

A (difícil) produção da intersectorialidade: comentários a partir de ações públicas para a juventude*

The (difficult) production of intersectoriality: comments derived from public actions directed to the youth

JOÃO BÔSCO HORA GÓIS*



RESUMO – Neste artigo buscamos examinar os obstáculos que se apresentam às tentativas de implementação de articulação intersectorial no campo das políticas sociais. Desenvolvemos a análise a partir de projetos dirigidos à juventude pobre, levados a cabo pela prefeitura de Niterói. Mostramos que inúmeros problemas interferem quando organizações tentam utilizar a intersectorialidade como uma ferramenta para aumentar a efetividade dos projetos e concretizar direitos sociais. Dentre tais problemas, destacamos a presença de diferentes tradições burocráticas na administração pública, a falta de treinamento dos profissionais para o trabalho intersectorial assim como a ausência de vontade política de vários agentes para compartilhar as distintas formas de poder e recursos.

Palavras-chave – Intersectorialidade. Política social. Juventude.

ABSTRACT – In this article we examine the obstacles faced by those trying to implement intersectoriality in the field of social policy. We carry on our analysis from the examination of public projects aiming at poor youth developed by the public administration of the town of Niterói (Brazil). We show that a host of problems interfere when organizations attempt to make intersectoriality an effective tool to increase the projects' effectiveness and to materialize social rights. Among them, we underline the presence of different bureaucratic traditions in the public administration, the lack of training of professionals for intersectorial work as well as the absence of political will of distinct agents to share distinct forms of power and resources.

Keywords – Intersectoriality. Social policy. Youth.

* Este artigo foi escrito a partir de dados da pesquisa intitulada "Política nacional de juventude: concepções subjacentes e implementação", a qual recebeu financiamento do CNPq.

** Doutor em Serviço Social/PUC-SP. Professor Associado IV da Universidade Federal Fluminense (UFF). Niterói/RJ – Brasil.

E-mail: jbhg@uol.com.br

Submetido em: fevereiro/2013. Aprovado em: maio/2013.

A Constituição de 1988 foi produzida em meio a inúmeras disputas políticas, ideológicas e econômicas, o que fez com que ela seja marcada por gritantes ambiguidades, que ficam evidentes quando se examina a configuração e os pressupostos conceituais e normativos, às vezes expressos, às vezes subentendidos, contidos no seu título VIII, que trata da ordem social.

Sobre isso vale dizer, por exemplo, que, por um lado, apesar dos protestos de diferentes setores progressistas, a Constituição de 1988 instituiu um desenho de seguridade social minimalista (por contemplar apenas as áreas da assistência social, da saúde e da previdência social) e híbrido (ao determinar diferentes formas de acesso – por direito universal, por contribuição e por necessidade – a essas políticas). Por outro lado, ela contribuiu muito para o avanço das políticas sociais no Brasil. Fez isso, dentre outras formas, ao determinar maior descentralização da sua gestão e execução e ao criar formas e espaços de participação popular na definição dos seus rumos. Contribuiu também para a difusão da ideia de que a “integralidade” constitui um elemento fundamental de qualquer sistema de proteção social ou de qualquer política social específica que se pretenda efetiva.¹

A materialização da integralidade requer que se assumam uma postura política e prática direcionada pela “intersectorialidade”, de modo que planejamentos, implementações e avaliações das políticas, programas e projetos sejam feitas de forma articulada entre diferentes organizações estatais e não estatais que atuam junto às diferentes expressões da questão social.

Distintos segmentos (pesquisadores, profissionais, gestores, *policy makers*, conselheiros de direitos etc.) utilizam concepções diferentes e, às vezes, conflitantes sobre a intersectorialidade.² Neste artigo, ela é entendida como uma forma de reflexão e de prática socioinstitucional que privilegia a construção e troca de saberes coletivos entre as instituições envolvidas em uma dada ação. Em função disso, ela requer a utilização de uma abordagem que, pela adesão à ideia de interdisciplinaridade, leve em conta a complexidade dos problemas e relações sociais. Preocupada com a escuta das ideias de diferentes agentes e grupos, inclusive aqueles marginalizados, a intersectorialidade opera a partir da perspectiva da valorização da participação coletiva, do controle social das políticas e da consolidação dos direitos sociais. Por fim, da forma como é entendida neste artigo, a intersectorialidade supõe um grau elevado de institucionalidade da partilha do trabalho expresso na existência: a) de definições claras e flexíveis sobre as ações a serem desenvolvidas; b) da indicação dos responsáveis primários e secundários por elas; e, c) do estabelecimento de canais formais de comunicação e interação entre os agentes e organizações.

Esforços de articulação intersectorial vêm, já há muitos anos, fazendo parte da atuação de inúmeros profissionais. Esses esforços, contudo, têm esbarrado em obstáculos relacionados às tradições político-administrativas que marcam fortemente a implementação das ações em diversos campos das políticas sociais. Em tais tradições prevalece uma “cultura institucional” fundada na setorialização, na fragmentação dos problemas sociais e no insulamento dos agentes envolvidos com essas políticas. Essa cultura, por sua vez, está relacionada com o complexo e diferenciado processo de institucionalização, em nosso país, das diferentes políticas setoriais, notadamente aquelas de corte social.

A previdência social, por exemplo, se institucionalizou como um misto de direito social e direito trabalhista, tendo nos seus primórdios as Caixas de Aposentadorias e Pensões e os Institutos de Aposentadorias e Pensões. Por muito tempo, as formas de acesso a ela foram definidas pelo volume de poder político e importância para o processo de produção de certas categorias profissionais. Em função disso, por décadas, ela se restringiu apenas aos trabalhadores “oficialmente” reconhecidos pelo Estado, impossibilitando o acesso de milhares de pessoas que, de uma forma ou de outra, viviam das mais diferentes atividades laborais (SANTOS, 1979). Lenta e gradativamente, ela foi possibilitando o acesso a grandes contingentes de pessoas que não eram vistas como importantes para o processo de produção e desmontando as grandes diferenças de tratamento dado aos distintos grupos de beneficiários, mas sempre mantendo a lógica contributiva própria da ideia de seguro social.

Já a trajetória de institucionalização da saúde foi diferente, posto que avançou, progressivamente, de uma concepção mais privada e familiar para outra mais universalizante e estatal,

ainda que esta última concepção seja todo o tempo posta em causa pela forte mercadorização das formas de atenção ao adoecimento em nossa sociedade. Para o desenho dessa trajetória contribuíram diferentes fatores, dentre os quais devemos destacar dois. O primeiro diz respeito à necessidade de o Estado, em função das demandas de crescimento urbano, industrialização e preservação da força de trabalho, assumir a saúde da população como tarefa sua. O segundo refere-se à existência de um movimento social que se constituiu, nas últimas décadas do século XX, em ator capaz de demandar a implementação de uma lógica de atenção à saúde cada vez mais ampliada (SPOSATI, 2009).

A assistência social, por sua vez, foi se institucionalizando de modo bastante diferenciado quando comparada com as duas políticas mencionadas anteriormente. Ela, tradicionalmente destinada aos miseráveis, foi se integrando ao aparato estatal de forma muito mais lenta e precária, sendo historicamente tratada quase como uma não política. Tal tratamento fica evidente quando, por exemplo, se coloca em destaque o fato de que o seu financiamento foi, por décadas, feito a partir de sobras orçamentárias. Cabe também lembrar que a sua inserção no campo da seguridade social na Constituição de 1988 foi um importantíssimo avanço. Mas, ao mesmo tempo, foi parte de uma estratégia para retirar do sistema previdenciário os benefícios não atuariais. Além disso, essa mesma inserção foi levada adiante com a predominância da oferta de benefícios, o que tem dificultado, dentre outras coisas, a instalação de uma rede de serviços, dando, assim, continuidade à tradição da operação da assistência pela via das ações pontuais e descontínuas geridas, em grande parte, por uma ampla gama de instituições privadas e filantrópicas (BOSCHETTI et al., 2001; SPOSATI, 2009).

O quadro decorrente da forte tradição setorial na história da política social brasileira é bem caracterizado por Burlandy (2009, p. 852), que afirma:

As estruturas de proteção social no Brasil, especialmente até meados da década de noventa, caracterizavam-se pela fragmentação institucional e pela predominância dos objetivos setoriais sobre estratégias que viessem a alterar a distribuição dos recursos de poder, tanto no sentido horizontal (entre setores) quanto vertical (entre níveis de governo). Conseqüentemente, geraram uma alocação pouco eficiente dos recursos, superposição de ações e clientelas, além de limitar a construção de pactos nacionais mais amplos para o enfrentamento de problemas complexos, como saúde e segurança alimentar e nutricional (SAN).

Os impactos da persistência desse quadro na implementação dos programas sociais são preocupantes. Estudo sobre o Benefício de Prestação Continuada (GÓIS et al., 2008) mostrou que os seus beneficiários utilizam parte significativa dos valores recebidos com gastos com medicamentos, deixando descoberto o atendimento de outras necessidades, como a alimentação. Isso poderia ser evitado por meio de uma maior articulação entre as secretarias de assistência, a previdência social e os serviços de saúde, particularmente aqueles voltados ao fornecimento de medicação gratuita.

A forte tendência à setorialização também tem exercido impactos negativos no Programa Bolsa Família (PBF). Tal Programa determina que as famílias beneficiárias cumpram um conjunto de “condicionalidades” no campo da educação e da saúde. Estão aqui incluídos, dentre outros, os seguintes itens: a) matricular suas crianças e adolescentes de 6 a 15 anos em estabelecimento regular de ensino, assim como garantir a frequência, mensalmente, a no mínimo 85% das aulas ao longo do ano letivo e, b) vacinar e manter atualizado o calendário de vacinação das crianças até sete anos de idade. O cumprimento dessas condicionalidades, por parte das famílias, e o seu acompanhamento pelas instâncias competentes, supõe uma intensa articulação entre órgãos de assistência social, educação e saúde nos diferentes níveis da administração pública. Tal articulação, contudo, está por ser aperfeiçoada em diferentes sentidos, pois, por exemplo, ainda podem ser observadas: a) situações de atribuição de pouca importância ao PBF por diferentes atores de fora do campo da assistência social e, b) incompatibilidades dos sistemas de informação utilizados pelas áreas de assistência, saúde e educação.

As dificuldades de articulação intersetorial no âmbito do PBF se desdobram em problemas práticos que terminam prejudicando os beneficiários, mesmo aqueles que cumprem rigorosamente as

condicionalidades previstas. Um exemplo: em muitos municípios, embora as famílias cumpram as condicionalidades da saúde, os postos não registram adequadamente tal cumprimento e nem enviam regularmente os dados sobre isso, gerando cancelamentos indevidos de benefícios (GÓIS, 2008a).

Neste artigo, temos como objetivo aprofundar o conhecimento sobre os obstáculos que se apresentam ao exercício da articulação intersectorial. Fazemos isso a partir da análise da implementação de ações voltadas para a população jovem em um município do Estado do Rio de Janeiro.

Na próxima seção destacamos algumas questões metodológicas, apresentando uma breve trajetória da experiência pesquisada, identificando o período estudado e indicando as fontes analisadas.

Metodologia

Para a produção deste trabalho nos valemos de dados extraídos de um conjunto diversificado de fontes impressas e orais. As fontes impressas incluem relatórios técnicos, diplomas legais, documentos pedagógicos e material instrucional. Já as fontes orais são constituídas de 12 entrevistas realizadas junto a gestores estaduais e municipais. As entrevistas, conduzidas no espaço escolhido pelas pessoas entrevistadas, foram gravadas, transcritas e, posteriormente, submetidas a análise temática.³

Qualquer tentativa de produzir um diagnóstico de amplitude nacional sobre os resultados dos esforços de articulação intersectorial dos diferentes campos da política social, em geral, e das ações voltadas para a juventude em particular, constitui uma tarefa de difícil concretização.

Assim, e em função do estágio diferenciado de implementação das políticas sociais e das sabidas diferenças econômicas, políticas, de capacidade técnica e financeira etc. existentes entre os municípios brasileiros, parece-nos que a reflexão sobre o objetivo deste artigo pode ser feita mais apropriadamente a partir de estudos de caso que evidenciem realidades locais, ainda que, simultaneamente, possam sugerir a presença de padrões de incidência nacional.

O caso aqui estudado é o do município de Niterói, um dos primeiros do Brasil que, antecedendo ao esforço de organização da Política Nacional de Juventude (PNJ) feito pelo governo federal em 2005, criou um espaço na administração pública para atuar junto à juventude – a Coordenação de Juventude (CJ) – já na década de 1990.⁴

Aquela Coordenação foi instituída em 1999, a partir do acúmulo de discussões e experiências protagonizadas por diversos agentes interessados nos dilemas da juventude da cidade. Particular destaque deve ser dado aos jovens militantes do movimento estudantil e de partidos situados mais à esquerda do espectro político.

Ao longo dos anos de sua existência por nós estudados (1999 a 2011), a CJ passou por diferentes fases. Em um momento inicial (1999 a 2001), suas atividades eram muito tópicas e ocasionais, o que expressava a baixa institucionalidade das ações para a juventude na administração municipal. Em uma segunda fase (2001 a 2008), o seu trabalho tomou vulto. Nesse momento, ela passou a contar com um volume significativo de recursos financeiros, teve o seu quadro de pessoal ampliado, diversificou seu leque de ações (qualificação profissional, inserção no mercado de trabalho, apoio ao retorno à escola, esporte e lazer, cultura etc.), as quais ganharam maior consistência e continuidade. Igualmente, passou a atuar em um número cada vez maior de regiões da cidade, muitas delas marcadas fortemente pelo signo da violência urbana. Mudanças no contexto político e administrativo local geraram alterações de fundo nesse quadro, levando a Coordenação para a sua terceira fase (2009-2010), caracterizada pela perda da quase totalidade dos seus recursos humanos e dos projetos que vinha operando.

No que pesem as distinções entre essas três fases, todas elas foram marcadas por grandes esforços de estabelecimento de articulações intersectoriais os quais, como veremos nas próximas seções, enfrentaram dificuldades de monta.

Os esforços de articulação intersetorial da Coordenação com diferentes órgãos da administração municipal de Niterói

Articulação intersetorial com a Secretaria Municipal de Promoção Social

Um dos primeiros esforços de articulação intersetorial feitos pela CJ foi com a Secretaria de Promoção Social (SPS). Neste caso, o resultado foi nulo. Para isso contribuíram pelo menos dois fatores.

O primeiro deles é a tradição de isolamento entre os diferentes órgãos da administração municipal, mesmo aqueles aparentemente muito próximos. Aquela secretaria existia conjuntamente com a Secretaria Municipal de Assistência Social (SMAS) dentro da qual a Coordenação da Juventude funcionava.⁵ Mas, as duas operavam com base em perspectivas políticas muito distintas e pouco se comunicavam. Sobre isso, e fazendo referência ao titular da SPS no início da década de 1990, uma entrevistada nos disse: “Eu acho que tinha um desinteresse! Uma coisa cristalizada! Ele sabia fazer aquilo que ele fez a vida toda ali e achava que não precisava de mais nada!” (Entrevistada 3).

Esse não é um fenômeno que afetava apenas Niterói tampouco atingia unicamente a Coordenação da Juventude do município. De abrangência nacional, ele pode ser melhor entendido ao destacarmos, novamente, que a institucionalização do conjunto das políticas sociais no Brasil se deu de forma tal que cada uma delas definiu de modo muito específico seu objeto e público-alvo privilegiado, instituindo-se, portanto, como políticas setoriais *stricto sensu*. Isto não é necessariamente ruim, pois, como salienta Pereira (2004, p. 58), tal fato permite que essas políticas possam “trabalhar com um recorte identificável no conjunto das necessidades e demandas sociais”. Contudo, complementa a autora:

A intensidade como esse processo se deu foi forte o suficiente para gerar um histórico estranhamento entre as diferentes políticas setoriais, uma vez que tais políticas dificilmente incorporam demandas e necessidades que não estejam estritamente encaixadas de forma técnica no seu recorte e nas definições estritas de sua especialização (PEREIRA, 2004, p. 58).

Este estranhamento, por sua vez, gera uma forte competição por recursos e a consequente tensão entre órgãos que, em tese, deveriam trabalhar cooperativamente.

Mendes, Bógus e Akerman (2004, p. 48) salientam que os gestores municipais são agentes essenciais no desenvolvimento da intersectorialidade ao agirem na “reorientação do desenho institucional, potencializando a ação comunicativa entre dirigentes, profissionais e população”. Para que esse papel seja efetivamente cumprido, eles devem assumir uma postura que inclua “uma dinâmica de aprendizagem e inovação, cujo primeiro passo deve ser a capacidade crescente de adaptação às mudanças”. Isso requer, seguindo aquilo que nos sugerem Feuerwerker e Souza (apud PAULA; PALHA; PROTTI, 2004), a capacidade de desenvolvimento de vínculos de colaboração que envolvam o reconhecimento da legitimidade dos diferentes interlocutores em se expressarem sobre as atividades a serem levadas a cabo em conjunto. Ao que tudo indica, essa capacidade esteve ausente entre os gestores da SPS, sendo um fator crucial na criação de barreiras impostas à articulação intersectorial com a Coordenação de Juventude.

Outro fator que teve um impacto negativo no esforço de articulação intersectorial entre a CJ e a SPS foi o conflito geracional e a sua tradução mais reacionária – o adultocentrismo.

O adultocentrismo pode ser definido como um conjunto de ideias e atos preconceituosos dirigidos contra os jovens, os quais são frequentemente infantilizados. Nele, a juventude é entendida como um estado de incompletude e os jovens como incapazes de tomarem decisões. Para o adultocentrismo, os jovens necessitam ter os seus comportamentos tutelados constantemente e são vistos como objeto e não como sujeitos da ação. Isso, ao seu turno, supõe, muitas vezes, a interdição da

presença e circulação deles no mundo público. No caso aqui estudado, o adultocentrismo se manifestou várias vezes, como na situação abaixo relatada por uma das nossas entrevistadas:

[...] e a gente foi na Promoção Social entregar um ofício, convidando pro Fórum. O secretário olhou pra gente [e disse]: “Oh! Antes da hora é antes da hora, depois da hora é depois da hora, na hora é na hora”. A gente tava dois minutos atrasado! Tratou a gente como criança! Não ouviu muito. A gente agradeceu e foi embora (Entrevistada 8).

Articulação intersectorial com a Secretaria Municipal de Educação

A Secretaria Municipal de Educação (SME) foi outro órgão do qual a Coordenação de Juventude aproximou-se durante o período estudado.

Um dos principais trabalhos da CJ ao longo de vários anos foi a implementação do Projeto Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano (AJ), que foi uma iniciativa do governo federal iniciada sob a coordenação do Ministério da Previdência e Assistência Social. Ele era destinado a jovens situados na faixa etária de 15 a 17 anos, membros de famílias vivendo em situação de acentuada pobreza. Dentre os seus diversos objetivos destacavam-se a “formação cívica” desses jovens, a sua participação na solução de problemas das comunidades em que moravam e a integração familiar. Outro objetivo relevante era a reinserção da população-alvo no sistema educacional formal, o que fomentava a expectativa de criação de uma forte articulação intersectorial com a área de educação. Isso não se deu efetivamente.

Ações como o acompanhamento escolar dos beneficiários do AJ, por exemplo, não foram assumidas pela SME como uma atribuição da sua competência. Daí porque faz mais sentido falar em apoio e, no máximo, parcerias – instáveis e variáveis ao longo do tempo e espaço –, do que em intersectorialidade quando nos referimos às atividades conjuntas que a CJ realizou com esta Secretaria.

Sobre tal instabilidade, vale salientar que várias escolas da rede municipal se dispuseram a colaborar, tanto discutindo a proposta pedagógica do Agente Jovem como sediando as suas atividades. Mas se tratava de uma colaboração que poderia ser suspensa em função de situações as mais diversas: mudança da diretora ou diretor da unidade; algum “incômodo” gerado pelo trabalho do AJ; necessidade de utilização emergencial, pela escola, do espaço previamente cedido etc.

Havia também unidades escolares que se recusavam totalmente a participar da implementação do Agente Jovem. Como a pesquisa não incluiu entrevistas com diretores e equipes técnicas das escolas, é difícil indicar com segurança as razões que levavam a tal recusa. Na perspectiva dos entrevistados que falaram sobre a questão, isso pode ser vinculado às percepções negativas sobre os jovens pobres que evadiram do ambiente escolar, notadamente aquelas que enfatizam a impossibilidade de uma mudança da trajetória de tais jovens, posto que o “destino” deles é a miséria, a delinquência ou a morte prematura gerada pelo envolvimento com a criminalidade.⁶

Essas percepções refletem uma postura naturalizante, fatalista e perversa por condenar ao fracasso indivíduos no início da sua vida. Mas não se pode deixar de destacar que ela comunica, ainda que de maneira equivocada, um lamentável dado do cenário atual dos grandes centros urbanos: o de que os jovens pobres – principalmente os negros do sexo masculino – têm constituído, já há algumas décadas, as principais vítimas da violência fatal, da exclusão educacional e do desemprego estrutural (WAISELFISZ, 2011).

Outra razão que pode ser associada à recusa de algumas escolas a cooperarem com a CJ na operacionalização do Agente Jovem era a proposta de reinserção educacional que esse projeto assumia.

A proposta em questão era, por diversas razões, problemática: a) partia de uma visão (equivocada) da educação como algo com plena capacidade de, ao fragmentá-los, solucionar complexos problemas sociais; b) não levava em conta o desencanto de inúmeros jovens pobres com a escola pelo

que ela tem sido incapaz de gerar alterações mais profundas nas suas condições de vida; c) não reconhecia as restrições estruturais que incidiam e limitavam a reinserção do jovem pobre no sistema educacional; d) pressupunha, equivocadamente, que o envolvimento dos jovens com a violência e as drogas decorria apenas da falta de escolarização e “excesso” de tempo livre.

Ao mesmo tempo, aquela proposta era perversa por alimentar esperanças de difícil materialização no quadro atual de inserção profissional e de possibilidades reais de mobilidade social ascendente dos jovens pobres brasileiros.

Possivelmente pelo acúmulo de experiência cotidiana e pela capacidade de leitura crítica, diretores(as) e professores(as) das unidades escolares duvidassem (não sem razão) do potencial do Agente Jovem, o que os tornavam menos tendentes a assumirem uma atitude cooperativa com a CJ. Mas, no exame das dificuldades de adesão, há que se considerar também um conjunto mais amplo de fatores que tem modelado o campo da educação no Brasil. Tal conjunto será apresentado, sumariamente, a seguir.

Como vem sendo amplamente discutido, as últimas décadas não têm assistido à superação da longa crise da educação pública brasileira (CUNHA, 2007; GENTILI, 2009). Tal crise é constituída por diferentes elementos, os quais podem ser agrupados em três blocos.

O primeiro bloco compreende os baixos salários do professorado que lhe impõem severas limitações às condições gerais de bem-estar e incidem diretamente no seu desempenho, já que dificultam o seu acesso a bens culturais e a sua apropriação de novas tecnologias educacionais e de informação.

O segundo bloco é constituído pelas precárias condições de trabalho que incluem ausência de recursos didático-pedagógicos, insalubridade, periculosidade, carga horária por demais extensa etc. Esses dois blocos se relacionam com um terceiro, o qual abrange

[...] a desvalorização no plano simbólico da figura do professor, agora destituído de seu status social. Esses, junto com inúmeros outros fatores, explicam o baixo desempenho dos/as estudantes brasileiros/as captado em diferentes avaliações nacionais (GÓIS, 2008, p. 751).

Neste contexto, a inclusão de qualquer nova atividade no cotidiano de uma escola pública pode se apresentar como um fardo que nem todos os seus profissionais estão dispostos a carregar, notadamente quando sabem que assumir tal atividade não implicará – como era no caso do AJ – em qualquer tipo de remuneração adicional.

Articulação intersetorial com a Secretaria Municipal de Saúde

Outro órgão municipal com o qual a Coordenação de Juventude tentou estabelecer uma articulação intersetorial mais sólida foi a Secretaria Municipal de Saúde (SMS).

Assim como em relação à área de educação, não se pode dizer que a perspectiva da intersectorialidade tenha realmente animado as interações da área da saúde com a CJ. A existência de elementos facilitadores – projeto político semelhante e entusiasmo pelo trabalho coletivo –, contudo, favoreceu uma aproximação maior, tornando-a uma experiência mais bem-sucedida do que aquela que se deu com a Secretaria de Educação. Para entender melhor esses elementos, é preciso recuar um pouco, como faremos a seguir, em direção à década de 1970.

Não é incorreto afirmar que a cidade de Niterói serviu de modelo inicial para experiências progressistas, de âmbito nacional, no campo da saúde. Isso, em parte, pode ser atribuído, ao menos, a dois fatores.

O primeiro foi a forte presença na cidade de ideias e práticas de orientação mais universalista e com foco na integralidade já no contexto ditatorial da década de 1970. O segundo foi a existência de uma rede considerável de serviços de saúde que raramente era encontrada em outros municípios, o que pode ser explicado pela sua condição de ex-capital de um estado do porte do Rio de Janeiro.

A junção desses dois fatores propiciou a montagem de uma proposta de medicina comunitária em Niterói em meados daquela década, proposta que envolvia um considerável nível de participação popular e ação multiprofissional (TEIXEIRA; MONTEIRO; MIRANDA, 1999).

Não foram poucas as resistências a ela. Isso levou ao seu arrefecimento, mas não à sua eliminação. Tal proposta, assim, permaneceu viva dentro de grupos ligados a diferentes ações de saúde do município. Do aqui narrado de forma bastante resumida resultaram diversos experimentos. Dentre eles o mais importante foi o Projeto Niterói, o qual foi, posteriormente, replicado pelo país sob a forma das Ações Integradas em Saúde.

O Projeto Niterói realizava reuniões com representantes das instituições prestadoras de serviços de saúde vinculadas a diferentes esferas de governo. Realizava também fóruns de discussões compostos por gestores e representantes das associações de moradores da cidade (TEIXEIRA; MONTEIRO; MIRANDA, 1999). Ao longo do tempo, ele foi gerando significativo acúmulo de conhecimentos sobre saúde comunitária e participação popular na formulação e acompanhamento das ações em saúde. Esse acúmulo foi decisivo para a modelação de um programa da SMS – o Programa Médico de Família (PMF) – que viria a ser um parceiro fundamental da Coordenação da Juventude ao longo dos anos estudados.

Tal programa, pela sua capilaridade territorial e por pressupor um grau considerável de participação popular na sua gestão, facilitou o diálogo da Coordenação com atores comunitários, o que contribuiu para a obtenção de espaço físico e para a aceitação do desenvolvimento das suas atividades em várias áreas do município.

É digno de nota que a cooperação entre a Coordenação e o Programa Médico de Família incluía também a participação dos jovens atendidos pela CJ nas ações comunitárias desenvolvidas pelo PMF (a exemplo do combate à dengue e às doenças sexualmente transmissíveis). Sem dúvida alguma, tal participação era compatível com as atividades previstas na agenda pedagógica do Agente Jovem.⁷ Contudo, não se pode deixar de salientar a existência, nesse processo, de uma eventual apropriação da força de trabalho juvenil pela SMS e a sua cessão pela Coordenação. Esta é uma hipótese plausível a qual ecoa tradições que, ao equalizarem a energia e disposição dos jovens com disponibilidade, os transformam em “pau para toda a obra”.

Ao longo dos anos, o padrão de relacionamento entre a Coordenação e a SMS se manteve em um nível que poderíamos chamar de “intencionalidade cooperativa”. Uma das últimas coordenadoras lembrou dessa situação e enfatizou, assim como outros entrevistados, a longevidade do vínculo da CJ com o PMF.

Este é um fato salutar em face da facilidade com que os vínculos institucionais nos esforços de articulação intersetorial, em diferentes experiências, se rompem ao longo do tempo. Contudo, é também digno de nota que as relações entre a Coordenação e a área da saúde não amadureceram mais de modo a envolver outros setores da SMS que também poderiam colaborar para potencializar as atividades do Agente Jovem e da Coordenação como um todo. Isso pode ser explicado, em parte, pela informalidade com que as estratégias de ação conjunta eram realizadas, o que não as invalidava, mas, ao mesmo tempo, limitava a possibilidade de aumento da sua institucionalidade e de aproveitamento do acúmulo de conhecimentos que elas geravam. Dentro desse quadro, não houve pioras no padrão de relacionamento entre a CJ e a Secretaria, mas tampouco foram verificadas melhorias, o que era de se esperar à medida que o tempo fosse passando.

Articulação intersetorial com a Secretaria Municipal de Esportes

Esforços de articulação intersetorial também foram feitos com a Secretaria Municipal de Esportes.

As atividades esportivas e recreativas, além dos seus sabidos benefícios para a saúde física e mental, detêm um grande potencial de fomentar formas positivas de sociabilidade. Uma das estratégias mais tradicionais na atuação governamental e não governamental junto a jovens pobres em diversos momentos da nossa história, com a implementação de tais atividades se supõe, muitas vezes, poder preencher o tempo livre e reduzir a disponibilidade deles para inserção em atividades ilegais ou violentas (DECCACHE-MAIA, 1999; MARINHO, 2009). Em que pese as boas intenções que muitas vezes atravessam essas atividades, não podemos deixar de salientar que, com frequência, elas são implementadas a partir de uma ótica fortemente coercitiva, moralizante e eugênica, assim como assentam-se em pressupostos ingênuos sobre o cotidiano da pobreza e sobre os modos como os jovens, de ontem e de hoje, estão expostos a diferentes processos vulnerabilizadores.

Seja lá como for, pelos inúmeros pontos de contato que lazer, esporte e recreação tinham com os vários projetos realizados pela Coordenação, era de se esperar um grau significativo de articulação entre ela e aquela Secretaria Municipal ao longo do período aqui estudado. Não foi isso que ocorreu, contudo.

Seria incorreto atribuir isso à falta de tentativas. Também não seria correto afirmar que não houve encontros entre os dois órgãos, os quais conduziram à realização de algumas atividades conjuntas. Mas, esses encontros foram por demais pontuais para que se possa falar de articulação intersetorial.

O que parece explicar melhor a situação em questão são as dificuldades decorrentes do contato de linguagens setoriais diferentes, que limitavam a possibilidade de um diálogo no qual a *expertise* das duas áreas se somasse para fertilizar os projetos em desenvolvimento ou a serem desenvolvidos pelos dois órgãos. Isso, ao seu turno, constituía um óbice à realização de um planejamento conjunto antecipado, algo agravado pela já conhecida inflexibilidade das diferentes organizações responsáveis pela gestão das políticas públicas para alterar procedimentos, critérios, metas etc. Em função de tudo isso, os encontros anteriormente referidos eram organizados em torno de certa lógica mercantil nos quais cada órgão buscava ver o que o outro tinha para oferecer.

Dificuldades de articulação intersetorial dentro da própria Secretaria Municipal de Assistência Social

As dificuldades de articulação intersetorial não se expressam somente quando duas ou mais organizações estão em contato. Mesmo no interior de uma dada organização, diferentes fatores podem comprometer um trabalho integrado.

Isso fica evidente, no caso da Coordenação da Juventude, quando observamos que até os programas que ela própria geria, mesmo que voltados para clientelas assemelhadas, eram marcados, em alguma medida, pelo signo da apartação. Tal apartação apareceu claramente na distinção que foi estabelecida entre os beneficiários do AJ (considerados mais vulneráveis) e aqueles do chamado Centro da Juventude (considerados menos vulneráveis).⁸

Ainda que superada em um dado momento, essa apartação é indicativa dos limites da Coordenação e das dificuldades inerentes ao trabalho intersetorial, mesmo quando se busca realizá-lo na esfera de uma instância administrativa pequena como a Coordenação de Juventude.

Logo, não é surpreendente que os programas da CJ também não fossem plenamente articulados com os da Secretaria que a abrigava. Sobre isso, o Relatório de Gestão de 2002 da Coordenação destaca que ela “ainda [tinha] dificuldades com a rede de assistência para encaminhamento e acompanhamento de casos”.

Assim como outras questões discutidas neste artigo, as dificuldades de articulação intersectorial dentro de um mesmo órgão não são exclusivas da experiência por nós estudada. Elas estão presentes em inúmeras outras situações e revelam como fenômenos em curso no espaço mais amplo da nossa sociedade (as acirradas disputas pelo poder; formas as mais conservadoras de corporativismo; a constituição de feudos dentro das organizações etc.) podem se reproduzir no cotidiano das agências ligadas à política social.

Ainda que diga respeito a outra formação social, a descrição que Venturini (2010) faz sobre a experiência de atenção em saúde mental na Itália exemplifica bem essa dinâmica. Sobre tal experiência ele diz que o

[...] que se demonstrou mais difícil foi, paradoxalmente a colaboração entre os serviços internos de saúde, por causa de conflitos entre os quadros profissionais e por causa do poder. Os serviços são instituições que querem afirmar a própria ideologia e que resistem a mudança; além disso, os profissionais são ciumentos de seus privilégios (VENTURINI, 2010, p. 476).

Obstáculos gerais aos esforços de articulação intersectorial da CJ

Além dos problemas relacionados especificamente a cada uma das situações até agora apresentadas, havia outros que, em maior ou menor grau, atravessavam todos os esforços de articulação intersectorial feitos pela Coordenação de Juventude.

Dependência de relações pessoais

Um deles era a dependência de uma rede de relações pessoais. Isso decorria, entre outros fatores, do pequeno número de equipamentos sociais da Secretaria Municipal de Assistência Social, o que em muito dificultava a implementação das suas ações. Para tentar superar este problema, a Coordenação fazia alianças com outras agências municipais. Mas isso, muitas vezes, era feito com base em relações pessoais, fora dos limites institucionais e com forte dependência da adesão de um dado dirigente ou gestor à proposta a ser implementada.

Além dos gestores de órgãos governamentais, também faziam parte dessa rede de relações pessoais diretores de organizações não governamentais e de associações de moradores. Em muitas situações, como se vê no depoimento a seguir, foram essas organizações e associações que viabilizaram a estrutura física para a realização das ações da CJ.

Então, a gente buscou [fazer os projetos em lugares] onde concentrava a menor renda e um dos fatores que facilitava era quem cedia espaço. Porque nem todo lugar tinha lugar próprio da prefeitura. Então, a gente precisava contar às vezes com um parceiro no sentido de ceder um espaço, mas não necessariamente um parceiro conveniado. Mas uma pessoa que comprava a ideia do trabalho, que queria contribuir e aí cedia o espaço (Entrevistado 2).

Esta é uma questão importante de se destacar, pois ela exemplifica bem o fenômeno da improvisação da implementação dos serviços socioassistenciais. Certamente não há nada de essencialmente errado em contar com apoio de diferentes entidades parceiras, mesmo daquelas que, como dito acima, não eram conveniadas. Entretanto, esse tipo de informalidade, notadamente quando envolve recursos públicos, tem servido de base para o estabelecimento, em diferentes municípios, de uma relação pouco republicana entre os executivos municipais e as entidades.

Divergências internas na administração municipal

Outro obstáculo era a forte presença de divergências entre os diferentes órgãos da administração pública de Niterói. Isso pode ser associado ao modo como são montadas as coalizões na política partidária no Brasil como um todo e, em particular, no município estudado.

Tais coalizões, com grande frequência, não são estruturadas em torno de uma agenda consistente. Não são sequer organizadas em torno de orientações ideológicas ou pragmáticas que indiquem, no momento pós-eleitoral, a definição de ações, projetos e programas prioritários. São, geralmente, apenas organizadas em torno de apoios específicos a um dado candidato que concorre a um posto eletivo no poder executivo ou legislativo. Um eventual sucesso em tal eleição gera a necessidade de loteamento de cargos, geralmente no primeiro e segundo escalões, mas também em níveis mais baixos da administração pública. Esse loteamento, porque não se dá com base na agenda acima referida, produz feudos administrativos partidarizados que competem, às vezes ferozmente, entre si.

O loteamento mencionado anteriormente também faz com que, com vistas a se evitar possíveis conflitos, não se busque a aproximação entre diferentes órgãos da administração pública para a implementação de uma dada ação. No caso estudado, isso fica evidente ao examinarmos os fatores que inibiram a articulação intersetorial entre a Coordenação e a Secretaria Municipal de Educação quando, em 2007, o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (PROJOVEM) chegou ao município de Niterói. Naquele momento, quem ficou à frente da gestão do PROJOVEM foi a primeira-dama do município, então ligada à SME. Por manter uma relação de longa amizade com ela, a responsável maior à época, pela CJ,⁹ parece ter optado por não tomar medidas para que a Coordenação assumisse, de modo intersetorial, áreas daquele programa e, menos ainda, que atuasse como sua instância gestora mais alta.¹⁰

Disputas em torno da “posse” das ações

Um obstáculo adicional que se agregava ao conjunto de dificuldades enfrentadas pela CJ eram as disputas pelos eventuais ganhos políticos e financeiros derivados da implementação dos seus projetos. Isso porque, a maior vinculação de um dado projeto a um órgão específico é fenômeno com força suficiente para conduzir à redução da adesão ou mesmo ao afastamento de outros órgãos do processo de implementação, por mais que tal processo tenha sido formulado em moldes intersetoriais.

Exemplifica bem esse fenômeno a aglutinação do Auxílio Gás, Auxílio Alimentação, Bolsa Escola e Bolsa Alimentação no Programa Bolsa Família sob a coordenação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Tal aglutinação atendeu à necessidade de superar as superposições e fragmentação geradas pela dispersão institucional dessas ações. Contudo, isso gerou problemas de monta como salientam Magalhães e Bodstein (2009, p. 864) ao dizerem que “a unificação dos programas anteriores vinculados ao Ministério da Educação, Saúde e Assistência Social representou a perda de recursos” para essas duas primeiras áreas – uma vez que são órgãos ligados à terceira área que os concentra – e perda de “governabilidade setoriais, repercutindo em níveis de adesão distintos”.

Em outras situações semelhantes, até mesmo o nome assumido por determinado projeto pode ser objeto de conflito e desinteresse e constituir um obstáculo para a articulação intersetorial. Comentando essa questão, Mendes, Bogus e Almeida (2004) lembram das dificuldades enfrentadas em Limeira (SP) quando da implementação do projeto Cidade Saudável. Entre diferentes secretarias daquele município manifestou-se o entendimento equivocado que se tratava de uma ação da Secretaria de Saúde, o que as afastava do diálogo intersetorial. Afirmam esses autores que “construir no interior de um governo, a marca Cidade Saudável não é uma questão fácil, já que, muitas vezes, o adjetivo ‘saudável’ parece relacionar-se exclusivamente à saúde, o que gera dificuldades com outras secretarias de governo” (2004, p. 50).

Considerações finais

Ao longo deste trabalho buscamos mostrar a existência de esforços de articulação intersectorial feitos pela Coordenação de Juventude do município de Niterói. A esses e aos esforços empreendidos em outras experiências (BURLANDY, 2009; KISS; SCHRAIBER; OLIVIERA, 2007; MAGALHÃES; BODSTEIN, 2009) geralmente se apresentam inúmeros obstáculos, dentre os quais destacam-se: a) dificuldades de diálogo entre distintas lógicas operacionais, éticas e políticas presentes nos órgãos da administração pública; b) diferenças de condições de atuação do conjunto desses órgãos; c) discordâncias sobre as formas possíveis de implementação de uma dada ação; d) falta de capacitação dos profissionais para desenvolver articulação intersectorial; e) falta de sustentabilidade das articulações iniciadas; f) ausência de protocolos que fornecessem balizas gerais ao desenvolvimento de tais articulações; g) individualismo dos gestores; h) instabilidade e descontinuidade dos serviços; e i) padronização demasiadamente rígida do processo de trabalho institucional. Em maior ou menor grau, todos esses obstáculos são balizados pelo forte paradigma setorial que permeia as nossas tradições burocráticas e políticas.

A ruptura com esse paradigma requer o estabelecimento de diálogos entre as diferentes organizações e agentes envolvidos com as políticas setoriais com vistas a eliminar as sobreposições e, principalmente, potencializar os efeitos das ações implementadas. Requer, também, que sejam superadas as posturas individualistas e competitivas tão comuns no cotidiano das organizações. Requer, ainda, que a articulação entre diferentes políticas e órgãos seja encaminhada de modo a incorporar o acúmulo de diferentes áreas em pelo menos duas esferas.

A primeira dessas esferas é aquela dos conhecimentos que cada uma produziu, desde a sua perspectiva específica, a respeito do problema sobre o qual se quer intervir (SPOSATI, 2004). Isso implica a “reestruturação e reunião de vários saberes e setores no sentido de um olhar mais adequado e menos falho a respeito de um determinado objeto, proporcionando uma melhor resposta aos possíveis problemas encontrados no dia a dia” (PAULA; PALHA; PROTTI, 2004, p. 334). A segunda esfera é a articulação propriamente dita das ações através de um processo que envolve “a referência e contrarreferência interna e externa”, como bem lembra Sposati (2004, p. 39).

Isso vem sendo tentado, com graus diferentes de sucesso dentro de vários programas e projetos sociais, cabendo destacar que experiências de êxito, dentro e fora do Brasil, têm sido examinadas na literatura sobre política social. Venturini (2010), por exemplo, lembra dos avanços conquistados na área de saúde mental na Itália. Referindo-se àquele país ele diz que

uma única estrutura – o Departamento de Saúde Mental – abrange a psiquiatria dos adultos, das crianças e os serviços para drogadictos. Existem também protocolos para a integração com o serviço social. Em Imola realizamos experiências extraordinárias de envolvimento da educação, das forças da ordem, dos serviços da municipalidade, das organizações do trabalho.

Em tom semelhante, Wimmer e Figueiredo (2006) relatam como avançaram na articulação intersectorial em uma experiência de saúde bucal realizada em regiões favelizadas da cidade do Rio de Janeiro. Dizem que, ao valorizar os conhecimentos e experiências dos moradores e ao olharem os fenômenos que se lhes apresentavam de forma interdisciplinar, conseguiram questionar seus próprios paradigmas setoriais, incorporar novos agentes comunitários nas ações que desenvolviam assim como avançar na articulação com profissionais de nutrição e serviço social.

Esses e outros exemplos apontam que, apesar das dificuldades, é possível obter sucesso nos esforços de articulação intersectorial, notadamente quando eles se dão no corpo de experiências de descentralização do poder, busca da integralidade e participação coletiva. Conseguir construir articulação intersectorial dentro de um cenário como esse pode até mesmo ser considerado um objetivo utópico, mas se trata de um objetivo que vale a pena perseguir.

Referências

- BELUZZO, L.; VICTORINO, R de C. A juventude nos caminhos da ação pública. *São Paulo em Perspectiva*, v. 8, n. 4, 2004.
- BURLANDY, L. A construção da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil: estratégias e desafios para a promoção da intersetorialidade no âmbito do federal de governo. *Ciência e Saúde Coletiva*, v. 14, n. 3, 2008.
- BOSCHETTI, I. et al. A recomposição do campo assistencial: natureza do direito, descentralização e colaboração vigiada. *Ser Social*, v. 9, 2001.
- BRASIL. Política Nacional de Juventude. Disponível em: <<http://www.secretariageral.gov.br/Juventude/pol>>. Acesso em: 12 fev. 2010.
- CECCHETTO, F.; MONTEIRO, S. Discriminação, cor e intervenção social entre jovens na cidade do Rio de Janeiro (RJ, Brasil): a perspectiva masculina. *Estudos Feministas*, Florianópolis, v. 14, n. 1, 2006.
- CONSELHO NACIONAL DE JUVENTUDE. *Política Nacional de Juventude: diretrizes e perspectivas*. São Paulo: Conselho Nacional de Juventude, 2006.
- CUNHA, L. A. O desenvolvimento meandroso da educação brasileira entre o estado e o mercado. *Educação e Sociedade*, v. 28, n. 100, 2007.
- DECCACHE-MAIA, E. Esporte e juventude no Borel. *Revista Estudos Históricos*, v. 13, n. 23, 1999.
- GENTILI, P. O direito à educação e as dinâmicas de exclusão na América Latina. *Educação e Sociedade*, v. 30, n. 109, 2009.
- GÓIS, J. B. H. Quando raça conta: um estudo de diferenças entre mulheres brancas e negras no acesso e permanência no ensino superior. *Estudos Feministas*, Florianópolis, v. 16, n. 3, 2008.
- _____. Relatório da pesquisa "Estudos de caso sobre controle social do Programa Bolsa Família". PNUD/MDS. Niterói, datilo, 2008a.
- _____. et al. Avaliação do benefício de prestação continuada: características sociais, proteção social e seus efeitos. *Serviço Social e Sociedade*, n. 96, 2008.
- KISS, L. B.; SCHRAIBER, L. B.; OLIVEIRA, A. F. P. L. Possibilidades de uma rede intersetorial de atendimento a mulheres em situação de violência. *Interface*, v. 11, n. 23, 2007.
- MAGALHÃES, R.; BODSTEIN, R. Avaliação de iniciativas e programas intersetoriais em saúde: desafios e aprendizados. *Ciência e Saúde Coletiva*, v. 14, n. 3, 2009.
- MARINHO, M. M. F. Ao mar gente moça!: o esporte como meio de inserção da modernidade na cidade de Natal. *Recorde: Revista de História do Esporte*, v. 2, n. 1, 2009.
- MENDES, R.; BÓGUS, C. M.; AKERMAN, M. Agendas urbanas intersetoriais em quatro cidades de São Paulo. *Saúde e Sociedade*, v. 13, n. 1, 2004.
- MORETTI, A. C. et al. Intersetorialidade nas ações de promoção de saúde realizadas pelas equipes de saúde bucal de Curitiba (PR). *Ciência e Saúde Coletiva*, v. 15, suplemento 1, 2010.
- MOTA, L. B. da; AGUIAR, A. C. Competências profissionais em saúde e o envelhecimento populacional brasileiro: integralidade, interdisciplinaridade e intersetorialidade. *Ciência e Saúde Coletiva*, v. 12, n. 2, 2007.
- NASCIMENTO, S. Reflexões sobre a intersetorialidade entre as políticas públicas. *Serviço Social e Sociedade*, n. 101, 2010.
- PAULA, K. A.; PALHA, P. F.; PROTT, S. T. Intersetorialidade: uma vivência prática ou um desafio a ser conquistado? O discurso do sujeito coletivo dos enfermeiros nos núcleos de Saúde da Família do Distrito Oeste – Ribeirão Preto. *Interface*, v. 8, n. 15, 2004.
- PEREIRA, P. A. Como conjugar especificidade e intersetorialidade na concepção e implementação da política de assistência social. *Serviço Social e Sociedade*, n. 77, 2004.
- SANTOS, W. G. *Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro: Campus, 1979.
- SPINK, M. J. P. Sobre a possibilidade de conciliação do ideal da integralidade nos cuidados à saúde e a cacofonia da demanda. *Saúde e Sociedade*, v. 16, n. 1, 2007.
- SPOSATI, A. Especificidade e intersetorialidade da política de assistência social. *Serviço Social e Sociedade*, n. 77, 2004.
- _____. Seguridade e inclusão: bases institucionais e financeiras da assistência social no Brasil. In: LOBATO, L. V. C.; FLEURY, S. *Seguridade, cidadania e saúde*. Rio de Janeiro: CEBES, 2009.
- TEIXEIRA, S. C. S.; MONTEIRO, V. de O.; MIRANDA, V. A. Programa médico de família no município de Niterói. *Estudos Avançados*, v. 13, n. 35, 1999.
- TESSER, C. D.; LUZ, M. T. Racionalidades médicas e integralidade. *Ciência e Saúde Coletiva*, v. 13, n. 1, 2008.
- VENTURINI, E. "O caminho dos cantos": morar e intersetorialidade na saúde mental. *Fractal: Revista de Psicologia*, v. 22, n. 3, 2010.
- WASELFSZ, J. J. *Mapa da violência 2011: os jovens do Brasil*. São Paulo: Instituto Sangari, 2011.
- WIMMER, G. F.; FIGUEIREDO G de O. Ação coletiva para qualidade de vida: autonomia, transdisciplinaridade e intersetorialidade. *Ciência e Saúde Coletiva*, v. 11, n. 1, 2006.

¹ Sobre o complexo debate sobre integralidade, cf. Spink (2007) e Tesser e Luz (2008).

² Para o conhecimento do debate conceitual sobre intersetorialidade cf. Nascimento (2010), Pereira (2004) e Sposati (2004).

³ As pessoas entrevistadas foram informadas dos objetivos da investigação e de que as informações que elas viessem a prestar, assim como as fontes documentais que viessem a disponibilizar, poderiam ser utilizadas para a elaboração de trabalhos científicos. Em seguida, assinaram o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido.

⁴ Sobre a PNJ, cf. Brasil (2011) e Conselho Nacional de Juventude (2006).

⁵ Enquanto a SPS, historicamente, tinha como atribuição quase que exclusiva o atendimento à população de rua desde uma perspectiva culpabilizadora e punitiva; a SMAS ocupava-se de uma gama mais ampla de ações tendencialmente conduzidas de maneira mais progressista.

⁶ Sobre essas percepções, cf. Beluzzo e Victorino (2004) e Secchetto e Monteiro (2006).

⁷ O Agente Jovem possuía uma agenda de trabalho estruturada por uma série de diretrizes, dentre elas a da valorização do protagonismo juvenil. Isso implicava a participação dos jovens beneficiários em atividades socioassistenciais desenvolvidas em comunidades pobres.

⁸ O projeto Centro da Juventude também foi formulado pelo governo federal. Propunha-se a atender jovens pobres entre 15 e 24 anos através de atividades esportivas e culturais que estimulassem a aquisição de informações e a socialização.

⁹ Refiro-me aqui não à Coordenadora de Juventude, mas à titular da Secretaria Municipal – a de Assistência Social – em cuja estrutura a CJ estava inserida.

¹⁰ Isso nos coloca de frente com um problema de grande monta na condução das políticas sociais no Brasil: o primeiro-damismo e a reversão que ele tem produzido nos avanços políticos e gerenciais obtidos ao longo do processo de aperfeiçoamento de institucionalidade de tais políticas.