

Levante sua bandeira: as ideias de novos atores moldando a administração pública ¹

Heber Silveira Rocha (rocha.heber@gmail.com) - Universidade Estadual de Campinas, UNICAMP),

Alexandre Piero (alexandre.piero@ufabc.edu.br) - Universidade Federal do ABC, UFABC),

Erika Caracho Ribeiro (erika@gestaopublica.etc.br) - Centro Estadual de Educação Tecnológica Paula Souza/Etec Cepam)

Eje temático: Administración y Políticas Públicas

¹ Trabajo preparado para su presentación en el X Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, de la Asociación Latinoamericana de Ciencias Políticas (ALACIP), en coordinación con la Asociación Mexicana de Ciencias Políticas (AMECIP), organizado en colaboración con el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), los días 31 de julio, 1, 2 y 3 de agosto de 2019

Resumo (até 100 palavras):

O presente artigo analisa a disseminação de espaços institucionais de juventude (conselhos, secretarias, coordenadorias e assessorias) nas prefeituras brasileiras entre os anos 2005 a 2015. Sem possuir mecanismos tradicionais de indução de agenda no governo federal (como recursos ou legislação), propõe-se que a disseminação de espaços institucionais foi possível por conta de diversas redes de atores e do acúmulo de suas ideias, que foram fundamentais em mobilizar *advocacy* para replicar o desenho institucional e iniciativas do nível federal de forma análoga nas esferas subnacionais.

Introdução

Os municípios no Brasil tem experimentado nos últimos 30 anos, depois da promulgação da Constituição Federal de 1988, um forte movimento de descentralização da implementação de políticas públicas. Na política de Educação ou de Saúde no Brasil, por exemplo, Estados e Municípios só recebem recursos federais se cumprirem todas as obrigações legais formuladas pela legislação federal. Portanto, no ambiente federativo brasileiro em que a maior parte dos municípios dependem de repasses de recursos para concretizarem ações, acabam sendo “obrigados” a aderirem e implementarem / executarem aquilo que foi formulado em escala nacional. Isso é apontado por uma parte da literatura (Arretche, 2012) como reforço a uma relação de “dependência” de entes federativos subnacionais à união, tanto em termos de recursos financeiros, como de formulação das políticas.

Algumas dessas políticas que os municípios têm enfrentado o desafio de conduzir são as que surgem na geração de direitos difusos e coletivos, em temas como mulheres, criança e adolescente, idosos, pessoas com deficiência e juventude. O presente trabalho tem como objetivo analisar o papel das redes de atores na disseminação de estruturas institucionais de juventude nas gestões subnacionais brasileiras. Ele está organizado com uma primeira seção de balanço teórico e uma seguinte de histórico da política de juventude no Brasil. Logo após o artigo apresenta como a política foi sendo induzida, resultados dos dados analisados e considerações finais.

Os dados utilizados nesse trabalho foram coletados nos sites oficiais dos municípios selecionados, como também do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, o IBGE, que produziu de 2001 a 2015 pesquisas temáticas com todos os municípios

brasileiros, sendo cada ano com eixos específicos de detalhamento, chamada Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) (IBGE, 2019).

Referencial teórico: redes e comunidades e a centralidade das ideias dos atores

O lema do processo da 1ª Conferência de Juventude no Brasil em 2008, “Levante sua bandeira”, que ilustra o título deste artigo, identifica de maneira explícita que nestes primeiros passos de institucionalização deste campo da política o governo federal se predispõe a estimular que grupos juvenis organizados e não organizados expressem suas ideias (“bandeiras”). A centralidade deste elemento ideacional, que num primeiro momento pode incitar apenas uma análise da porosidade governo às ideias de atores da sociedade civil, indica também um elemento de destaque na presente reflexão: grupos de atores, de diversos tipos, se mobilizaram dentro e fora do Estado para fortalecer a pauta e política. Portanto, de dentro do Estado grupos que ocuparam postos chave na política mobilizaram atores da academia e de redes e comunidades para fortalecer a o processo de institucionalização da política.

Neste movimento “dialético” entre atores e estrutura, os discursos que se reforçavam para a importância da pauta, dentro e fora das instituições governamentais, fizeram com que as ideias se disseminassem a ponto de criar condições para a estruturação de espaços institucionais da política nos municípios brasileiros.

Este texto dialoga com os argumentos apresentados pela Cristina Zurbriggen (2006) que explica as políticas públicas como resultado das interações do Estado com os atores sociais. A autora afirma que a emergência ou disseminação de instituições precisa ser compreendido pelo enfoque relacional entre agente e estrutura das políticas públicas.

As redes de políticas públicas são elementos importantes para conectar agentes e estrutura na operação das políticas pública. Zurbriggen (2006), partindo do enfoque desenvolvido por Marsh e Smith (2000), desenvolveu uma lógica de análise que envolve quatro elementos: atores, marcos institucionais, constelações de atores e modos de interação:

- Actores: con sus preferencias, percepciones y capacidades.
- Marcos institucionales: conjunto de reglas constitutivas que delimitan cursos de acción, modos de interacción y resultados deseables.
- Constelaciones de actores: conjunto de actores que intervienen, sus opciones estratégicas, los resultados asociados a estas y la percepción que de ellos poseen.
- Modos de interacción: formas específicas en las que interactúan los actores en determinadas constelaciones situadas en marcos institucionales específicos (Zurbriggen, 2006, pg. 77).

Este artigo propõe que a política pública de juventude no Brasil se constituiu como um modo de interação específico, cujo o papel das redes de atores foi central para a disseminação da política para os entes subnacionais. Assim, torna-se central considerar todo esse arranjo e processo como constitutivo do conceito e operacionalização da política pública em questão.

Howlette e Ramesh (2013) elaboraram uma definição baseada a partir dos conceitos de James Anderson (1975). Para estes autores, a definição de políticas públicas baseia-se em um curso de ações seguidas por um ou mais atores lidando com um problema social. Na perspectiva de Anderson (1975), as políticas públicas são o resultado da decisão encaminhada por múltiplos tomadores de decisão que se encontram espalhados por organizações governamentais complexas.

Para fins desta pesquisa, compreende-se o processo de produção de políticas públicas como um ciclo dividido em estágios, conforme apontam Howlette e Ramesh (2013). Em linhas gerais, a formulação é o momento no qual são criadas as opções do que fazer sobre um determinado problema quando ele entra na agenda do governo e a implementação é a fase posterior à tomada de decisões, isto é, a operacionalização da decisão.

São utilizados muitos conceitos da literatura de redes e comunidades de políticas públicas nessa perspectiva teórica, sobretudo para lançar luz sobre as articulações entre diferentes atores sociais na formulação e implementação das políticas de juventude. Esta literatura mobilizada pode parecer, em um primeiro momento, contraditória com a perspectiva institucionalista. Haja vista que os termos “rede e comunidade” tendem a

implicar informalidade e personalismo nas relações, enquanto o termo “institucionalismo” remete à formalidade e impersonalismo.

É possível, porém, pensar em “rede e comunidade” como um padrão estável e um comportamento de interação entre indivíduos ou organizações que articulam espaços e recursos dentro e fora de instituições. Peter Hall considera redes como variáveis mediadoras críticas que afetam a distribuição do poder, a construção de interesses e identidades por meio de dinâmicas de interação (Hall, 1986, p. 19-20).

Há na literatura de análise de políticas públicas uma produção consistente sobre as redes e como estas impactam no desenho das ações governamentais (Gaudin, 1993; Haas, 1992; Hecló, 1978; Kingdon, 2006; Massardier, 2006; Rhodes, 2008; Sabatier & Jenkins-smith, 1993).

Não há um paradigma único que conceitua redes e comunidades, porém existem alguns princípios centrais que orientam esse modelo teórico. O primeiro grande princípio enfatiza os relacionamentos como unidade de explicação de um dado fenômeno. O segundo grande princípio afirma que relacionamentos conectam indivíduos, grupos e organizações, e são, portanto, complexos no sentido de que os vínculos podem ser sobrepostos e transversais. O terceiro princípio afirma que as redes propiciam aos atores maiores acessos a recursos, tais como: informações privilegiadas, acessos a espaços de decisão e novidades. A participação nas redes confere maior influência aos atores participantes.

Os modelos de redes nas políticas públicas surgem como respostas às teorias disponíveis nas décadas de 1970 e 1980 quanto aos processos de intermediação de grupos de interesses presentes nos modelos do pluralismo e neocorporativismo. Enquanto o primeiro modelo compreendia que cada ator tinha acesso aos recursos do Estado em um sistema de concorrência aberta, o neocorporativismo, por sua vez, entendia que poucos atores têm acesso aos recursos de poder e aos espaços de formulação de políticas públicas.

Há diferentes tipos de abordagens de redes de atores e como tais afetam as políticas públicas. Rhodes e Marsh (1992) trabalham com o conceito de redes temáticas, em inglês, *issue network*, pois tais redes e interações entre os atores estariam limitadas aos problemas ou questões colocadas temporariamente. Estas redes são mais flexíveis,

pois os custos institucionais para adentrar nelas são baixos. Há menos fidelidade e comprometimento em termos de crenças e valores, e os sistemas de reconhecimento são menos rígidos (Massardier, 2006, p. 174). As redes temáticas são formadas por um conjunto de atores com lógicas e atuações heterogêneas que partilham um objetivo, e tais redes possuem eficácia para promover políticas públicas. São instáveis, porém ao mesmo tempo versáteis, garantindo maior agilidade na troca de recursos entre os atores para subsidiar a elaboração de políticas.

O conceito de comunidade de políticas públicas (*policy communities*) também é utilizado na literatura de políticas públicas para compreender os padrões de relacionamento entre atores sociais e gestores públicos em torno das políticas. Este conceito se desenvolveu entre os anos de 1970 e 1980 no Reino Unido. Seu principal expoente é o autor britânico Rhodes. As comunidades teriam as seguintes características: controle de recursos e distribuição balanceada de poder; participação limitada; alta integração entre os membros; consistência ao longo do tempo.

Uma comunidade de políticas tem as seguintes características: um número limitado de participantes com alguns grupos conscientemente excluídos; interação frequente e de alta qualidade entre todos os membros da comunidade em todos os assuntos relacionados com as questões das políticas; coerência em valores, filiação e resultados das políticas que persistem ao longo do tempo; consenso, com a ideologia, valores e preferências políticas gerais, compartilhados por todos os participantes; e relações de troca com base no controle de alguns recursos por todos os membros da comunidade de políticas. Assim, a interação básica envolve a negociação entre os membros com recursos. Há um equilíbrio de poder, não necessariamente aquele em que todos os membros se beneficiam igualmente, mas aquele em que todos os membros se veem em um jogo de soma positiva. As estruturas dos grupos participantes são hierárquicas para que os líderes possam garantir membros cooperativos. Este modelo é um tipo ideal; nenhuma área de políticas públicas é propensa a se conformar exatamente a ele (Rhodes, 2008, p.427).

Diferentemente das redes temáticas (*issues networks*), as comunidades de políticas públicas são um tipo de rede mais densa e fechada. São mais sólidas pelo fato dos seus membros partilharem um sentido cognitivo sobre o conteúdo de uma determinada política pública. São mais fechadas, pois os custos de ingresso são mais elevados em termos de investimento afetivo, temporal e de recursos. Em função dessas características, a *policy community* é também mais estável em relação às redes

temáticas, pois as relações entre atores são mais duradouras e intensas (Massardier, 2006).

O terceiro tipo de rede é o das comunidades epistêmicas (Haas, 1986). Esta comunidade é baseada pelas motivações, ideias e princípios para defender uma determinada proposta. Nas palavras de Haas: “uma constelação inteira de crenças, de valores e de técnicas partilhadas pelos membros de uma comunidade determinada” (1992, p. 3). Os especialistas, técnicos renomados, cientistas de um campo do saber, compartilham valores, princípios, crenças e visões de mundo para defender uma proposta, ou em outras palavras: as comunidades epistêmicas constituem uma “rede de profissionais com especialistas reconhecidos e competentes num domínio particular e com uma autoridade e legitimidade em termos de reconhecimento politicamente relevantes associado àquele domínio ou área de conhecimento” (Haas, 1992 citado por Faria, 2003, p. 24).

A ideia formulada por Sabatier e Jenkins-Smith (1993) – modelo das coalizões de defesa (*Advocacy Coalition Framework- ACF*) propõe analisar mudanças permanências nas políticas públicas destacando o papel da informação técnica no processo de disputas que envolvem múltiplos atores em diferentes níveis de governo (Sabatier & Weible, 2007). Os atores compartilham crenças, valores e propostas de políticas públicas em comum. Há atores tanto da burocracia estatal como da sociedade civil que podem compor uma mesma coalizão. Nessa perspectiva do modelo, as coalizões são geradas a partir de convicções e ideias dos atores envolvidos no processo da política pública. Esses atores mobilizam recursos institucionais e políticos a fim de que a sua visão seja implementada pelo governo (Sabatier & Weible, 2007).

O histórico da política de juventude em nível federal no Brasil: o momento pré-indução

Como apontado em Sposito e Carrano (2003), até a virada de milênio no Brasil eram escassas informações e iniciativas governamentais planejadas em nível federal que pudessem ser analisadas como compondo um campo específico de políticas públicas, emancipado das construções sobre criança e adolescente que redundaram na

consolidação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA)². Nas palavras dos autores,

Ao se empreender qualquer análise sobre as iniciativas federais, é preciso evidenciar a baixa atividade coordenadora do governo federal no período 1995-2002, em relação a seus programas e projetos. Nenhum órgão da administração federal demonstrou capacidade de concentrar e publicar informações acerca das políticas de juventude. Nesse sentido, um dos primeiros diagnósticos se relaciona com a constatação da ausência de registros sobre a avaliação e o acompanhamento gerencial das políticas. (Sposito e Carrano, 2003)

A partir de 2003 e com as primeiras efetivações práticas em 2005, o governo brasileiro realiza ações iniciais de mapeamento de possíveis iniciativas para a institucionalização de políticas de juventude, como agenda do recém governo eleito de Lula, num formato que pode ser considerado *top-down*, por um lado, por ser apresentado pelo presidente e pelo governo em geral como “prioridade”³; e *bottom-up* por ser fruto de um movimento que vinha se acumulando na academia (uma “comunidade epistêmica” nos termos tratados na literatura) e nos movimentos sociais (em uma “rede temática” de organizações e atores, com “entendimentos cognitivos” muito consolidados por conta da aproximação com a comunidade epistêmica e dos espaços de conferências - como

² Lei Federal nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Disponível em www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm (Acesso em 01 jun 2019).

³ Ver discurso do então presidente Lula em audiência com o Conselho Nacional de Juventude em 12 de agosto de 2010, por ocasião do Dia Internacional da Juventude e da proclamação do Ano Internacional da Juventude pela ONU: *“desde 2003 o nosso governo incluiu a juventude entre os setores prioritários a serem atendidos por nossas políticas públicas. Nesse sentido, já em 2005, o Brasil passou a contar com a Política Nacional de Juventude. No mesmo ano, nós criamos a Secretária Nacional da Juventude, vinculada à Secretaria do companheiro Luiz Dulci, que é o secretário-geral da Presidência da República, e também foi instituído o Conselho Nacional da Juventude – Conjuve. Isso, nós estamos falando de cinco anos, praticamente, o que é inédito na América Latina. O Conselho atua na defesa dos direitos juvenis e reforça a democracia participativa, tendo importante papel no acompanhamento e no aprimoramento da Política Nacional da Juventude. É importante destacar que, neste período, foram criados os fóruns nacionais de gestores municipais e estaduais de juventude e que os conselhos municipais e estaduais se multiplicaram desde 2005 e hoje estão presentes em centenas de municípios e em vinte estados da Federação. Por meio do Conjuve, a juventude mostra que venceu uma parte do desafio de mostrar que é um segmento social com direito a políticas específicas que atendam suas necessidades.”* Disponível em www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/2o-mandato/2010/12-08-2010-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-durante-audiencia-ao-conselho-nacional-da-juventude-para-assinatura-da-convocacao-da-2a-conferencia-nacional-da-juventude (Acesso em 01 jun 2019)

veremos mais adiante, o que dava ao discurso um alinhamento conceitual mais próximo do que é atribuído na literatura à “comunidade de políticas públicas”). A combinação destas redes subsidia a hipótese principal deste artigo: elas criaram uma sinergia de forças capaz de ser maior do que incentivos institucionais fortes e tradicionais como repasses de recursos entre entes federados ou obrigações por legislação em institucionalizar da política em Estados e Municípios, como aconteceram nas induções de outras políticas sociais no país pós redemocratização.

Os três primeiros espaços institucionais que foram concretizados em 2005 em uma Política Nacional de Juventude são: uma estrutura institucional no poder executivo (a Secretaria Nacional de Juventude, ligada à Secretaria Geral da Presidência da República - alocada ali para buscar a “transversalidade” da política entre os vários ministérios); o Conselho Nacional de Juventude (o Conjuve, espaço de participação e representação de demandas - destaque para o formato de sua composição com $\frac{2}{3}$ de membros da Sociedade Civil e $\frac{1}{3}$ de membros do governo, como uma forma de paridade com mais equidade em busca de uma efetiva democratização das relações de forças com o governo); e uma primeira política pública focada em jovens, o ProJovem (que articulava transversalmente três questões identificadas como prioritárias: atualização da idade escolar combinada com inserção no mercado de trabalho e participação sociocomunitária).

O modelo federal chegando a Estados e Municípios: a indução por redes amparadas em ideias

A partir de 2005, abre-se espaço para a reflexão do presente artigo: como a difusão desta política aconteceu para os níveis subnacionais? A hipótese central é que as redes temáticas de movimentos jovens, acadêmicas e as articulações fomentadas por estas redes, em uma espécie de “redes de redes”, teve papel crucial na indução da pauta para os demais níveis da federação.

Apesar das dificuldades apresentadas por Ribeiro e Macedo (2018) sobre o papel indutor da participação efetiva, o foco do presente artigo é demonstrar que houve indução para a criação de espaços institucionais da política de juventude, independente da efetividade que estes espaços tinham em concretizar, de fato, esta política em nível local. A dificuldade, nas palavras das autoras, não foi quanto à formulação (e, poderíamos complementar: quanto ao desenho institucional), mas quanto ao funcionamento dos espaços, especialmente no que diz respeito à participação:

(...) podemos inferir que, nesse ciclo, o maior problema não esteve na formulação das políticas de juventude, mas sim na sua operacionalização. Um exemplo seria a dificuldade de efetivação do papel indutor de processos participativos e orgânicos nos níveis federal, estadual e municipal. Sem novos canais de participação, não há como implantar, monitorar e avaliar projetos e ações voltados para a juventude. Além disso, uma grande dificuldade foi a real incorporação das políticas de juventude nos diferentes Ministérios, que não têm uma tradição em debater temas específicos, dificultando a transversalidade e a intersectorialidade das demandas e necessidades juvenis. (Ribeiro & Macedo, 2018)

Para destacar a ampliação do papel que as redes do meio acadêmico cumpriram neste processo de institucionalização das políticas de juventude no Brasil, Ribeiro e Macedo (2018) destacam que

No ciclo em questão, esse campo institucional [dos atores governamentais] buscou dialogar com a diversidade de atores da sociedade civil a partir de múltiplas mediações, dentre as quais está a universidade. Nesse período, a universidade pública brasileira assumiu novos papéis, para além do ensino, da pesquisa e da extensão. No que se refere à temática da juventude, pode-se observar que a universidade participou, ativamente, em parceria com um conjunto de instituições de pesquisa, na formulação e na avaliação de políticas públicas. Ao aceitar tal desafio, impulsionada pelo recebimento de recursos públicos para a pesquisa e a avaliação, ampliou o debate acadêmico sobre o tema. A título de exemplo, a produção de dissertações e teses nesse campo aumentaram mais do que 100% nesse período, além de se terem criado dezenas de grupos de pesquisas voltados para o tema da juventude. (Ribeiro & Macedo, 2018)

Um outro fator que aparenta ter impacto de articulação das redes epistêmica, temática e de comunidade de políticas foi o espaço das Conferências de Juventude. Realizadas em processos que vão desde os municípios, passando por Estados e chegando à Etapa Nacional, as conferências são processos participativos que mobilizaram muitas redes locais em outras de abrangência regionais e nacionais, e

serviram como alinhamento de discursos e conceitos a partir dos textos-base, materiais para encontros e do estímulo à importância da pauta “juventude” como tema de políticas públicas específicas, que não eram plenamente atendidas em suas peculiaridades pelas políticas sociais mais abrangentes consolidadas na Constituição Federal de 1988, como Educação ou Saúde.

O primeiro ciclo de conferências de juventude ocorreu em 2008 como parte de uma estratégia dos membros do governo de mobilizar os atores e segmentos que atuavam na temática de juventude. Este *modus operandi* insere-se na estratégia geralmente utilizadas pelos novos setores de políticas públicas que buscam consolidar sua legitimidade política dentro do Estado e da sociedade civil.

O lema do primeiro ciclo de conferência ocorrido ao longo do ano de 2008 foi “Levante sua bandeira” baseando-se nos seguintes eixos: 1) Juventude: participação, democracia e desenvolvimento nacional; 2) Parâmetros e diretrizes da Política Nacional de Juventude e; 3) Desafios e Prioridades da Política Nacional de Juventude. Neste ciclo em torno de 1.200 municípios participaram direta ou indiretamente da etapa municipal, este dado considera os municípios que não realizaram as conferências, mas enviaram representantes para as etapas regionais. No total 841 municípios realizaram conferências municipais de juventude, mobilizando 226.321 participantes. No balanço geral, entre as etapas municipais, regionais, livres, estaduais e nacional estima-se que praticaram aproximadamente 400 mil jovens.

O segundo ciclo de conferência de juventude ocorreu ao longo do ano 2011 com o lema “Conquistar direitos, desenvolver o Brasil”. Além da conferência nacional, houve as conferências estaduais em 26 estados e o Distrito Federal, e 835⁴ municípios. Todas estas etapas mobilizaram em torno de 550 mil jovens no processo da participação institucional. Este segundo ciclo foi realizado em um momento que a política de juventude estava avançando em termos de marcos legais. Neste período avançou a articulação política no Congresso Nacional para a aprovação do Estatuto da Juventude que foi aprovado em agosto de 2013.

⁴ Em 2019 temos 5570 municípios no Brasil.

Em 2015 ocorreu o terceiro ciclo das conferências de juventude com o lema “As várias formas de mudar o Brasil”. Neste momento a política de juventude já estava com um certo grau de institucionalidade. Porém a PNJ, como as demais políticas de recorte identitário geracional passava por um momento de refluxo por conta do ajuste fiscal implementado pelo governo federal.

Atender e valorizar as especificidades da vivência da condição jovem reforçava um aspecto identitário dentro do atendimento de demandas de subsistência (“situação” juvenil). Como apontam Ribeiro e Macedo (2018),

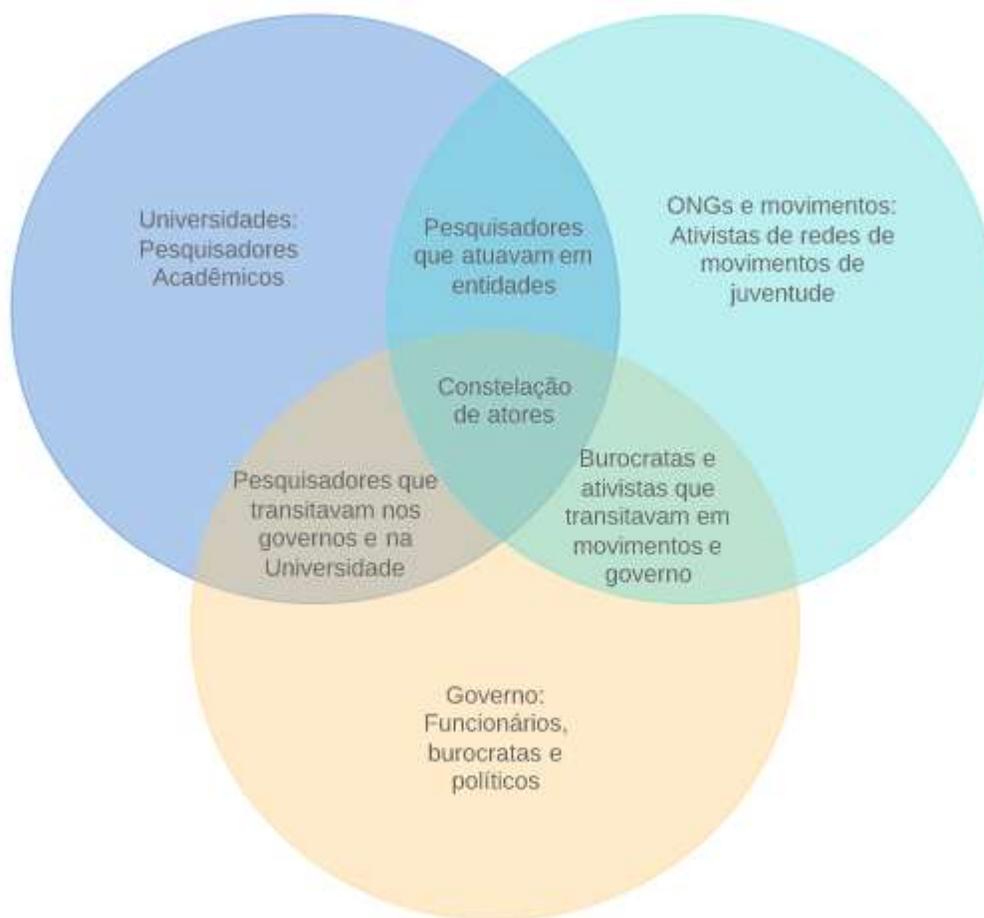
Esse contexto contribuiu para explicitar a juventude brasileira como sinônimo de diversidade, com origens sociais diferenciadas e importantes configurações identitárias. Por um lado, o reconhecimento e a incorporação desses novos sujeitos sociais, identidades e questões/temas que eram invisibilizados nas agendas públicas; por outro, o reconhecimento de lutas e movimentos em defesa da bandeira de elevar os jovens ao lugar de sujeitos de direitos, seja no campo da lei, seja no da institucionalidade e da percepção, o que tem acarretado mudanças significativas no imaginário social em relação ao sentido do que é ser jovem na sociedade brasileira. (Ribeiro & Macedo, 2018)

DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Houve três grandes conjuntos de atores (ou, nos termos de ZURBRIGGEN 2006, “constelações de atores”) em torno da política nacional de juventude no Brasil: comunidade epistêmica - pesquisadores acadêmicos (sendo as universidades públicas brasileiras citadas por Ribeiro e Macedo (2018) como relevantes nessas articulações); ONG’s e movimentos - ativistas de redes de movimentos de juventude (por exemplo

movimentos estudantis, movimentos religiosos, organizações não governamentais que trabalham com a temática de juventude); e gestores públicos governamentais e políticos (ilustrados nesse caso pelas juventudes partidárias, que assinam o “Pacto pela Juventude”, detalhado a seguir).

Figura 1: Constelação de atores da política de juventude no Brasil



Fonte: Elaboração própria

Os conselhos surgem como um espaço de fortalecimento político da pauta. Os defensores desta política, *policy community* se organizam para participar desses espaços com propostas e pressionar o governo. Os ativistas do setor de políticas de juventude participam e atuam para criar espaços institucionais, como as conferências, para que a pauta ganhe visibilidade interna no governo.

Um dos exemplos de protagonismo das juventudes partidárias ocorreu em 2008 com a articulação do “Pacto pela Juventude”. Essa foi uma iniciativa do Conselho Nacional de Juventude, lançada no dia 12 de agosto de 2008, data que se comemora o dia nacional da juventude. Esse pacto foi entregue ao então Presidente Lula. O pacto consistia na proposição do Conselho Nacional de Juventude aos governos (federal, estaduais e municipais) e aos candidatos a prefeito e vereador, para que se comprometessem com as políticas de juventude, nas suas ações de governo e plataformas eleitorais. Portanto, esse documento incentiva a rede de atores da sociedade civil a pressionar os candidatos a prefeito e a vereadores se comprometerem a adotarem Políticas Públicas de Juventude (PPJs) em seus planos de governo.

No nível municipal os principais parceiros serão os conselhos municipais de juventude, juventudes partidárias e fóruns de juventude. No primeiro e no segundo turno das eleições municipais, o foco será na adesão e no comprometimento dos candidatos ao cargo de prefeito. Esta é uma articulação suprapartidária que envolverá fundamentalmente agentes da sociedade civil e candidatos a cargos eletivos (Brasil. Conselho Nacional de Juventude, folder).

As juventudes partidárias utilizam as suas redes de influência dentro dos partidos para colocar a pauta de PPJs aos candidatos. Essa articulação política dentro dos partidos garantiu avanço do desenho institucional para os entes federativos subnacionais, como os municípios⁵.

A criação de conselhos – instituições de participação de um setor social (juventude) – se disseminou no país sobretudo após a criação da política nacional de juventude em 2005. Os conselhos de políticas públicas são um indicativo do fortalecimento da comunidade de políticas de juventude em diferentes localidades no país. A política pública cria e remodela a política ou, em outros termos, a criação de uma institucionalidade nacional sobre políticas de juventude fortaleceu o campo de atores participacionistas na temática

⁵ O manifesto do pacto de juventude pode ser consultado http://bibjuventude.ibict.br/jspui/bitstream/192/208/1/SNJ_CONF_1_pacto_2008.pdf

No mapeamento realizado em 2017⁶, das 88 cidades brasileiras acima de 300 mil habitantes⁷, mais da metade (48 cidades) possui algum tipo de órgão institucional de juventude no interior do aparelho burocrático com a atribuição de formular ou implementar políticas para os jovens. Desse total, 38 municípios possuem órgão com finalidade exclusiva de formulação, isto é, coordenadorias ou secretarias municipais de juventude e 10 cidades contém departamentos ou secretarias setoriais que incorporaram entre suas atribuições o jovem como público alvo, como secretarias de educação, cultura ou esporte.

Ainda, diante dos dados da MUNIC de 2014 (IBGE, 2014), percebe-se que municípios maiores tendem a ter proporcionalmente mais conselhos criados que municípios menores, conforme verifica-se na figura 1. Em cidades grandes as redes de atores se fazem presentes, tanto a rede da comunidade epistêmica (conjunto de pesquisadores), como as ONGs e movimentos de juventude.

Tabela 1: Quantidade de Conselhos Municipais de Juventude criados até 2014 por tamanho de municípios

Tamanho	Existe Cons. Juv	Total de Munic	% Munic com Cons. Juv
1 - Até 5000	52	1243	4%
2 - 5001 até 10000	58	1216	5%
3 - 10001 até 20000	99	1383	7%
4 - 20001 até 50000	149	1080	14%
5 - 50001 até 100000	106	348	30%
6 - 100001 até 500000	120	261	46%
7 - Maior que 500000	24	39	62%

Fonte: Elaboração Própria com dados do IBGE MUNIC 2014

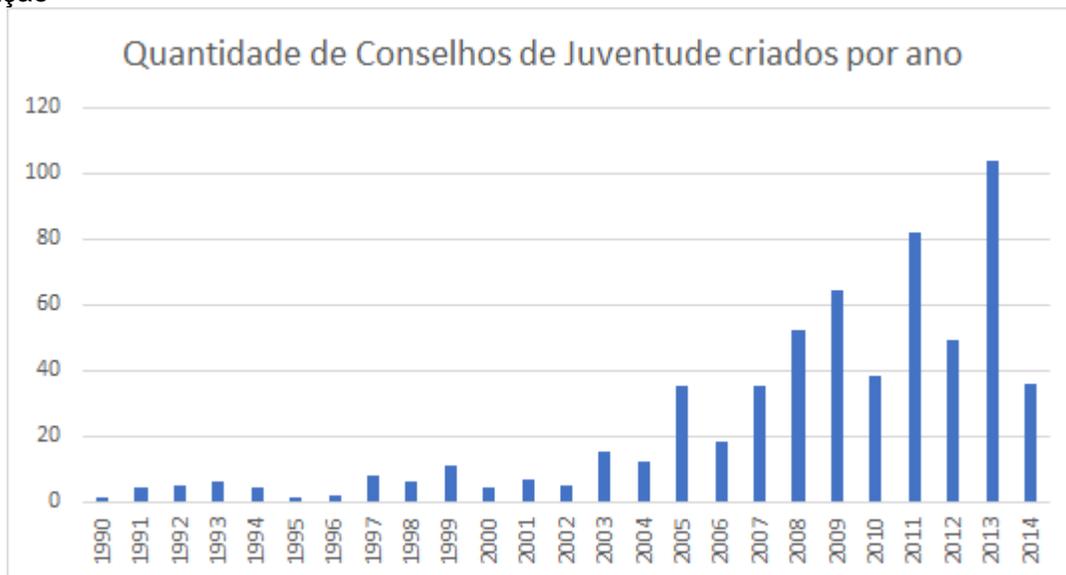
Dados da pesquisa MUNIC (IBGE, 2014) demonstram também que até 2004 apenas 91 municípios contavam com conselhos de juventude. Após 2005 até 2014, são

⁶ Este levantamento foi realizado consultando os sítios das prefeituras. Os acessos foram nos meses de junho e julho de 2017.

⁷ O Brasil possui 88 municípios acima de 300 mil habitantes (IBGE, 2018). Este recorte foi escolhido uma vez que as cidades acima desse porte populacional são centros regionais, contribuindo para disseminar políticas públicas. Além disso, esses municípios tendem a mobilizar representações de atores sociais organizados politicamente em nível nacional.

criados conselhos de juventude em 513 municípios, como ilustram os dados do gráfico 1.

Gráfico 1: Quantidade de Conselhos Municipais de Juventude criados até 2014 por ano de criação



Fonte: Elaboração Própria com dados do IBGE MUNIC 2014

O aumento de conselhos de juventude após 2005 demonstra que a política de juventude ganhou força após a criação da Política Nacional de Juventude (PNJ). As redes de atores tiveram papel relevante em diferentes espaços, tais como as conferências e outras articulações para que prefeitos criassem instituições participativas de juventude, tais como os conselhos.

Considerações finais

O trabalho teve como objetivo analisar o papel das redes de atores na disseminação de estruturas institucionais de juventude nos municípios brasileiros. Com as teorias apresentadas, verificou-se que todas essas tipologias de “constelações de

atores” (redes temáticas, comunidades políticas, e comunidade epistêmicas) estavam presentes durante o período de indução da política pública de juventude no Brasil, criando modos de interação próprios em que as ideias de atores dentro e fora da estrutura se reforçavam numa lógica circular para fortalecer a pauta, o que gerou o terreno fértil para a multiplicação de espaços institucionais nos entes subnacionais.

Importante destacar que o trabalho não se propôs a discutir efetividade das secretarias/coordenadorias ou dos conselhos. Ele organizou insumos sobre o debate de eficácia das redes em constituir os espaços. Se eles terão ou não resultados concretos na política e perenidade ao longo do tempo, Ribeiro e Macedo (2018) apontam a dificuldade de induzir o modelo para a geração de resultados.

Destacam-se como temas importantes de aprofundamento de continuidade desta pesquisa aprofundar a análise sobre a correlação proporcional de forças das redes locais de diversos tipos como fatores preponderantes na criação da estrutura; ou, ainda, sobre a efetividade das estruturas e seus resultados ao longo do tempo sem os condicionais legais ou estímulos institucionais.

Cabe destaque recente na história do Brasil a sanção do “Estatuto da Juventude”, em agosto de 2013, como uma das respostas aos desafios da interação Estado e sociedade civil naquele ano no país. Mesmo fazendo referência ao Sistema Nacional de Juventude (PNJ), pouco se estabelece de formulação concreta da política para implementação nos entes subnacionais, uma vez que não criou uma engenharia institucional com fundos de repasses de recursos para irrigar a política, tal como é o caso da educação, saúde e assistência social.

A criação da PNJ e sua disseminação para entes subnacionais foi resultado de uma articulação de várias redes de juventude, tal como exposto ao longo do artigo. As gestões Lula e Dilma priorizaram as relações com atores da sociedade civil como uma aposta para fortalecer as novas institucionalidades (Ribeiro & Macedo, 2018). O desafio que se coloca é que esta estratégia e desenho de política pública fica suscetível a mudanças de governo. O impeachment de Dilma e a eleição de Bolsonaro demonstram que um arranjo com poucas amarras legais e elementos institucionais centrado na mobilização de atores pode enfraquecer a política em governos que não priorizam a aproximação com a sociedade civil.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Arretche, Marta. (2012) *Democracia, Federalismo e Centralização no Brasil*. Editoras FGV e Fiocruz, São Paulo.
- Berman, S. (1998). *The Social Democratic Moment*. London: Harvad University Press.
- _____. (2001). Ideas, Norms, and Culture in Political Analysis. *The Journal of Comparative Politics*, 33(2), pp.231–250. DOI:10.2307/422380
- _____. (2013). Ideational Theorizing in the Social Sciences since “Policy Paradigms, Social Learning, and the State.” *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 26(2), pp.217–237. DOI: 10.1111/gove.12008
- Blyth, M. (1997). “Any More Bright Ideas?” The Ideational Turn of Comparative Political Economy. *Comparative Politics*, 29(2), p.229. DOI: 10.2307/422082
- _____. (2001). The Transformation of the Swedish Model: Economic Ideas, Distributional Conflict, and Institutional Change. *World Politics*, 54(1), pp.1–26. DOI: 10.1353/wp.2001.0020
- _____. (2002). *Great Transformations: Economic Ideas and Institutional Change in the Twentieth Century*. Cambridge: Cambridge University Press.
- _____. (2003). Structures Do Not Come with an Instruction Sheet: Interests, Ideas, and Progress in Political Science. *Perspectives on Politics*, 1(4), pp.695–706. DOI: 10.1017/s1537592703000471
- Béland, D. & Cox, R.H. (2016). Ideas as Coalition Magnets: Coalition Building, Policy Entrepreneurs, and Power Relations. *Journal of European Public Policy*, 23(3), pp.428–445. DOI: 10.1080/13501763.2015.1115533
- Béland, D. & Hacker, J.S. (2004). Ideas, Private Institutions and American Welfare State “Exceptionalism”: The Case of Health and Old-Age Insurance, 1915-1965. *International Journal of Social Welfare*, 13(1), pp.42–54. DOI: 10.2139/ssrn.1676010
- Faria, Carlos Aurelio Pimenta. (2003) *Idéias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes*. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 21-30.
- Goldstein, J. (1988). Ideas, Institutions, and American Trade Policy. *International Organization*, 42(1), pp.179–217. DOI: 10.1093/acprof:oso/9780199557752.003.0002

- _____. (1993). *Ideas, Interests, and American Trade Policy*, Ithaca: Cornell University Press.
- Goldstein, J. & Keohane, R.O. (1993). *Ideas and Foreign Policy: An Analytical Framework*. In J. Goldstein & R.O. Keohane, eds. *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions and Political Change*. Ithaca: Cornell University Press.
- Gaudin Jean-Pierre. (1993). *Les Nouvelles Politiques Urbaines*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Hay, C. (1996). *Narrating Crisis: The Discursive Construction of the "Winter of Discontent"*. *Sociology*, 30(2), pp.253–277. DOI: 10.1177/0038038596030002004
- _____. (2011). *Ideas and constructions of interests*. In D. Béland & R.H. Cox, eds. *Ideas and Politics in Social Sciences*. Oxford: Oxford University Press.
- _____. (2008). *Constructivist Institutionalism*. In S.A. Binder; R.A.W. Rhodes & B.A. Rockman, eds. *The Oxford Handbook of Political Institutions*. New York: Oxford University Press.
- Hall, Peter A. (1986). *Governing the Economy – The Politics of State Intervention in Britain and France*. Oxford: Polity.
- Haas, Peter M. (1992). *Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination*. *International Organization*, v. 46, n. 1, Knowledge, Power, and International Policy Coordination, Winter, p. 1-35.
- Heclo, Hugh. (1978). *Issue networks and the Executive Establishment*. *The new American Political System*. Edited by Anthony King. Washington, D.C. American Enterprise Institute. p. 87-107, 115-124.
- Howlett, Michael; Ramesh, M.; Perl, Anthony. (2013). *Política Pública: seus ciclos e subsistemas - uma abordagem integradora*. Rio de Janeiro: Elsevier.
- IBGE. (2019). *Pesquisa de Informações Básicas Municipais*. Pesquisa básica produzida por _____ ano. Disponível em: https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/defaulttab1_perfil.shtm. Acesso em 02 jun 2019.
- IBGE. (2014). *Pesquisa de Informações Básicas Municipais de 2014*. Disponível em: <https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2014/default.shtm>. Acesso em 01 jun 2019.
- Kingdon, J. (2006) *Formação da Agenda*. In: Saravia, E.; Ferrarezi, E. (Orgs.). *Políticas Públicas*. Brasília: ENAP.
- Massardier, G. (2006) *Redes de políticas públicas*. In: Saravia, Enrique; Ferrarezi, Elisabeth (Org.). *Políticas Públicas: coletânea*. Brasília: ENAP. v. 2.

- Rhodes, R. A. W. (2008). Policy network analysis. In: Moran, M.; Rein, M.; Goodin, R. E. (Eds.). *The Oxford handbook of public policy*. Oxford: Oxford University Press.
- Rhodes, R. A. W.; Marsh, David (Eds.). (1992). *Policy networks in British government*, Oxford, GB: Clarendon Press. 312p.
- Ribeiro, Eliane, & Macedo, Severine. (2018). Notas sobre políticas públicas de juventude no Brasil: conquistas e desafios. *Revista de Ciências Sociais*, 31(42), 107-126. <https://dx.doi.org/10.26489/rvs.v31i42.5>
- Sabatier, Paul; Jenkins-Smith, Hank. (1993). *Policy change and learning: the advocacy coalition approach*. Boulder: Westview Press.
- Sabatier, P.A; Weible, C.M. (2007). The advocacy coalition framework: Innovations, and clarifications. In: Sabatier, P.A (Ed.). *Theories of the Policy Process*. 2ª Ed. Boulder: Westview Press. p189-220.
- _____. (2010). Taking Ideas and Discourse Seriously: Explaining Change Through Discursive Institutionalism as the Fourth “New Institutionalism”. *European Political Science Review*, 2(1), pp.1–25. DOI: 10.1017/s175577390999021x
- _____. (2014). Speaking to the Markets or to the People? A Discursive Institutional Analysis of the EU’s Sovereign Debt Crisis. *The British Journal of Politics & International Relations*, 16(1), pp.188–209. DOI: 10.1111/1467-856x.12023
- Schmidt, V.A. & Radaelli, C.M. (2004). Policy Change and Discourse in Europe: Conceptual and Methodological Issues. *West European Politics*, 27(2), pp.183–210. DOI 10.1080/0140238042000214874 146 Renato Perissinotto e Michelli Gonçalves Stumm
- Schmidt, V.A. & Thatcher, M. (2013). Theorizing Ideational Continuity: The Resilience of Neo-Liberal Ideas in Europe. In V.A.
- Sposito, Marília Pontes & Carrano, Paulo César Rodrigues. (2003). Juventude e políticas públicas no Brasil. *Revista Brasileira de Educação*, (24), 16-39. <https://dx.doi.org/10.1590/S1413-24782003000300003>
- Zurbriggen, C. (2006). El institucionalismo centrado en los actores: una perspectiva analítica en el estudio de las políticas públicas. *Revista de ciencia política (Santiago)*, 26(1), 67-83.