrado?”.

**APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTAS UTILIZADO COM O(S)
SECRETÁRIO(S)**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E LETRAS – CCHL
PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

**ROTEIRO PARA ENTREVISTA DA DISSERTAÇÃO⁹⁷:
INSTITUCIONALIZAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE JUVENTUDE EM
TERESINA-PI: a formação da agenda e o papel do ente subnacional⁹⁸**

1.0. BLOCO DE PERGUNTAS GERAIS

- 1.1. Formação
- 1.2. Profissão
- 1.3. Ocupações pretéritas e atuais (síntese do Currículo)

2.0. BLOCO 1 DE PERGUNTAS ESPECÍFICAS

- 2.1. O que o senhor entende sobre o papel do Estado?
- 2.2. O que vem à mente quando o senhor pensa em Políticas Públicas?
- 2.3. Na sua opinião, há relação entre Estado e Políticas Públicas?
- 2.4. Como o senhor descreveria a sua Gestão como Prefeito de Teresina-PI?
 - 2.4.1. Como as decisões eram tomadas em sua Gestão?
 - 2.4.2. Como ocorreu a escolha do secretariado em sua Gestão?
 - 2.4.3. Como foi realizada a formação do corpo técnico em sua Gestão?

3.0. BLOCO 2 DE PERGUNTAS ESPECÍFICAS

- 3.1. Qual sua concepção sobre juventude?
- 3.2. Por que a criação da Secretaria Municipal da Juventude em Teresina, em sua Gestão como Prefeito?
- 3.3. Como foi a criação da Secretaria Municipal da Juventude (SEMJUV) em sua Gestão? (*Estrutura física, secretário e corpo administrativo/técnicos, fonte de recursos, etc.*).
- 3.4. Houve participação do senhor de forma direta na concepção da Secretaria? Se sim, como?
- 3.5. Como foi acolhida pelo parlamento a criação da Secretaria Municipal de Juventude (SEMJUV)?
- 3.6. O senhor tem conhecimento de outras Secretarias de Juventude nos Estados? E quando decidido pela criação da SEMJUV, havia tal conhecimento?

⁹⁷ Roteiro utilizado para entrevistas com os secretários.

⁹⁸ Pesquisa em andamento da mestranda Teresa Rachel Dias Pires sob a orientação da Profa. Dra. Ana Beatriz Martins dos S. Seraine.

- 3.7. O senhor pode citar algum (ns) projeto e/ou programa (s) vinculado (s) à Secretaria Municipal de Juventude (SEMJUV) desenvolvido em sua Gestão?
- 3.8. O senhor participou de algum evento/reunião ou atividade local, regional, nacional e/ou internacional da Secretaria Municipal de Juventude (SEMJUV) em sua Gestão? Se sim, qual (is)?
- 3.9. Houve alguma demanda própria da Secretaria em que o senhor foi captar recursos financeiros junto ao Governo Federal ou a algum outro Órgão Institucional? (*Algum projeto e/ou programa idealizado pelos técnicos da Secretaria? Qual (is)?*).
- 3.10. Qual o impacto que o senhor atribui com a criação da Secretaria Municipal de Juventude (SEMJUV) na agenda política de juventude na cidade de Teresina-PI?
- 3.11. Há alguma coisa que o senhor teria idealizado fazer com a criação da Secretaria Municipal de Juventude (SEMJUV) e que não foi possível realizar na sua gestão? Se não, a que o senhor atribui?

Observação: “Há alguma coisa que não foi perguntada e, que o senhor, gostaria de deixar registrado?”.

4.0. BLOCO 3 DE PERGUNTAS ESPECÍFICAS⁹⁹

- 4.1. Como o (a) senhor (a) caracterizaria a sua Gestão, enquanto Secretário (a) da SEMJUV?
- 4.2. Como percebe a Secretaria antes e depois da sua atuação como Gestor (a)?
- 4.3. Quais as principais mudanças que atribui ter realizado em sua Gestão, como Secretário (a)?
- 4.4. O que destacaria como ponto (s) positivo (s) e ponto (s) negativo (s)?
- 4.5. Há alguma coisa que o (a) senhor (a) teria idealizado através da Secretaria Municipal de Juventude (SEMJUV) e que não foi possível realizar em sua gestão? Se não, a que atribui?

⁹⁹ Específico para o técnico que assumiu como Secretário.

APÊNDICE C – MODELO DE TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO UTILIZADO

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E LETRAS
PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Prezado (a) Senhor (a),

Eu, TERESA RACHEL DIAS PIRES, aluna regularmente matriculada na Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Piauí, estou realizando a pesquisa que compõe a dissertação de mestrado sob o título: “*Institucionalização da Política Pública de Juventude em Teresina-PI: a formação da agenda e o papel do ente subnacional*”, através do Programa de Pós-graduação em Ciência Política. Para o alcance dos objetivos deste estudo será realizada pesquisa qualitativa e, uma das técnicas metodológicas empregadas diz respeito à condução de entrevistas semiestruturadas com GESTOR (ES) e TÉCNICO (S), em distintos períodos, buscando analisar a institucionalização da política pública de juventude na cidade de Teresina, Estado do Piauí.

Para realizar esta pesquisa, gostaríamos de contar com a sua colaboração, por meio de realização dessa **entrevista, com a utilização do recurso de gravador de voz para posterior transcrição da fala.**

Se o (a) Senhor (a) concordar, é importante que fique claro que *não haverá nenhum tipo de gasto ou ônus à sua pessoa e que todas as informações prestadas são sigilosas e serão tratadas anonimamente*, com utilização de códigos, quando utilizadas para fins desta pesquisa científica e de outras relacionadas às atividades estritamente acadêmicas, ou seja, utilizadas na dissertação, em que os resultados finais serão apresentados tanto no formato impresso e digitalizado quanto por meio de arguição oral à Banca Examinadora designada; assim como também, a apresentação de resultados parciais na forma de artigos científicos em contextos estritamente acadêmico-científicos. É preciso que o (a) Sr. (a) saiba que na divulgação dos resultados **não será feita menção qualquer ao seu nome.**

Embora a sua participação seja muito importante para a realização desse estudo e contribuição da Ciência, o (a) senhor (a) poderá, se assim desejar, interrompê-la em qualquer

momento no decorrer da pesquisa. Assim como também, faz-se importante, informar que os resultados poderão ser disponibilizados após a conclusão e defesa da dissertação.

Quaisquer esclarecimentos que se façam necessários poderão ser obtidos junto à Orientadora desta pesquisa – a **Profa. Ana Beatriz Martins dos Santos Seraine**, através do telefone (86) 3237 1692, e-mail: aseraine@hotmail.com ou na Coordenação do Mestrado em Ciência Política da UFPI, localizado no Campus Universitário Ministro Petrônio Portela, Bairro Ininga, Teresina-PI.

ACEITE E AUTORIZAÇÃO PARA REALIZAÇÃO DA ENTREVISTA:

Eu confirmo que entendi o termo de consentimento, do qual recebo uma cópia, e perguntei e fui esclarecido sobre detalhes da Pesquisa da mestranda TERESA RACHEL DIAS PIRES sob o título: “*Institucionalização da Política Pública de Juventude em Teresina-PI: a formação da agenda e o papel do ente subnacional*”, através do Programa de Pós-graduação em Ciência Política, vinculado à Universidade Federal do Piauí (UFPI). Portanto, eu, **voluntariamente**, dou meu consentimento para inclusão das informações que prestarei nesse estudo, permitindo o uso de gravador de voz.

Assinatura do (a) entrevistado (a): _____

Local: _____ Data: / /.....

Assinatura da aluna-pesquisadora: _____

Local: _____ Data: / /.....

ANEXO A – LEI Nº. 3.617/2007 (TRANSFORMA A SEMCAD EM SEMJUV)



Lei nº 3.617 de 23 de MARÇO de 2007
Complementar

Transforma a Secretaria Municipal da Criança e do Adolescente - SEMCAD em Secretaria Municipal da Juventude - SEMJUV e dá outras providências.

O Prefeito Municipal de Teresina, Estado do Piauí

Faça saber que a Câmara Municipal de Teresina aprovou e eu sanciono a seguinte Lei Complementar:

Art. 1º Fica transformada a Secretaria Municipal da Criança e do Adolescente - SEMCAD em Secretaria Municipal da Juventude - SEMJUV, órgão integrante da Administração Direta do Município de Teresina, subordinado diretamente ao Chefe do Poder Executivo Municipal, em consonância com a Lei de Organização Administrativa Municipal.

Parágrafo único. Em razão de diversas atividades que serão exercidas por outros órgãos municipais, as estruturas físicas, patrimonial e do pessoal de provimento efetivo, da Secretaria Municipal da Criança e do Adolescente - SEMCAD, ficam distribuídas entre a Secretaria Municipal da Juventude - SEMJUV, a Secretaria Municipal de Educação e Cultura - SEMEC e a Secretaria Municipal do Trabalho, Cidadania e de Assistência Social - SEMTCAS.

Art. 2º A Secretaria Municipal da Juventude - SEMJUV tem por objetivos gerais:

- I – estruturar políticas públicas de juventude, considerando os jovens como beneficiários de serviços e sujeitos estratégicos para o desenvolvimento social;
- II – reconhecer os jovens como sujeitos de direitos;
- III – promover a participação dos jovens no desenho, implementação, monitoramento e avaliação de políticas públicas para a juventude;
- IV – contribuir para a inclusão e afirmação social do jovem teresinense e sua participação como protagonista na construção de uma sociedade sustentável.

Art. 3º Compete à Secretaria Municipal da Juventude - SEMJUV, além de outras atribuições que lhe serão conferidas em Regulamento interno, o seguinte:

- I – estabelecer um processo de articulação com as Secretarias Municipais e outras Organizações Governamentais - OGs e Organizações Não Governamentais - ONGs para a efetivação dos direitos de cidadania dos jovens, enquanto cidadão de direito conforme prescreve a Constituição Federal;
- II – promover e consolidar a política de juventude, dialogando com a sociedade;
- III – promover, articular e formar parcerias com programas já existentes no Município;
- IV – fortalecer e criar redes institucionais que garantam o acesso do jovem aos serviços municipais oferecidos pelas políticas públicas;
- V – promover a criação e o fortalecimento de organizações juvenis, estimulando a participação e a parceria dessas segmentos organizadas;
- VI – fomentar pesquisas sobre grupos juvenis e intercâmbio de experiências;
- VII – proporcionar acesso à educação e qualificação profissional da população jovem, facilitando o acesso ao mundo do trabalho; /



PREFEITURA MUNICIPAL DE TERESINA

- VIII – estimular a geração de trabalho e renda;
- IX – criar mecanismos para impulsionar os jovens a serem protagonistas, agentes estratégicos da construção social;
- X – democratizar o acesso do jovem à cultura, ao esporte, ao lazer e à tecnologia da informação;
- XI – promover vida saudável;
- XII – fomentar iniciativas voltadas para o combate a todo tipo de discriminação;
- XIII – capacitar os recursos humanos que prestam serviços aos jovens na área de habitação;
- XIV – criar o "Portal da Juventude de Teresina" com informações de interesse do público jovem.

Art. 4º O patrimônio da Secretaria Municipal da Juventude - SEMJUV, dentro dos princípios da legislação pertinente, será constituído por:

- I – bens móveis e imóveis provenientes do acervo da Secretaria Municipal da Criança e do Adolescente - SEMCAD;
- II – bens adquiridos por doação de terceiros ou outros que venham a ser incorporados ao patrimônio da Secretaria Municipal da Juventude - SEMJUV.

Art. 5º Para a consecução de seus objetivos, a Secretaria Municipal da Juventude - SEMJUV poderá manter parcerias através de acordos e convênios de cooperação técnica, firmados com instituições públicas ou privadas, governamentais ou não-governamentais, nacionais ou internacionais.

Art. 6º A organização da Secretaria Municipal da Juventude - SEMJUV terá a seguinte estrutura:

- I – Direção Geral:
 - Secretário Municipal da Juventude.
- II – Assessoramento Superior:
 - Gabinete;
 - Assessoria Técnica.
- III – Execução de Projetos e Programas:
 - Secretaria Executiva;
 - Gerência Executiva;
 - Coordenação;
 - Divisão.

Art. 7º O Quadro de Pessoal da Secretaria Municipal da Juventude - SEMJUV constituir-se-á de cargos de provimento efetivo, de cargo em comissão e de funções de confiança, obedecendo as exigências da lei, com as devidas exceções feitas pelo Prefeito Municipal de Teresina, mediante seu projeto.

§ 1º O Quadro de Pessoal de provimento efetivo de que trata este artigo aprovará o da Secretaria Municipal da Criança e do Adolescente - SEMCAD, ressalvadas as alterações quanto à nomenclatura dos cargos e gratificações a eles equivalentes e quanto ao valor das mesmas.

§ 2º O Quadro de Pessoal de que trata este artigo será preenchido na forma do Estatuto dos Servidores Públicos do Município de Teresina.

§ 3º Exceção-se do disposto neste artigo o pessoal recrutado de outras instituições, sob forma de cessão, mediante convênios. //



PREFEITURA MUNICIPAL DE TERESINA

Art. 8º Fica criada e incluída na estrutura organizacional da Secretaria Municipal da Juventude - SEMJUV os cargos e as funções constantes do Anexo Único, parte integrante desta Lei Complementar, com distribuições e atribuições definidas em Regulamento Interno.

Parágrafo único. As Unidades que compõem a estrutura da Secretaria Municipal da Juventude - SEMJUV ficam obrigadas a obedecer as finalidades e atribuições legais aprovadas no Regulamento Interno.

Art. 9º Fica estabelecido o prazo de 90 (noventa) dias para a regulamentação das atribuições de competência da Secretaria Municipal da Juventude - SEMJUV em seu respectivo Regulamento Interno, para fins de aprovação, através de Decreto do Prefeito Municipal.

Art. 10. Fica o Prefeito Municipal de Teresina autorizado a transferir, mediante Decreto, as dotações orçamentárias, em parte ou no todo, antes destinadas à Secretaria Municipal da Criança e do Adolescente - SEMCAD, à Secretaria Municipal da Juventude - SEMJUV.

Parágrafo único. Todos os recursos financeiros pertencentes à Secretaria Municipal da Juventude - SEMJUV serão, obrigatoriamente, depositados em banco oficial com agência em Teresina.

Art. 11. Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 12. Revogam-se as disposições em contrário.

Câmara da Prefeitura Municipal de Teresina (PM), em 23 de março de 2007.

SÍLVIO MENDES DE OLIVEIRA FILHO
Prefeito de Teresina

Esta Lei Complementar foi sancionada e numerada aos vinte e três dias do mês de março do ano de dois mil e sete.

CHARLES CARVALHO CAMILLO DA SILVEIRA
Secretário Municipal de Governo



PREFEITURA MUNICIPAL DE TERESINA

ANEXO ÚNICO

ANEXO DE CARGOS EM COMISSÃO E FUNÇÕES GRATIFICADAS
DA SECRETARIA MUNICIPAL DA JUVENTUDE - SEMIJUV

QUANTIDADE	DENOMINAÇÃO	SÍMBOLO
01	Secretário	Especial
01	Secretário Executivo	Especial
01	Chefe de Gabinete	Especial
03	Gerente Executivo	Especial
11	Coordenador	DAM - 3
04	Assistente Técnico	DAM - 2
04	Chefe de Divisão	DAM - 2
01	Assistente de Apoio a Gerência	DAM - 2
01	Secretária de Controle	DAM - 2
05	Assistente de Apoio a Coordenação	DAM - 3
02	Secretária de Gabinete	DAM - 3
02	Assistente de Apoio ao Gabinete	DAM - 3
12	Assistente de Apoio à Divisão	DAM - 4
06	Executivos	DAM - 4
01	Atividade de Secretária	CE - 3
04	Suplente	CE - 4

Let

ANEXO B – MENSAGEM DE ALTERAÇÕES NA VINCULAÇÃO INSTITUCIONAL DO CONSELHO MUNICIPAL DE JUVENTUDE (COMJUV)

MENSAGEM Nº 039/2007

Teresina, 19 de setembro de 2007,

Senhor Presidente,

Honra-me propor aos membros dessa Augusta Câmara Municipal, por intermédio de Vossa Excelência, o incluso Projeto de Lei cuja ementa “*Altera dispositivos da Lei nº 3.337, de 20 de agosto de 2004, que criou o Conselho Municipal da Juventude*”.

Em 20 de agosto de 2004, após aprovação nesta Casa, foi sancionada a Lei nº 3.337/2004 que criou o Conselho Municipal da Juventude.

Por sua vez, em 23 de março de 2007, foi sancionada a Lei nº 3.617/2007, que transformou a Secretaria Municipal da Criança e do Adolescente em Secretaria Municipal da Juventude - SEMJUV.

Nesse sentido, no intuito de melhor definir, acompanhar e controlar o desenvolvimento das políticas públicas de juventude e fazer cumprir, com maior eficácia, os objetivos propostos à SEMJUV, apresento o anexo Projeto de Lei para a devida apreciação da Câmara Municipal.

Informo, por oportuno, que as modificações consistem, basicamente, em três pontos:

I – alteração, em toda a Lei nº 3.337/2004, da sigla do Conselho Municipal da Juventude de CONJUV para COMJUV;

(A sigla COMJUV já é utilizada como nomenclatura do Conselho Nacional da Juventude, portanto, entende-se que, assim como já vem sendo utilizado pelos outros municípios, deve-se unificar a sigla e substituí-la, onde é mencionada na referida Lei, por COMJUV)

II – alteração, na alínea “I”, do inciso I, do art. 3º, da Lei nº 3.337/2004, substituindo a Secretaria Municipal da Criança e do Adolescente pela Secretaria Municipal da Juventude – SEMJUV, bem como a inclusão da alínea “J”, no inciso I, do mesmo art. 3º, para acrescentar outro representante do Poder Público Municipal, a Fundação Wail Ferraz - FWF, sem, contudo, alterar a composição do Conselho Municipal que permaneça com 10 (dez) representantes;

(Com a transformação da Secretaria Municipal da Criança e do Adolescente - SEMCAD, através da Lei nº 3.617, de 23.03.2007, em Secretaria Municipal da Juventude - SEMJUV, entende-se que, pelo que está disposto na Lei nº 3.337/2004, o assento que pertencia à SEMCAD, no Conselho Municipal da Juventude, deve ser ocupado pela SEMJUV)

III – alteração, no art. 7º, da Lei nº 3.337/2004, da vinculação do Conselho Municipal da Juventude, da Secretaria Municipal do Trabalho, Cidadania e de Assistência Social - SEMTCAS para a Secretaria Municipal da Juventude - SEMJUV.

A Sua Excelência o Senhor
Vereador JOSÉ FERREIRA DE SOUSA
 Presidente da Câmara Municipal de Teresina
NESTA

(Pela mesma razão exposta no item anterior e, sobretudo, pelo que rege o art. 2º, da Lei nº 3.617/2007, que define os objetivos gerais da SEMJUV, especificamente o de estruturar políticas públicas de juventude, o de reconhecer os jovens como sujeitos de direito, o de promover a participação dos jovens no desenho, na implementação, no monitoramento e na avaliação dessas políticas públicas de juventude, bem como a contribuição para a inclusão e afirmação social dos jovens, entende-se que o Conselho Municipal da Juventude – como um órgão criado no âmbito do Município de Teresina para deliberar, normatizar, fiscalizar e controlar as ações da política municipal de juventude – deve estar vinculado à Secretaria que desenvolverá essas políticas, neste caso, a SEMJUV)

Estas, portanto, são as principais alterações que visam a adequar o Conselho Municipal da Juventude ao novo ordenamento administrativo municipal.

Enfim, confiante no alto espírito público de Vossa Excelência e dos Excelentíssimas Senhores Vereadores e Senhora Vereadora, com vistas à aprovação do anexo Projeto de Lei, aproveito o ensejo para apresentar protestos de estima e consideração.

SÍLVIO MENDES DE OLIVEIRA FILHO
 Prefeito de Teresina

ANEXO C – REGISTROS FOTOGRÁFICOS DE PROGRAMAS/PROJETOS DA SEMJUV¹⁰⁰

a) Projeto Gerações de Saúde



Fonte: SEMJUV (2010)



Fonte: SEMJUV (2010)

¹⁰⁰ Tais registros foram extraídos dos Relatórios 2007-2012 da SEMJUV. Cabendo destacar que só há tais registros nos documentos de 2010 a 2012.

b) Projeto CAJU (Centro de Apoio a Juventude)



Fonte: SEMJUV (2010)



Fonte: SEMJUV (2012)

c) Projeto Onda Jovem



Fonte: SEMJUV (2010)



Fonte: SEMJUV (2012)

d) Projeto Emprega Jovem



Fonte: SEMJUV (2011)



Fonte: SEMJUV (2012)

e) Festival / olimpíada



Fonte: SEMJUV (2010)



Fonte: SEMJUV (2012)

f) Campanha / Ação Comunitária



Fonte: SEMJUV (2011)

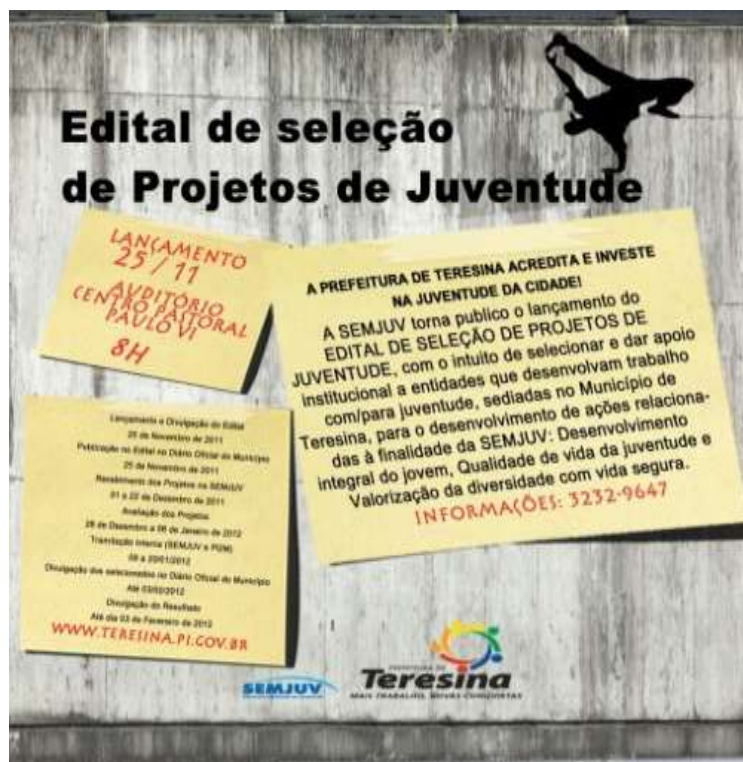


Fonte: SEMJUV (2012)

g) Projeto Tela Jovem

Fonte: SEMJUV (2011)

h) Edital de Seleção de Projetos



Fonte: SEMJUV (2011)

i) Telecentro



Fonte: SEMJUV (2012)

**ANEXO D – ENTIDADES JUVENIS POR EIXOS E OS VALORES DESTINADOS
PELA PREFEITURA, VIA EDITAL¹⁰¹**

EIXO: FORMAÇÃO PARA O TRABALHO/ EMPREENDEDORISMO		
ENTIDADE	NOME DO PROJETO	VALOR R\$
FAZENDA DA PAZ	JOVENS TALENTOS	10.000,00
FUNDAÇÃO CRISTO REI	NOÇÕES DE ADMINISTRAÇÃO E CIDADANIA	10.000,00
ORGANIZAÇÃO PONTO DE EQUILÍBRIO	JOVENS VEREDAS	10.000,00
EIXO: CULTURA, ESPORTE LAZER		
ENTIDADE	NOME DO PROJETO	VALOR R\$
ASSOCIAÇÃO PALOTINA PARA EDUCAÇÃO E CIDADANIA- APEC	ESPORTE É VIDA	7.937,95
FUNDAÇÃO VIVER COM DIGNIDADE	BOLA NA REDE	8.000,00
ASSOCIAÇÃO ESPORTIVA E CULTURAL MARIA DO CARMO	EDUCAR NA QUADRA- FUTEBOL DE SALÃO	7.852,00
EIXO: EMPODERAMENTO E PROTAGONISMO JUVENIL		
ENTIDADE	NOME DO PROJETO	VALOR R\$
AÇÃO SOCIAL ARQUIDIOCESANA- ASA	II SEMINÁRIO: “OLHARES SOBRE AS JUVENTUDES”	8.000,00
GRUPO DE MULHERES DO CONJUNTO PROMORAR SUL	FRUTOS DO TRIGO	8.000,00
EIXO: EDUCAÇÃO CIÊNCIA E TECNOLOGIA		
ENTIDADE	NOME DO PROJETO	VALOR R\$
ASSOCIAÇÃO DA JUVENTUDE DO ESTADO DO PIAUÍ- AJEPI	PROGRAMA DE INCLUSÃO À TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO BÁSICA E AVANÇADA	5.000,00
EIXO: SEGURANÇA PÚBLICA, CIDADANIA E POLÍTICAS AFIRMATIVAS		
ENTIDADE	NOME DO PROJETO	VALOR R\$
CONSELHO COMUNITÁRIO DO BAIRRO ÁGUA MINERAL	CURSO DE FABRICAÇÃO DE PRODUTOS – PROCESSO ARTESANAL	4.912,25
EIXO: SAÚDE E MEIO AMBIENTE		
ENTIDADE	NOME DO PROJETO	VALOR R\$
IGREJA BATISTA DO CONJUNTO SACI	DROGAS: UM DESAFIO A SER VENCIDO	5.000,00
ASSOCIAÇÃO COMUNITÁRIA PLANALTO SANTA FÉ- ACOPLASF	JOVENS LONGE DAS DROGAS: CULTURA DE PAZ NA COMUNIDADE	5.000,00
FUNDAÇÃO CENTRO DE APOIO AO MENOR CARENTE	SEMINÁRIO DE ORIENTAÇÃO E PREVENÇÃO A CONDUTAS DE RISCO ENTRE OS JOVENS	5.000,00
EIXO: TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO		
ENTIDADE	NOME DO PROJETO	VALOR R\$
INSTITUTO AVANTE DE JUVENTUDE	JUVENTUDE AVANTE	5.000,00

¹⁰¹ Projetos selecionados por Edital de Seleção de Projetos de Juventude em 2012.