

Universidade Federal de Minas Gerais
Programa de Formação de Conselheiros Nacionais
Curso de Especialização em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais

Rebeca Ribas Bulhosa

**A PARTICIPAÇÃO NAS CONFERÊNCIAS MUNICIPAIS DE
JUVENTUDE BAIANAS**

Salvador
2013

Rebeca Ribas Bulhosa

A PARTICIPAÇÃO NAS CONFERÊNCIAS MUNICIPAIS DE JUVENTUDE BAIANAS

Monografia apresentada à Universidade Federal de Minas Gerais como requisito parcial para a conclusão do curso de Pós-graduação *Lato Sensu* em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais.

Orientadora: Eleonora Schettini M. Cunha

Salvador

2013



Universidade Federal de Minas Gerais
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA

Curso de Especialização em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais
Av. Antônio Carlos, 6627 – Caixa Postal 253 - Cidade Universitária - Pampulha
31270-901 - Belo Horizonte – MG / e-mail: adm_edist_@fafich.ufmg.br
TEL (31) 3409-5004

ATA DE APRESENTAÇÃO DE MONOGRAFIA DO CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM DEMOCRACIA PARTICIPATIVA, REPÚBLICA E MOVIMENTOS SOCIAIS

Aos 18 (dezoito) dias do mês de fevereiro de 2013 (dois mil e treze), na Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) reuniu-se a Comissão Avaliadora da monografia elaborada por Rebeca Ribas Bulhosa, intitulada "A participação nas Conferências Municipais de Juventude baianas".

A Comissão, composta por Antônio Carlos Ribeiro Ferreira da Silva – Universidade Federal de Minas Gerais e pela professora Eleonora Schettini Martins Cunha – Universidade Federal de Minas Gerais, após apresentação da monografia, deliberou pela sua aprovação, o que confere a aluna o título de Especialista em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais. Para constar, foi lavrada a presente ata, assinada pelos membros presentes.

Belo Horizonte, 18 de fevereiro de 2013



Antônio Carlos Ribeiro Ferreira da Silva (Universidade Federal de Minas Gerais)



Eleonora Schettini Martins Cunha (Universidade Federal de Minas Gerais)

AGRADECIMENTOS

Dedico esta monografia às pessoas sem as quais este trabalho não teria se tornado possível:

À Secretaria-Geral da Presidência da República e à Universidade Federal de Minas Gerais, pela oportunidade de ter acesso gratuito a um curso extremamente qualificado e que me estimulou a seguir adiante no mestrado;

Às/aos companheiras/os do Conselho Nacional de Juventude e do Conselho Estadual de Juventude da Bahia, que muito têm me ensinado sobre as práticas políticas e de como podemos construir relações saudáveis em prol de um bem comum;

Às/aos amigas/os queridas/os, que tanto torceram durante todo o processo e entenderam as minhas ausências tantas vezes necessárias;

À minha orientadora, Eleonora Schettini M. Cunha, uma saudação especial, pelas palavras estimuladoras, pela parceria (na maior essência do termo) e pela generosidade com que conduziu o acompanhamento da elaboração deste trabalho;

À minha família, pela presença e o apoio incondicional, sem os quais eu não conseguiria chegar a lugar algum;

À minha filha, Maria, que, simplesmente por existir, me dá forças para seguir adiante, fazer mais e dar o melhor de mim sempre;

E, finalmente, às/aos milhares de jovens militantes brasileiras/os, que abrem mão dos seus projetos pessoais pelo sonho de transformar este país num lugar melhor e mais justo para todas/os. Vocês são uma fonte de inspiração.

RESUMO

Esta monografia é uma reflexão sobre a capacidade de inclusão de espaços institucionais de participação, a partir da experiência das conferências municipais de juventude realizadas na Bahia, em 2011, utilizando como referência conceitos e princípios da teoria da democracia deliberativa. O estudo buscou mapear quais atores ocuparam os espaços das conferências municipais baianas, identificando situações de igualdade e desigualdade entre as forças políticas presentes. Para isto, foram analisados os relatórios de 132 conferências municipais que antecederam a realização da 2ª Conferência Nacional de Políticas Públicas de Juventude, em dezembro de 2011. Dentre os resultados encontrados, foi possível verificar que as conferências reproduzem certos desequilíbrios sociais e políticos entre os atores participantes e como estes podem produzir tensionamentos e incidirem na direção das deliberações construídas nestes espaços.

Palavras-chave: democracia, participação, deliberação, conferência, juventude.

LISTA DE TABELAS

Tabela 01	Número de organizações participantes das conferências municipais de juventude, na Bahia, em 2011, por segmento analisado.
Tabela 02	Participação dos segmentos por número de conferências municipais de juventude, na Bahia, em que estiveram presentes, em 2011.
Tabela 03	Participação da gestão pública municipal nas conferências municipais de juventude na Bahia, em 2011, por área.
Tabela 04	Participação de órgãos públicos municipais nas conferências municipais de juventude, na Bahia, em 2011.
Tabela 05	Programas públicos representados nas conferências municipais de juventude, na Bahia, em 2011.
Tabela 06	Participação de conselhos de direitos nas conferências municipais de juventude, na Bahia, em 2011, por âmbito de atuação.
Tabela 07	Participação de organizações de caráter religioso nas conferências municipais de juventude, na Bahia, em 2011.
Tabela 08	Participação das entidades estudantis nas conferências municipais de juventude na Bahia, em 2011, por âmbito de atuação.

LISTA DE SIGLAS

Cejuve	Conselho Estadual de Juventude
CDC	Centro Digital de Cidadania
COE	Comissão Organizadora Estadual
CON	Comissão Organizadora Nacional
Cojuve	Coordenação Estadual de Juventude
Conjuve	Conselho Nacional de Juventude
CRAS	Centro de Referência da Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializada da Assistência Social
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
Proeja	Programa Nacional de Educação de Jovens e Adultos ()
SERIN	Secretaria Estadual de Relações Institucionais
SNAS	Secretaria Nacional de Articulação Social
SUAS	Sistema Único de Assistência Social

SUMÁRIO

SUMÁRIO.....	8
1. INTRODUÇÃO	9
2. AS CONCEPÇÕES E O PERCURSO DA DEMOCRACIA DELIBERATIVA	11
2.1. Conceito e breve histórico da democracia moderna	11
2.2. O debate em torno da democracia deliberativa	12
2.3. Legitimidade e igualdade na democracia deliberativa.....	16
2.4. Deliberação versus argumentação	18
2.5. Princípios deliberativos e experiências de institucionalização.....	20
3. AS CONFERÊNCIAS COMO UM ESPAÇO DE PARTICIPAÇÃO NO BRASIL	
3.1 Os espaços institucionais de participação no Brasil	26
3.2. A política nacional de juventude e as conferências	28
3.3 A política estadual e a conferência de juventude na Bahia	30
4. AS DIVERSAS FACES DA PARTICIPAÇÃO NAS CONFERÊNCIAS MUNICIPAIS DE JUVENTUDE, NA BAHIA.....	33
4.1. O desenvolvimento das Conferências Municipais de Juventude	33
4.2. A coleta dos dados.....	34
4.3. O que revelam os dados sobre as conferências municipais	35
5. CONCLUSÕES	49
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	52
ANEXOS.....	54

1. INTRODUÇÃO

A Constituição Brasileira de 1988 possibilitou a criação de diversos espaços institucionais de participação da sociedade. Desde então, vem sendo feito um intenso investimento em instâncias como conselhos, conferências, audiências públicas, tanto pela população, no sentido da sua ocupação, como pelo próprio governo, na sua realização.

Ainda que as conferências não sejam uma experiência tão recente no Brasil (Cunha, 2012; Faria, 2012), elas têm se destacado por serem um espaço de participação em franco crescimento, seja no número de eventos realizados nos níveis municipal, estadual e federal, como também na quantidade de cidadãos que têm mobilizado. Por este motivo, têm sido foco de estudos e reflexões recentes sobre a qualidade dos seus resultados, a legitimidade das deliberações aprovadas, seus diferentes formatos e uma série de outros temas, sendo que alguns deles também tentam identificar suas fragilidades e propor estratégias que as fortaleçam enquanto espaços democráticos.

Neste cenário se insere esta monografia, que se propõe a refletir sobre a capacidade de inclusão desses processos a partir da experiência das conferências municipais de juventude realizadas na Bahia, em 2011. Através do estudo dos registros destas atividades, buscou-se identificar quais atores ocuparam os espaços das conferências e trazer à tona situações em que as igualdades e desigualdades presentes podem interferir nos momentos de deliberação.

Tendo em vista que a integração de diferentes discursos é uma das condições para a legitimidade das deliberações construídas nesses contextos, este estudo pode ser útil no sentido de explicitar em que medida as conferências podem reproduzir desigualdades sociais e políticas e, conseqüentemente, promover ambientes democráticos frágeis. Pode ajudar a identificar quais segmentos ainda se encontram excluídos, provocando a reflexão sobre ferramentas específicas que favoreçam a sua participação.

Para isso, esta monografia se inicia com uma revisão bibliográfica acerca da democracia e da teoria da democracia deliberativa, dedicando-se especialmente aos conceitos de legitimidade e igualdade. Discute o tema da deliberação, apresentando quais estudos têm sido desenvolvidos a este respeito e a sua relação com experiências atuais de institucionalização da participação.

O capítulo seguinte propõe uma discussão sobre o percurso das conferências no Brasil, bem como de outros espaços de participação. Em seguida, descreve brevemente a trajetória da política nacional de juventude, desde os seus passos iniciais, e como as conferências nacionais voltadas a este debate têm contribuído para a sua formulação e aprimoramento. Posteriormente, descreve a forma como o governo da Bahia tratou a institucionalização da política de juventude e, especificamente, as duas edições de conferências no estado.

Por fim, relata o desenvolvimento das conferências municipais, como foram coletados os dados para este estudo e apresenta os resultados da sua análise, com as principais conclusões.

2. AS CONCEPÇÕES E O PERCURSO DA DEMOCRACIA DELIBERATIVA

Este capítulo tem o objetivo de fazer uma breve apresentação de conceitos fundamentais para a discussão proposta nesta monografia. Começa descrevendo, em linhas gerais, um pouco do percurso da democracia, enfatizando o debate contemporâneo em torno da democracia deliberativa. Também discute alguns princípios elementares que constituem esta concepção e apresenta alguns exemplos de práticas democráticas deliberativas.

2.1. Conceito e breve histórico da democracia moderna

A democracia como forma de governo predominante é um fenômeno recente no mundo, que começa a aparecer, segundo Wallerstein, como uma aspiração revolucionária no século XIX e só se consolida no século XX, quando há uma disputa em torno desta questão, especialmente ao final das guerras mundiais e no período da guerra fria (Avritzer e Santos, 2003). O conceito moderno tem sua origem a partir das idéias de Rousseau, que o definia como um sistema no qual a soberania popular e a possibilidade efetiva do povo decidir e participar estavam colocadas como princípios centrais. Ao longo dessa trajetória, o conceito e as práticas democráticas apresentaram feições diferenciadas, com limites e potencialidades que variaram de acordo com o contexto histórico e os sistemas políticos e econômicos nos quais elas se inseriam.

Antes do século XVIII, a democracia não era uma forma de governo bem vista e os principais teóricos políticos não acreditavam em sua viabilidade. Poucos países se tornaram democráticos nesse período: apenas EUA, França e Inglaterra. Segundo Avritzer e Santos, na primeira metade do século XX, no período entre guerras, o debate centrava-se na “desejabilidade” da democracia. Entretanto, contraditoriamente, a implementação deste ideário se corporifica “em uma restrição das formas de participação e soberania ampliadas em favor de um consenso em torno de um procedimento eleitoral para a formação de governos” (Avritzer e Santos, 2003, p. 2).

As condições estruturais para o desenvolvimento da democracia foram um debate travado naquele período, apontando uma possível incompatibilidade entre esta forma de governo e o capitalismo, já que significaria que os países que o adotassem estariam permeáveis à chegada da social democracia ao poder e, com ela, uma propensão à capacidade distributiva do Estado (Avritzer e Santos, 2003).

O debate que se segue tem como foco as formas democráticas e suas variações. Os principais pontos seriam, de acordo com Avritzer e Santos (2003), a contradição entre mobilização e institucionalização; a valorização positiva da apatia política; os desenhos eleitorais e o tratamento do pluralismo como forma de incorporação partidária e disputa entre as elites.

Além do elitismo democrático, acima brevemente descrito, o período pós-guerra também viveu o surgimento de concepções alternativas, chamadas por Avritzer e Santos de contra-hegemônicas. Segundo os autores, “elas mantiveram a resposta procedimental ao problema da democracia, vinculando procedimento com forma de vida e entendendo a democracia como forma de aperfeiçoamento da convivência humana” (Avritzer e Santos, 2003, p. 15).

Contraditoriamente, quando mais se formulava uma concepção hegemônica e restrita da democracia, mais se abria espaço para uma degradação das práticas democráticas existentes e para o surgimento da “terceira onda” de democratização. Os países do Sul, como Brasil e África do Sul, somente viveram este processo nas décadas de 1980 e 1990. Em todas estas situações, a ampliação da democracia também implicou em uma redefinição do seu significado cultural e uma tentativa de incorporação de novos atores e temas na política e engendraram novos desafios, que, no entendimento de Avritzer e Santos (2003), estariam ligados à sobrecarga gerada pela inclusão de segmentos excluídos, com excesso de demandas reprimidas; e à descaracterização dos mesmos grupos por outros super-incluídos ou pelos próprios espaços institucionais de participação, no momento em que transformam as relações de poder. Essas fragilidades são experienciadas de formas distintas de acordo com o seu contexto.

Dentre as reinvenções democráticas vivenciadas no período recente, pode-se destacar a democracia participativa, que enfatiza a relevância da ampliação da participação cidadã, e a democracia deliberativa, que recoloca para a teoria e a prática democráticas a importância de processos de deliberação que venham a anteceder as decisões políticas.

2.2. O debate em torno da democracia deliberativa

Segundo Cunha (2009), democracia e deliberação fazem parte do pensamento político desde a Grécia Antiga. Nesta época, a democracia era compreendida como uma forma de governar, onde o povo era soberano e participava diretamente por meio das assembleias de cidadãos e das funções legislativas e judiciais que produziam e

executavam as decisões que lhes diziam respeito. A deliberação era entendida, especialmente por Aristóteles, como uma “atividade paradigmática de virtude política e autogoverno”, exercida através da persuasão argumentativa da assembleia presente (Cunha, 2009, p. 76). As formulações em torno dessas idéias variaram com o tempo, mas influenciaram toda a construção do pensamento moderno ocidental e continuam em debate até os dias atuais.

As manifestações teóricas iniciais acerca da democracia e da deliberação, como a de James Burke, valorizavam a deliberação como uma atividade essencial do Parlamento e não do povo. John Stuart Mill, que introduziu a deliberação na teoria democrática liberal, por exemplo, considerava a deliberação fundamental para a apropriação das demandas e opiniões da sociedade, apresentadas, ainda que contraditórias, durante as assembleias, das quais só participavam os líderes políticos formais, eleitos para comporem os corpos legislativos. “Assim, na sua perspectiva, a deliberação não era uma ação política ampliada, passível de ser exercida em outros domínios da vida política e social” (Cunha, 2009, p. 76).

O termo “democracia deliberativa” é cunhado na década de 1980 por Joseph Bassete e, desde então, vem sendo aprimorado, englobando críticas e reflexões frutos do debate teórico e das reflexões originadas com a “criação ou reformulação de instituições democráticas” (Cunha, 2009, p. 89). Este conceito é apresentado pelos teóricos deliberativos como “uma forma de governo em que a legitimidade da autoridade política e de suas decisões sustenta-se em exigências que vão além da autorização em direção à deliberação e concretiza-se num conjunto de espaços sociais e institucionais” (idem). Essa perspectiva prevê regras e princípios para a legitimidade democrática e o engajamento político dos cidadãos que tem como base a “premissa de que a deliberação pública, livre e racional, entre indivíduos que se consideram iguais é o meio mais apropriado para se produzirem decisões públicas” (idem, p. 83).

John Rawls e Jürgen Habermas foram, cada um ao seu modo, os precursores da teoria da democracia deliberativa. Ambos reconhecem a existência de valores e concepções distintas na sociedade e a possibilidade de que estas provoquem conflitos nos processos de decisão sobre os bens públicos. Por outro lado, afirmam também a importância da argumentação e da ação comunicativa para provocar a construção de consensos e a oportunidade e poder igual de participação, “independente de sua posição social ou econômica” (Cunha, 2009, p. 79).

Rawls pontua a necessidade da utilização de procedimentos que permitiriam a produção de uma decisão justa, a partir da apresentação das razões públicas e, ao mesmo tempo, estimulariam o autorrespeito e o desenvolvimento de competências políticas e do sentido de justiça. Rawls também aponta três características fundamentais da democracia deliberativa, que seriam, “a ideia de razão pública, a existência de instituições democráticas constitucionais nas quais atuarão os corpos constitucionais deliberativos e o conhecimento e o desejo dos cidadãos em seguir a razão pública e realizar seu ideal de conduta política” (Cunha, 2009, p. 79-80).

Já Habermas propôs o princípio do discurso - ou “Princípio D” -, que postula que somente devem ser consideradas válidas as decisões tomadas por meio da participação das pessoas que são afetadas pelos temas em questão. Com isto, ele reafirma, na teoria política contemporânea, o paradigma de que a participação dos indivíduos legitima a decisão e estabelece “as bases para o desenvolvimento teórico da democracia deliberativa” (Cunha, 2009, p. 80).

As formulações que se seguem, a partir da democracia liberal, têm um caráter mais competitivo e agregador (Santos e Avritzer, 2002 citados por Cunha, 2009). Na doutrina liberal democrática, “os indivíduos são mais motivados por seu autointeresse, do que por qualquer concepção de bem comum” (Cunha, 2009, p. 78). Neste sentido, a política teria a função de estabelecer regras neutras (como as Constitucionais), com a finalidade de conciliar os interesses individuais em torno de benefícios coletivos.

Essa concepção, no geral, não é compartilhada pelos teóricos deliberativos, que não acreditam que a competição e a agregação de autointeresses e preferências por meio do voto atinjam resultados democráticos efetivos. Esses autores “consideram a participação e a deliberação como os principais valores democráticos” (Cunha, 2009, p. 77-78) e afirmam que é possível praticar os ideais democráticos da autonomia e soberania dos cidadãos mesmo em sociedades diversas e complexas, como as que vivenciamos hoje. Enfatizam também o debate público como um espaço para a reflexão e a transformação das escolhas dos indivíduos que dele participam. Esses processos explicitam o que orienta as decisões e assim chega-se ao consenso com relação às opções e também a um ambiente propício para a realização do accountability.

A década de 1990 é apontada pela literatura como um período de ascensão da deliberação na teoria democrática, no qual há “uma valorização dos processos de decisão coletiva que possibilitam reflexão e debate e, em decorrência, melhoram a qualidade das decisões” (Cunha, 2009, p. 77). Também aparece em comum, entre as

abordagens aqui apresentadas, a consideração de que a argumentação e a troca de posições nos processos deliberativos criam ambiência para que os indivíduos revejam ou alterem suas preferências. Este ideário foi impulsionado por autores como John Rawls, Bernard Manin, Jürgen Habermas, Joshua Cohen e James Bohman.

Para Bohman, o maior desafio dessa concepção seria construir o consentimento e a cooperação, considerando a complexidade, a diversidade e as desigualdades que caracterizam as sociedades atuais. Uma alternativa por ele sugerida seria alterar as “formas institucionais existentes, de modo que os cidadãos deliberem juntos e façam uso público de suas razões por meio de política participativa e autogoverno cívico” (Bohman e Rehg, 1997 apud Cunha, 2009, p. 81).

Colaborando com este tema, Cohen afirma que a comunidade política não necessita estar agregada num mesmo quadro de valores e concepções, mas possuírem uma forma de autonomia política que sustente as decisões coletivas. Acrescenta, que “as instituições que conectam deliberação e resultados promoveriam os meios para se buscarem soluções compartilhadas para os problemas que são comuns” (idem), regidos pelo princípio da reciprocidade, que preconiza que os cidadãos devem ser tratados igualmente e com respeito mútuo.

Gutmann e Thompson acentuam o caráter mutável das decisões, que, apesar de implicarem conclusões no presente, elas podem ser desafiadas no futuro. Esse caráter provisório das definições abre a possibilidade para um diálogo contínuo e dinâmico (Gutmann e Thompson 2000; 2004 apud Cunha, 2009). Os autores também reforçam a característica essencialmente democrática da inclusão que deve compor a democracia deliberativa, no sentido da sua “quem tem o direito ou a oportunidade de deliberar e para quem devem suas justificações” (Cunha, 2009, p. 84), contrapondo-se a teóricos mais elitistas.

A ideia de um sistema deliberativo é defendida por Hendriks (2006 apud Cunha, 2009). A autora justifica, afirmando que a deliberação pública pode ocorrer em diversos espaços que não são excludentes entre si, seja em âmbito institucional, seja na dinâmica da vida social, mas que podem ser articulados. O sistema seria então formado por estas distintas esferas integradas (macro, micro e mistas), “que podem ser mais públicas e inclusivas do que outras, mais estruturadas ou menos, ser constituídas por iniciativa do Estado ou da sociedade civil e podem estar conectadas entre si” (Cunha, 2009, p. 89). O importante é que o sistema possibilitaria agregar as mais variadas formas e níveis de participação dos atores da sociedade civil, mesmo os que não estejam engajados em

nenhum dos espaços, garantindo, assim, que uma maior diversidade de discursos esteja contemplada na deliberação.

2.3. Legitimidade e igualdade na democracia deliberativa

A legitimidade é uma questão central no debate em torno da democracia deliberativa. Para a teoria liberal, os indivíduos se relacionam regidos por regras universais, que organizam a sociedade e são definidas pelo poder político, mas que só possuem legitimidade se representarem a vontade de todos que dela fazem parte. A afirmação liberal é de que esta vontade é pré-determinada e a “legitimidade decorre da agregação das vontades de todos os indivíduos manifesta pelo princípio da maioria” (Cunha, 2009, p. 91)

Como já vimos, a democracia deliberativa contraria a concepção liberal de agregação de vontades e afirma que as decisões decorrem do razoamento via debate público. Contudo, para que este processo seja legítimo, é preciso que os cidadãos sejam livres para fazer suas opções e tenham oportunidades iguais de participação. Este delineamento mais geral é compartilhado por diversos autores como James Bohman, William Rehg (1997), Thomas Christiano (2007).

Manin (1987 apud Cunha, 2009) avança nessa formulação, pontuando que os indivíduos que participam das arenas políticas, não chegam necessariamente com preferências completas, até porque as informações que detêm são incompletas. É na argumentação pública e na troca de informações que se dará a formação de vontade, que tornam legítimas as deliberações. Para que isto aconteça, Manin reforça que todos devem ter o direito de explicitar as suas razões que poderão dar origem às decisões, “pois elas expressam o resultado da confrontação livre de vários pontos de vista, inclusive da minoria, que foram considerados para se alcançar os resultados” (Cunha, 2009, p. 91). O Princípio D, proposto por Habermas (1997 apud Cunha, 2009), concorda com Manin e acrescenta a necessidade de procedimentos inclusivos que assegurem a mútua justificação entre os participantes.

Drysek (2000; 2004 apud Cunha, 2009) reivindica a garantia do direito à participação não compulsória, cujo resultado seria fruto do embate de idéias e não de qualquer forma de coerção, manipulação ou dissimulação. O autor faz uma distinção entre indivíduos e identidades para dizer que uma deliberação pode ser considerada legítima, quando é gerada a partir do debate entre os discursos que expressam as

diferentes identidades que se relacionam com a decisão em pauta e não necessariamente com todos os indivíduos que serão por ela afetados. Assim,

A solução proposta pelo autor significa que não há limites quanto ao número de participantes na deliberação, uma vez que os discursos presentes no processo é que representam as identidades e aspirações existentes e em competição por influência. Além disso, os discursos são controlados de forma difusa pelas diversas redes de atores que se situam na esfera pública e que estão engajadas nas disputas discursivas (Cunha, 2009, p. 92).

Como estratégia, Dryzek sugere a constituição de espaços ou fóruns deliberativos. Neles, os cidadãos com maior disponibilidade e motivação para participação poderiam representar a opinião de outros que não têm esta inclinação. Cohen e Sabel (1997 apud Cunha, 2009) também concordam que a participação pode acontecer através da representação e recomendam, neste sentido, a observância de dois valores como parâmetros: a igualdade política e a deliberatividade. Segundo Cunha, a igualdade aponta para “uma composição em que cada participante tem o mesmo valor dos demais”. Já a deliberatividade requer “que o fórum fomente a provisão de informação local relevante e a articulação de visões alternativas” (Cunha, 2009, p. 93).

Ao enfatizar a igualdade política como um princípio, no qual todo indivíduo deve ter igual chance de interferir nos resultados, Drysek (2000) traz à tona o debate sobre as condições objetivas dos sujeitos que integram os ‘corpos deliberativos’, que envolvem “assimetrias socioeconômicas preexistentes” (Cunha, 2009, p. 93). Bohman e Cohen corroboram com esta afirmação, destacando que as desigualdades sociais podem ter como consequência a desigualdade política (apud Cunha, 2009). Para Vita, a distribuição desigual dos recursos políticos, como educação, riqueza, cognição e tempo livre para atuação influenciam diretamente no nível de participação política. Isto significa que cidadãos que menos os possuem, provavelmente, estarão excluídos dos processos deliberativos, o que, para Cunha, “comprometeria não só a qualidade da deliberação, mas a própria legitimidade das decisões na perspectiva que a teoria afirma” (Cunha, 2009, p. 94).

Rawls (2007 apud Cunha, 2009) destaca a assimetria informacional, que pode ter origem na desigualdade social, como um entrave para que os participantes tenham possibilidades de contestação e de se protegerem de movimentos de coerção. Nisto, ele sinaliza a importância da educação para cidadania e a informação como condições básicas para a realização da democracia deliberativa.

Drysek (2000 apud Cunha, 2009), no entanto, adverte que a desvantagem material não significa necessariamente desigualdade na capacidade de comunicação e, nisto, aponta para uma dimensão mais educativa dos fóruns e espaços deliberativos, que poderia contribuir com o desenvolvimento dessas habilidades e “a refletir e interagir de modo mais lógico, racional, justo, considerando os outros, com autocritica e orientado para o bem comum” (Cunha, 2009, p. 95).

Cohen e Sabel (1997 apud Cunha, 2009) recomendam alguns cuidados na composição dos fóruns deliberativos para assegurar a legitimidade das decisões. O primeiro seria evitar uma composição discriminatória; o segundo sugere que os indivíduos que serão atingidos pela decisão tenham o direito a participar da discussão e, por fim, garantir a participação de organizações que possuam conhecimento sobre o problema em questão, que possam contribuir com a formulação necessária à deliberação.

2.4. Deliberação versus argumentação

De acordo com Avritzer (2000), a expressão “deliberação”, em sua origem etimológica, abarca dois significados. Um mais no sentido da argumentação e reflexão e o outro como a decisão propriamente dita. O conceito vem sendo tratado teoricamente dessa mesma maneira, com grupos de autores priorizando um ou outro aspecto, que serão brevemente tratados a seguir.

O modelo decisionístico tem origem com Rousseau, que propunha, nos processos deliberativos, a identificação da vontade geral através do voto. Quer dizer, cada cidadão votava a partir do que achava ser o desejo da maioria e, caso não fosse, isto era tratado apenas como um erro de análise (Avritzer, 2000).

Weber, Schumpeter e Downs são alguns dos autores citados por Avritzer (2000), que privilegiaram a deliberação decisionística, em detrimento da argumentação, justificando-se, no geral, pela ineficácia diante da complexidade dos processos administrativos; pela impossibilidade de mediação das diferenças culturais nos debates e, por fim, pela ideia de que as concepções dos indivíduos são pré-formadas e não se alteram nos momentos de argumentação pública.

Rawls é apresentado por Cunha (2009) e Avritzer (2000) como um autor de transição, decisionístico de origem, mas, ao afirmar que os indivíduos não possuem opções pré-concebidas, rompe com este movimento, assumindo uma tendência mais argumentativa:

Ele reconhece que os indivíduos têm valores e concepções morais diferentes e muitas vezes conflituosas e que, para haver justiça, deve-se resolver o conflito por meio da troca de argumentos. Nesse sentido, a deliberação ocorre no nível individual e são os procedimentos argumentativos que ocorrem no interior do Estado que possibilitam a formação de um consenso razoável. (Cunha, 2009, p. 85)

Chambers (2000), Pettit (2003) e Benhabib (2007) são alguns dos autores citados por Cunha (2009), que defendem a argumentação como etapa importante da deliberação. Contudo, a formulação mais representativa deste grupo vem da obra de Habermas que propôs alguns conceitos importantes para a discussão, sobretudo a partir da publicação da *Teoria da Ação Comunicativa*, que aplica “sua concepção de teoria do discurso à política contemporânea” (Avritzer, 2000, p. 38). Nela, Habermas afirma que o problema da legitimidade não está ligado apenas à identificação da vontade da maioria (como havia sido colocado por Rousseau), mas à possibilidade de participação, na deliberação, de todos os interessados e por ela atingidos, o que foi sistematizado por ele como o “Princípio D”, que não envolve uma simples aferição de vontades, mas uma discussão racional acerca das alternativas (Avritzer, 2000). Também atribui à esfera pública¹ o papel de ser o espaço de deliberação comunicativa, onde acontece a “formação da opinião, de debate, de deliberação e de contestação entre cidadãos, grupos, movimentos e organizações” (Cunha, 2009, p. 86), que geraria uma rede de procedimentos comunicativos.

Cunha (2009) menciona Cohen (1997), Dryzek (2000; 2004), Gutmann e Thompson (2000), Shapiro (2003), Selee e Santin (2006), Benhabib (2007) como autores que atuaram num campo da intersecção entre a decisão e a argumentação, tentando integrar estes dois momentos, entendendo a deliberação como um “processo de comunicação intersubjetivo e reflexivo capaz de produzir debates e formar opiniões, assim como produzir decisões e formulação de leis e políticas” (Cunha, 2009, p. 86-87).

Nessa corrente, se destacam Bohman e Cohen. Este último buscou transformar o consenso “sobrepuesto e hipotético” de Rawls, “em uma forma de operação das instituições políticas”, por meio do pluralismo razoável. Nesta concepção, todos os valores e posições trazidas pelos indivíduos são consideradas razoáveis, mas eles seriam capazes, através da negociação, de chegarem numa decisão, que não necessariamente

¹ Segundo Lüchmann, o conceito de esfera pública é central na teoria da participação. Ela o remete à definição do Avritzer (2000), que a considera como espaços onde “os indivíduos interagem uns com os outros, debatem as decisões tomadas pelas autoridades políticas, discutem o conteúdo moral das diferentes relações existentes no nível da sociedade e apresentam demandas ao Estado” (Avritzer, 2000, p. 78 apud Lüchmann, 2007, p. 165).

vai ocorrer por consenso, mas ainda assim seria considerada como legítima, por expressar a vontade de uma maioria (Avritzer, 2000).

Em Bohman, a deliberação é entendida como um processo dialógico público, que tem por finalidade resolver questões coletivas por meio da coordenação interpessoal e da cooperação. Envolve a troca de argumentos, mas não se limita apenas a uma ação discursiva (Cunha, 2009).

2.5. Princípios deliberativos e experiências de institucionalização

Os autores que têm formulado as concepções da democracia deliberativa vêm desenvolvendo um quadro de valores fundamentais que orientam a deliberação democrática, que têm balizado a construção de um conjunto de princípios e condições e influenciado diretamente nas experiências de aplicação prática e nos estudos empíricos sobre a deliberação. A diferença entre eles se localiza no enfoque dado à deliberação, dividindo-os entre os que privilegiam os procedimentos, os teóricos chamados de procedimentais, e os que se preocupam com os princípios e direitos que antecedem o processo deliberativo, chamados teóricos substantivos (Cunha, 2009).

Aqueles que enfatizam os procedimentos compreendem que estes são a melhor forma de assegurar a legitimidade da deliberação, tendo em vista a inexistência de um padrão comum do que seja o bem comum, “sendo as regras do processo e seus constrangimentos meios suficientes para assegurarem a racionalidade” (Cunha, 2009, p. 96). Os substantivos, ao contrário, não acreditam na capacidade dos procedimentos produzirem resultados justos e pontuam a necessidade de ir além.

Gutmann e Thompson eliminam a disputa entre os teóricos procedimentais e os substantivos, identificando que ambos são incompletos e que “não deve haver prioridade de um tipo de princípio sobre o outro” (apud Cunha, 2009, p. 96) e que ambas as respostas são necessárias para lidar com a complexidade dos espaços deliberativos. Os autores também afirmam que os princípios, as práticas e as instituições da democracia deliberativa são provisórios e que podem ser submetidos à revisão a qualquer momento. Cunha (2009) destaca alguns dos princípios presentes na literatura: igualdade de participação; inclusão deliberativa; igualdade deliberativa; publicidade; reciprocidade / razoabilidade; liberdade; provisoriedade; conclusividade; não tirania; autonomia; accountability.

Aqui, cabe a explicitação da definição dos princípios da igualdade de participação e da inclusão deliberativa, úteis para a reflexão proposta nesta monografia.

O primeiro seria o direito que todo o cidadão tem de exercer o poder político ou a influência política sobre quem o pratica, com igualdade de oportunidade. O segundo quer dizer que todos aqueles que serão atingidos pelas deliberações ou tiverem interesse no que está sendo deliberado devem ter suas razões consideradas (Cunha, 2009). Esses dois princípios são importantes para questionar em que medida o foco da análise, as conferências municipais de juventude baianas, são capazes respondê-los. Sobre isto, uma questão importante é apresentada por Young (2003).

A maioria dos princípios apontados pelos teóricos deliberativos como requerimento ou sustentação para a democracia deliberativa leva à questão da aplicabilidade da teoria – e dos próprios princípios – em sociedades marcadas por desigualdades estruturais. Essa preocupação não passa despercebida por alguns dos teóricos, como apontado anteriormente, mas merece destaque quando se pensa nas possibilidades de instituírem-se processos e instituições participativos, deliberativos e públicos, que incluem os que serão constrangidos pelas decisões, em países como o Brasil, em que há garantias de igualdade formal, mas efetiva desigualdade socioeconômica que se reflete nos processos e decisões políticos, que perpetuam essas e outras desigualdades (YOUNG, 2003 apud Cunha, 2009, p. 98).

Gutmann e Thompson (2004) lembram que a exclusão pode se dar por mecanismos mais informais, como a ausência de certos segmentos em função de questões relacionadas a “gênero, etnia, raça, sexualidade, inaptidão, classe social”, a presença sem efetiva participação pela impossibilidade de vocalizar as demandas ou através da influência do discurso de grupos hegemônicos (apud Cunha, 2009). Fraser (2005 apud Cunha, 2009) complementa, sinalizando que os processos de participação e deliberação podem reproduzir, informalmente, relações de subordinação presentes em sociedades estratificadas, concretizadas através de situações como a desconsideração de falas de alguns grupos por outros, ou a utilização de uma linguagem que coloca alguns em vantagem sobre outros.

Num sobrevôo entre as diferentes concepções e princípios, Mutz (2008) avalia que a teoria deliberativa “não estabelece uma relação causal entre requerimentos e resultados”, sendo um desafio atual reconhecer “quais características da prática deliberativa produzem quais tipos de resultados desejáveis” (apud Cunha, 2009, p. 103). Segundo Mutz, também é uma demanda para a teoria buscar interfaces com outros campos de estudo do comportamento humano e da comunicação, de forma a compreender o fenômeno na sua integralidade.

Ainda que existam desafios para o aprimoramento da teoria, muitas têm sido as iniciativas de vivenciá-la na prática no Brasil e em outros países. Experiências que têm buscado “transpor os ideais deliberativos que articulam participação popular e inclusiva

com ênfase na discussão pública, razão e julgamento, seja nas instituições existentes ou na criação de novas práticas ou instituições sustentadas nestes mesmos ideais” (Cunha, 2009, p. 103-104). Souza (apud Cunha, 2009) atribui à Constituição de 1988 um papel importante no incentivo à implantação de espaços institucionais de participação e deliberação, ao instituir o processo de municipalização, como veremos no capítulo seguinte.

Seja qual for a origem, o fato é que esse contexto tem provocado os pesquisadores a investigar as experiências, tentando identificar “a viabilidade e mesmo as condições da efetivação dos princípios teóricos e postulados deliberativos” (Cunha, 2009, p. 104). Ao mesmo tempo em que os estudos podem verificar a aplicabilidade da teoria, também tem contribuído com o seu refinamento, através da produção de informações e conhecimento.

Chambers (2003 apud Cunha, 2009) classifica os estudos realizados em duas abordagens. A primeira – procedimental – foca “nos desenhos de cenários nos quais se escolhe e desenvolve políticas”. A segunda se concentra no “modelo deliberativo para geração de resultados substantivos de políticas públicas” (Cunha, 2009, p. 104). Alguns temas que têm sido alvo de estudo são citados por Cunha (2009): leis públicas, políticas públicas, empoderamento de marginalizados, mediação de diferenças, produção de opinião e política razoável, fóruns, jurisdições e espaços públicos disponíveis para *accountability*. A maioria desses estudos tem como metas, segundo Chambers (2003):

Aumentar a legitimidade através da *accountability* e participação; encorajar a perspectiva do espírito público em questões de políticas por meio da cooperação; promover respeito mútuo entre as partes por meio da inclusão e civilidade; aumentar a qualidade das decisões e opiniões através de um debate substantivo e informado (apud Cunha, 2009, p. 104-105).

Selee e Santin (2006 apud Cunha, 2009) realizaram estudos sobre as experiências que articulam participação e deliberação em nível local, privilegiando as pré-existentes na sociedade e seu impacto no desenho das políticas públicas, através de canais institucionais específicos, inclusive com “a introdução de mecanismos de prestações de contas dos representantes aos cidadãos acerca das suas atividades e responsabilidades” (apud Cunha, 2009, p. 107). Os autores avaliaram o envolvimento dos cidadãos, principalmente de setores marginalizados, classificando as iniciativas como de alta ou baixa intensidade. Nas primeiras, os cidadãos influenciam nas decisões e monitoram resultados. Nas segundas, eles opinam e se relacionam com os funcionários.

Também trouxeram elementos para a reflexão sobre a interrelação entre os fatores institucionais e os contextuais, ou seja, a existência anterior de “estruturas institucionais, tradição política e nível de autoridade” (Selee e Santin, 2006 apud Cunha, 2009, p. 107), por exemplo, podem colaborar com a construção de formas de participação de “alta intensidade” e deliberação cidadã. Os autores verificaram que muitas das iniciativas realizadas se encerram, por exemplo, devido à fragilidade institucional, à burocratização, à corrupção pelo partido dominante, ao lugar marginal que ocupam nos processos de decisão. Sustain (2003), apesar de reafirmar a relevância do desenho institucional, concorda com Selee e Santin, quando pontua a importância do contexto social para o valor da deliberação, já que, como qualquer fenômeno social, ela também depende da natureza do processo e dos participantes. Lubambo e Coêlho (2005) sinalizam o caráter processual e históricos das experiências, considerando que “mesmo que instituições sejam formatadas para estimular a participação, leva-se tempo para sua consolidação e supõe-se haver alguns pré-requisitos para seu funcionamento e consolidação” (apud Cunha, 2009, p. 116).

Já Hajer e Wagenaar (2003) concluíram que os espaços que têm sido criados no interior do Estado contribuíram para a inclusão de novos atores e novos temas na agenda pública, propiciando uma relação de cooperação entre o governo e a sociedade e modificando a natureza e o processo de formulação das políticas (apud Cunha, 2009). O diálogo político entre governo e sociedade, no contexto da elaboração das políticas públicas, também foi foco do estudo realizado por Hajer (2003 apud Cunha, 2009) na área ambiental. Para o autor estas novas relações têm proporcionado não somente a identificação de soluções para os problemas, ou a legitimidade nas deliberações, mas também a provocação de reflexões e de confiança entre os atores.

Nesse sentido, destaca a importância de se compreender o processo de interação na prática de elaboração da política pública, as regras e estruturas que são relevantes na produção do discurso, os constrangimentos colocados à deliberação, a existência de comunidade epistêmica, as resistências institucionais e como esse processo contribui na constituição de valores e identidades e na produção dos discursos (Cunha, 2009, p. 107-108).

Fung e Wright (2003) propuseram uma tipificação dos desenhos institucionais, a partir do grau de transferência do poder de decisão pelo Estado. Os autores também mapearam algumas condições preexistentes, como educação, status, apoio numérico, níveis de especialização, que podem favorecer ou não o funcionamento das instituições, ressaltando a igualdade de poder como o fator principal para a decisão entre os

participantes. Para isso, tentaram identificar, nas experiências, características que possibilitam que os resultados sejam mais equânimes, dentre elas, estão o foco na distribuição de bens para pessoas em desvantagem; a abertura para que os indivíduos em desvantagem e que serão sujeitos às decisões participem das deliberações e a definição de regras de deliberação que evitem barganha, comandos hierárquicos e outras práticas que vão de encontro à igualdade (apud Cunha, 2009).

Cohen e Rogers (2003) destacam a importância da atenção às desigualdades de poder nos espaços de participação e deliberação, com o risco de gerar “mais subordinação aos grupos que mais despendem energia no processo deliberativo e que têm mais custos para participar” (Cunha, 2009, p. 112).

A despeito dos desafios colocados tanto para a teoria da democracia deliberativa, quanto para a implementação prática e institucional dos princípios e concepções por ela propostos, a afirmação da participação e da deliberação como um paradigma democrático parece, contemporaneamente, um horizonte a perseguir, mas também um caminho inevitável.

O rol das variáveis pesquisadas, “possibilita perceber que os estudos têm procurado apreender a qualidade da deliberação em si e os seus resultados bem como as condições que interferem em ambos” (Cunha, 2009, p. 118). Entender o percurso conceitual e teórico da democracia deliberativa, o quadro de orientações e valores que dela decorreu e, principalmente, os estudos sobre as iniciativas que foram desenvolvidas neste campo, abordados horizontalmente neste capítulo, são fundamentais para a compreensão da dinâmica da participação em espaços institucionais como as conferências e, especialmente, para a análise da composição dos atores nas conferências municipais de juventude realizadas na Bahia, que são objeto deste estudo.

No âmbito dessas concepções formuladas, os princípios da igualdade de participação e da inclusão deliberativa merecem destaque por possibilitarem uma avaliação sobre em que medida essas conferências apresentam condições de igualdade formal ou informal, que garantam a participação efetiva, sobretudo de grupos mais marginalizados.

Como são evidenciadas na teoria da democracia deliberativa, as condições históricas, culturais, sociais do contexto nos quais as experiências de participação e deliberação estão sendo desenvolvidas podem influenciar na sua dinâmica e nos seus resultados. Neste sentido, é primordial para o tema em discussão nesta monografia, recuperar a trajetória dos espaços institucionais de participação e deliberação no Brasil,

sobretudo relacionada às conferências, e com ênfase nas conferências de juventude, seja no âmbito nacional, como local. Todos esses pontos serão tratados no capítulo seguinte.

3. AS CONFERÊNCIAS COMO UM ESPAÇO DE PARTICIPAÇÃO NO BRASIL

Este capítulo pretende situar o surgimento dos espaços institucionais de participação e deliberação no Brasil, enfatizando as conferências e as iniciativas encampadas na área de juventude, tanto no âmbito nacional, quanto no local, onde se contextualiza este estudo.

3.1 Os espaços institucionais de participação no Brasil

A trajetória da democracia no Brasil tem sua origem marcada pela dominação de um modelo oligárquico, autoritário, com relações assimétricas e verticais, onde opinar sobre questões públicas era privilégio de poucos e a participação popular conquistada à custa de muita luta, sobretudo no período da ditadura, nas décadas de 1960 a 1980.

Nesse contexto, a Constituição Federal brasileira de 1988 foi um marco, pois estabeleceu mudanças nas regras norteadoras das relações dos cidadãos com o poder público. A Carta Magna garantiu o direito de consulta, informação, espaços de participação, bem como incluiu mecanismos que compartilhavam poder na tomada de decisões políticas com atores sociais, como referendo, plebiscito e iniciativa popular legislativa (Teixeira, 2002; Cruz, 2005; Benevides, 1991).

O conteúdo do novo texto constitucional foi um reflexo de transformações que já estavam se desenvolvendo na sociedade, que ampliava a sua participação e fortalecia suas formas de organização em todos os níveis: nacional, estadual e municipal (Cruz, 2005; Benevides, 1991). Este processo é potencializado com a contribuição de espaços institucionais de participação da população, criados principalmente em âmbito local, que têm nos conselhos e conferências seus principais ícones, e vêm gerando transformações na maneira como os brasileiros atuam na vida política do país e de como se relacionam com o poder público (Gohn, 1995).

Segundo Faria (2012), citando definições oficiais do governo federal, as conferências são “espaços institucionais de participação e deliberação acerca das diretrizes gerais de uma determinada política pública podendo assumir caráter consultivo ou deliberativo” (Faria, 2012, p. 250). Elas podem ser convocadas pelos gestores ou pelo respectivo conselho responsável pelo monitoramento da política em questão, que também se incumbe da definição das regras para sua organização.

De acordo com Cunha (2012), conferências não são uma novidade no Brasil. A primeira, de âmbito nacional, na área de saúde, aconteceu ainda no Governo Vargas, em 1941, e dela participaram representantes dos três níveis governamentais e especialistas do campo. A autora aponta algumas diferenças entre as “antigas” e as conferências recentes. A institucionalidade das atuais seria uma delas, tendo em vista que muitas são regulamentadas por decretos ou previstas em lei, além de serem iniciativas dos gestores públicos. Uma segunda distinção está relacionada aos seus objetivos, que hoje têm um foco na avaliação das políticas em questão e na proposição de diretrizes para os governos. A participação da sociedade civil, e não apenas governo e especialistas, seria a terceira diferença e, por fim, a integração das unidades da federação através da realização de etapas municipais, estaduais e nacional.

Segundo dados da Secretaria Nacional de Articulação Social da Secretaria Geral da Presidência da República, entre 1941 e 2012², foi registrada a ocorrência de 119 conferências nacionais, 74 (62%) delas entre 2003 e 2010, durante a gestão do Presidente Luís Inácio Lula da Silva. Segundo Martinelli (2009), “este conjunto de experiências envolveu diferentes atores, tais como, movimentos sociais, organizações comunitárias, associações” (Martinelli, 2009, p. 09). No mesmo período, estima-se que estes eventos reuniram mais de quatro milhões de pessoas (Cunha, 2012).

O volume de iniciativas implementadas, entretanto, não garante, por si só, a sua efetividade. Ao contrário, seu percurso aponta para uma série de desafios ainda a serem superados. A ampliação do seu caráter mobilizador, o reconhecimento e envolvimento da multiplicidade de atores envolvidos e das diferentes formas de organização e atuação são alguns obstáculos apontados por Martinelli (2009).

Por outro lado, os autores que apostam nos impactos positivos da participação nestes espaços afirmam que ela pode aumentar a qualidade dos serviços públicos ou ainda ampliar as chances de representação e as possibilidades de influência dos setores desprivilegiados nos processos políticos. Também podem proporcionar a contribuição popular no desenho de determinado programa ou projeto, refletindo a realidade local, favorecer o comprometimento dos atores na execução da política e no controle social, bem como garantir critérios mais justos na aplicação dos recursos, com a expressão dos interesses de atores comumente excluídos da arena política (Jesus, 2011), como no caso dos jovens.

² Dados contabilizados até junho de 2012.

3.2. A política nacional de juventude e as conferências

Para o governo brasileiro, a juventude compreende a população entre 15 e 29 anos³. Um primeiro sinal de reconhecimento deste grupo enquanto segmento possuidor de características e demandas próprias pelo Estado aparece com a criação de uma Comissão Especial destinada a acompanhar e estudar propostas de políticas públicas para a juventude dentro da Câmara Federal. Além de buscar referenciais em outros países, a Comissão ouviu especialistas, organizações voltadas para o público juvenil e as juventudes, envolvendo-os em audiências públicas estaduais e dois encontros nacionais. Todo este processo orientou a elaboração de um relatório diagnóstico⁴, com algumas propostas, como a alteração do texto constitucional, incluindo o “jovem”⁵ como público prioritário, e a elaboração de um Estatuto e um Plano Nacional de Juventude⁶.

Em 2004, a discussão chega também ao Poder Executivo, com a estruturação do Grupo Interministerial, composto por 19 ministérios e secretarias especiais, que produziu um diagnóstico e elaborou propostas⁷ para uma Política Nacional de Juventude, que resultaram na criação, em 2005, da Secretaria Nacional de Juventude e do Conselho Nacional de Juventude, instâncias responsáveis por executar e monitorar as políticas públicas respectivamente, além do primeiro programa voltado especialmente ao público juvenil: o Projovem.

A 1ª Conferência Nacional de Políticas Públicas de Juventude foi realizada em abril de 2008, em Brasília. Elegeu 22 prioridades a serem consideradas pelos gestores públicos na elaboração e implementação das políticas destinadas aos jovens e foi um marco significativo neste percurso. Seu desenvolvimento envolveu, segundo dados oficiais⁸, 840 etapas municipais, regionais e estaduais nas 27 unidades federativas

³ Secretaria-Geral da Presidência da República. *Guia de Políticas Públicas de Juventude*. Brasília, 2006

⁴ BRASIL, Congresso. Câmara dos Deputados. Comissão Especial Destinada a Acompanhar e Estudar Propostas de Políticas Públicas para a Juventude. *Relatório Preliminar*. Brasília: Câmara dos Deputados, coordenação de Publicações, 2004.

⁵ Embora a definição de juventude não se limite à faixa etária, há uma correspondência da idade com certos elementos característicos deste período do ciclo da vida, situado entre a infância e a fase adulta, que envolve a finalização do desenvolvimento físico e inúmeras transformações psicológicas e sociais. (Freitas, 2005). O conceito mais atual se fundamenta numa compreensão de desenvolvimento humano como processo não-linear, sem etapas pré-definidas, e na percepção de homem como um ser em formação permanente.

⁶ A primeira delas, a Emenda Constitucional 65, já foi aprovada e está em vigor. O Estatuto foi aprovado pela Câmara, em 2011, e tramita nas comissões do Senado. Não há indicação de avanço na tramitação para o Plano Nacional.

⁷ Secretaria Nacional de Juventude. *Políticas Públicas de Juventude*. Brasília, 2012.

⁸ Secretaria Nacional de Juventude e Conselho Nacional de Juventude. *1ª Conferência Nacional de Juventude “Levante sua Bandeira” – Caderno de Resoluções*. Brasília, 2008.

brasileiras e ampliou expressivamente o debate junto a mais de 400.000 participantes, entre organizações, coletivos e redes juvenis e entidades que com eles atuam, contribuindo, principalmente, para que a estrutura institucional que já existia no âmbito federal, fosse implantada também nos municípios e estados, demonstrando uma sensibilização dos gestores públicos e inserindo definitivamente a questão juvenil na agenda pública.

A 2ª Conferência Nacional de Juventude, que teve como tema “Conquistar direitos, desenvolver o Brasil”, aconteceu em dezembro de 2011, em Brasília e mobilizou mais de 500.000 pessoas em todas as suas etapas, nas 27 unidades federativas do Brasil. Foi convocada pela Secretaria Nacional de Juventude e realizada em parceria com o Conselho Nacional de Juventude, através da estruturação de uma Comissão Organizadora Nacional (CON)⁹, que definiu tema¹⁰, metodologia, regras e ainda acompanhou o andamento das atividades junto às comissões estaduais. A programação ofereceu mesas, grupos de trabalho¹¹, plenárias dos eixos temáticos e final.

Além da etapa nacional, que reuniu 2000 delegados, essa edição da conferência de juventude foi composta por etapas eletivas e não eletivas. As primeiras tinham um caráter mais institucional e eram formadas por conferências municipais, territoriais¹², regionais e estaduais, que aconteciam nesta ordem, e de uma conferência específica com povos e comunidades tradicionais. Nestas atividades, eram definidas propostas e eleitos os delegados. A conferência livre era a única modalidade da etapa não eletiva, implementada desde a 1ª Conferência Nacional de Juventude e que, segundo Martinelli (2009), representou uma contribuição inovadora, incorporada em conferências

⁹ A Comissão Organizadora Nacional era composta por 15 representantes da sociedade civil e 18 membros do poder público de diferentes Ministérios e Secretarias, além da Frente Parlamentar de Defesa das Políticas Públicas de Juventude da Câmara dos Deputados, do Fórum Nacional de Gestores Estaduais de Juventude e do Fórum Nacional de Gestores Municipais de Juventude.

¹⁰ O tema foi dividido em cinco eixos: 1) direito ao desenvolvimento integral; 2) direito ao território; 3) direito à experimentação e à qualidade de vida; 4) direito à diversidade e à vida segura e 5) direito à participação.

¹¹ Os 21 grupos de trabalho foram montados a partir de uma subdivisão dos eixos temáticos em tópicos de discussão, como trabalho decente, esporte, cidade, etc.

¹² A etapa territorial foi regulamentada pela resolução número oito da CON, que estabelece como referência os conceitos de território da cidadania e da identidade. Os primeiros foram definidos a partir do Programa Territórios da Cidadania, criado a partir do decreto federal de 25 de fevereiro de 2008, e que os definem como “agrupamentos de municípios segundo critérios sociais, culturais, geográficos e econômicos e reconhecidos pela sua população como o espaço historicamente construído ao qual pertencem, com identidades que ampliam as possibilidades de coesão social e territorial”. Os segundos foram reconhecidos pelo Governo da Bahia, a partir de critérios semelhantes, mas apenas no âmbito do estado, “com o objetivo de identificar prioridades temáticas a partir da realidade local, possibilitando o desenvolvimento equilibrado e sustentável entre as regiões” (site da Secretaria de Planejamento do Estado da Bahia - <http://www.seplan.ba.gov.br/mapa.php>).

realizadas por outras áreas, a exemplo da Segurança Pública. A conferência livre podia ser realizada presencialmente ou virtualmente por qualquer grupo, organização ou movimento da sociedade civil, sobre qualquer uma das temáticas debatidas nas etapas eletivas, utilizando qualquer metodologia. Assim como as eletivas, as conferências livres poderiam enviar um relatório com as suas contribuições ao texto base nacional. A diferença se dava apenas na não eleição de delegados.

Embora estados e municípios tivessem liberdade para fazer suas opções de formato e elaborar normas específicas, houve uma sugestão proposta pela CON, que acabou orientando programação, texto base, minuta do regimento interno¹³ e os passos para a escolha dos delegados de cada etapa. Um exemplo disto será abordado, no próximo tópico, com a experiência na Bahia.

3.3 A política estadual e a conferência de juventude na Bahia

A 1ª Conferência Estadual de Juventude baiana aconteceu em abril de 2008, em Salvador. Através da realização de 21 plenárias em 26 territórios de identidade do estado e de mais de 40 eventos municipais, a Conferência mobilizou cerca de 50 mil participantes.¹⁴

Durante a Conferência, foi criado o Grupo de Trabalho Juventude, responsável por elaborar um relatório¹⁵, publicado em 2008, que recomenda, ao Governo da Bahia, a implementação da Política Estadual de Juventude, constituída pela Coordenação Estadual de Juventude, o Conselho e o Plano, seguindo um pouco a trajetória trilhada no nível federal. Apesar desses resultados não puderem ser atribuídos unicamente à Conferência, deve-se ressaltar a sua contribuição, no sentido da institucionalização do debate sobre juventude, na ampliação da pauta na agenda pública e na formulação de muitos dos conteúdos contemplados no modelo da Política Estadual.

Também a 1ª Conferência Estadual, segundo o Informativo da Secretaria de Relações Institucionais do Governo da Bahia (2008), ao propor a etapa territorial, trouxe uma ação inédita em relação aos demais estados, iniciativa que foi incorporada pelo próprio desenho da Conferência Nacional na edição seguinte.

¹³ Segundo Cunha (2012), o regimento interno consiste num conjunto de regras que definem como a conferência deve proceder para deliberar suas propostas e também como os delegados serão eleitos (no caso das etapas locais). A sua leitura e aprovação acontece sempre no primeiro momento da programação da atividade.

¹⁴ Secretaria Estadual de Relações Institucionais (SERIN) e Conselho Estadual de Juventude (Cejuve). *Documentário das Políticas Públicas de Juventude – Bahia – 2007/2010*. Salvador, 2010.

¹⁵ Secretaria Estadual de Relações Institucionais (SERIN). *Relatório Final do Grupo de Trabalho de Juventude. Acreditar no jovem é investir na Bahia*. Salvador, 2008.

Mas a principal avaliação vem dos próprios participantes, entrevistados por Jesus (2001), que apontam alguns avanços alcançados na primeira etapa estadual da Conferência. O primeiro se refere à realização da conferência em si, no sentido de proporcionar um canal de diálogo com o poder público, reforçando o significado de espaços como estes. O segundo seria o “reconhecimento dos jovens como atores importantes no desenvolvimento do estado” (Jesus, 2011, p.107), inclusive na multiculturalidade, pluralidade e especificidades juvenis.

Já a 2ª Conferência Estadual ocorre num momento onde Conselho¹⁶ e Coordenação Estadual de Juventude já haviam sido criados e o Plano Estadual de Juventude encaminhado para aprovação na Assembleia Legislativa, o que acontece logo após o evento. Ambos, Coordenação e Conselho, atuaram na Comissão Organizadora Estadual (COE), que propôs a metodologia e as regras locais e acompanhou o processo na Bahia. A Comissão também teve um papel importante na mobilização e no fornecimento de orientações para a realização das conferências municipais e na sua validação¹⁷ como etapa eletiva.

A segunda edição da etapa estadual foi caracterizada por um desejo de avaliar o caminho percorrido pelo estado, um anseio em ampliar o debate em torno das questões juvenis e gerar a promoção de arranjos institucionais locais específicos sustentáveis. Por este motivo, a metodologia planejada, especialmente para os momentos destinados aos territórios e ao estado, dialogou com a proposta nacional, mas também propôs uma agenda própria, com foco no debate do plano e na política estadual de juventude. Durante as etapas territoriais, foram estabelecidas prioridades entre as ações previstas no Plano Estadual de Juventude, que devem orientar a elaboração do Plano Bienal, pelo Conselho Estadual de Juventude e a sua implementação pelo governo da Bahia. Na Conferência Estadual, foi inserida uma discussão sobre diretrizes para a política estadual de juventude, elaboradas a partir de grupos de trabalho, sistematizadas por uma equipe da comissão organizadora e aprovadas na plenária final.

¹⁶ Em 2008, foram instituídos, por decreto, o Conselho Estadual de Juventude (Cejuve), cuja primeira gestão toma posse em 2009, e o Trilha Jovem, primeiro programa com foco no atendimento à juventude de iniciativa do governo estadual. O Plano Estadual foi aprovado pela Assembleia Legislativa Estadual em 2011, ano em também é institucionalizada a Coordenação Estadual de Juventude (Cojuve).

¹⁷ A validação era um mecanismo que comprovava que as conferências aconteceram de acordo com as regras estabelecidas pelo regimento da etapa nacional. Para isto, as comissões organizadoras municipais deveriam enviar uma série de documentos, como relatório, lista de presença e de delegados, decreto de convocação, entre outros. Os documentos eram analisados pela Comissão Organizadora Estadual, que validava junto à CON, reconhecendo os delegados eleitos.

Se a experiência dos espaços institucionais de participação no Brasil, dentre eles, as conferências, ainda representa um desafio, no âmbito do debate sobre a juventude, ele ganha amplitude ao se confrontar com uma agenda ainda em disputa e com um contexto de muitos problemas enfrentados pelos jovens de hoje. Entretanto, as conferências de juventude têm se revelado um processo muito rico, tanto no sentido do impacto que têm gerado para a aceleração e qualificação da política de juventude em todos os entes federados, mas também pela sua capacidade de ser um laboratório de novas metodologias e estratégias de potencialização da participação. No capítulo seguinte será descrito como esse processo aconteceu na Bahia e serão apresentados os dados sobre a participação nas conferências municipais.

4. AS DIVERSAS FACES DA PARTICIPAÇÃO NAS CONFERÊNCIAS MUNICIPAIS DE JUVENTUDE, NA BAHIA

Este capítulo descreve o processo de realização das conferências municipais de juventude na Bahia, bem como foi realizada a coleta dos dados utilizados nesta monografia. Também analisa estas informações à luz da revisão teórica aqui apresentada.

4.1. O desenvolvimento das Conferências Municipais de Juventude

As conferências municipais de juventude na Bahia, no âmbito da 2ª edição da etapa nacional, foram realizadas entre junho e setembro de 2011. Segundo dados da Comissão Organizadora Estadual¹⁸, 232 municípios de todos os territórios baianos promoveram esta atividade, o que equivale a 55,1% do total das cidades do estado. Apenas dois municípios realizaram duas Conferências simultâneas, puxadas por atores diferenciados, em circunstâncias onde não foi possível um acordo no sentido da co-realização. Estima-se que cerca de 60.000 pessoas participaram destes eventos e das 26 conferências territoriais realizadas no estado.

Segundo os dados da Comissão Organizadora Estadual¹⁹, as conferências foram convocadas pela gestão pública municipal em quase a totalidade dos casos (92%). Isto, provavelmente porque, além de ser uma prerrogativa governamental, a realização do evento envolvia recursos que dificilmente as entidades da sociedade civil têm disponíveis. Apenas 2% das conferências foram de iniciativa de um órgão específico de juventude. Apesar de pequeno, este percentual corresponde ao número ainda limitado de órgãos existentes no estado.

No geral, a programação dessas atividades seguiu a orientação do modelo nacional, mas também apresentou formatos e durações muito diversos²⁰. Além das proposições para o texto base da Conferência Nacional, as conferências municipais elegeram delegados para as etapas territoriais e, nos locais onde já havia órgãos e/ou

¹⁸ Secretaria Estadual de Relações Institucionais (SERIN) / Coordenação Estadual de Juventude (Cojuve) e Conselho Estadual de Juventude (Cejuve). *Prioridades Territoriais – 2ª Conferência Estadual de Juventude*, Salvador, 2011.

¹⁹ Estas informações não constam numa publicação, mas em arquivos da Comissão de Validação, da COE, da qual a autora foi integrante.

²⁰ Nos roteiros mais comuns estavam incluídos: uma mesa de abertura com autoridades locais e do estado, uma mesa de contextualização das políticas de juventude e a situação dos jovens; grupos de trabalho com a finalidade de elaborar as propostas ao texto-base da conferência; deliberação das proposições e eleição dos delegados para as próximas etapas.

conselhos de juventude, para as etapas estaduais e nacional. O número de delegados eleitos para as etapas territorial e estadual foi definido pelo regimento interno da Conferência Estadual, elaborado pela COE e, da Nacional, pelo regimento interno da Conferência Nacional, elaborado pela CON.

As propostas elaboradas nas Conferências Municipais foram sistematizadas e utilizadas no debate e na definição das proposições finais da etapa estadual. A escolha dos delegados para as etapas territorial e estadual foi feita a partir de uma eleição, onde todos os participantes tiveram direito a voto e os candidatos se apresentaram voluntariamente para representar os seus pares. Um estudo sobre os vínculos institucionais dos delegados eleitos, como afirma Cunha, seria “um importante caminho para conhecer melhor quais segmentos e interesses têm sido representados nesses espaços” (Cunha, 2012, p. 13). Contudo, esta informação, assim como os critérios utilizados e a dinâmica deste processo de eleição, não foram acessíveis por meio das fontes selecionadas para esta monografia, portanto é um tema que não poderá ser aqui abordado, mas que pode ser um desdobramento para trabalho futuro.

4.2. A coleta dos dados

Como parte das normas previstas, as Comissões Organizadoras Municipais deveriam, após a realização das conferências, elaborar e encaminhar para a COE um relatório com o registro do que aconteceu no evento. O roteiro²¹ deste instrumento era padronizado e solicitava informações, tais como a lista de todas as organizações presentes na Conferência, com os seus devidos representantes. Foi a partir deste material que foram produzidos os dados que serão apresentados mais adiante. Foram analisados 132 relatórios²² de todos os 27 territórios²³, o que equivale a 57% do total de municípios que realizaram a atividade.

Segundo Cunha (2012), a igualdade deliberativa, tratada pela teoria democrática deliberacionista, depende da inclusão do maior número de perspectivas de forma a contemplar a diversidade social, ou a inclusão dos discursos existentes sobre uma temática. A análise dos relatórios buscou, neste sentido, identificar a presença destes distintos pontos de vista, a partir do mapeamento das organizações que os representam,

²¹ Anexo 02.

²² A lista dos municípios, cujos relatórios foram considerados neste estudo, encontra-se no Anexo 01. Não houve um critério para a seleção da amostra. Foram analisados todos os relatórios que estavam mais facilmente acessíveis em meio digital.

²³ De acordo com os registros da Comissão Organizadora Estadual, todos os 27 territórios realizaram conferências municipais, mas em proporções diferenciadas. Nenhum território realizou em todos os municípios e alguns conseguiram fazer em apenas um ou dois.

listadas nos relatórios das conferências municipais. A tabulação dos dados disponíveis nos relatórios utilizou, como ponto de partida, a categorização elaborada por Abramovay e Castro (2009) em pesquisa realizada junto aos participantes da 1ª Conferência Nacional de Juventude. Ela foi adaptada com a inclusão de outros grupos frequentes nos espaços de debate político acerca da juventude elencados, a partir da revisão da literatura e da observação da autora. Procurou-se levantar a frequência de participação, ou seja, qual a capilaridade da ocupação de cada um dos segmentos categorizados, bem como o número de organizações.

É importante explicitar que o roteiro do relatório não exigia nenhum tipo de classificação das entidades listadas e que a categorização é de responsabilidade da autora conforme seu conhecimento e sua atuação no tema da juventude no estado, complementados por pesquisas via internet. Assim sendo, é possível que alguma classificação possa ter sido equivocada, quando se tratam de organizações não governamentais, projetos sociais ou grupos culturais de caráter mais local e menos institucionalizados.

Outro aspecto relevante é que foram categorizadas todas as organizações participantes que, no caso das conferências municipais, têm direito à voz e voto. Entretanto, seria interessante analisar quais destas têm delegados eleitos para as etapas posteriores, pois é neste momento que os mecanismos de exclusão se revelam com mais força. O cruzamento desses dados não foi possível porque as listas dos delegados que constam nos relatórios das conferências não mencionam a organização a qual eles estão vinculados.

4.3. O que revelam os dados sobre as conferências municipais

Segundo Faria (2012), pelo menos duas abordagens da teoria democrática contemporânea associam a presença de espaços participativos à qualidade da democracia. Para ambos os referenciais – participativo ou deliberativo – estes espaços são centrais para garantir a legitimidade das decisões políticas. Quer dizer que uma decisão coletiva só é considerada legítima se os atores por ela afetados têm o direito, a capacidade e a oportunidade de participar da definição do conteúdo desta decisão. (Dryzek, 2010; Habermas, 1996; Cohen e Sabel, 1997; Benhabib, 1996 apud Faria, 2012).

Sendo assim, como afirma Martinelli (2009), para que as conferências tenham força política e qualidade nos seus resultados, elas devem ter o envolvimento e a adesão

dos atores políticos. O número de participantes e a diversidade de discursos seriam critérios que ajudariam a avaliar este potencial de mobilização. Neste estudo, a preocupação residiu em saber quais identidades, relacionadas ao debate acerca das políticas públicas destinadas aos jovens, foram incluídas no espaço das conferências municipais de juventude baianas, tendo assim a possibilidade de contribuir com a formulação das proposições aprovadas e se, de fato essas representações retratam o que é a diversidade da juventude atual. Entende-se a pluralidade não como uma circunstância que pode provocar os conflitos, mas como uma condição saudável para a construção de entendimentos e convergências em torno de definições que devem ser reconhecidas pelo amplo conjunto da sociedade.

No total, foram contabilizadas 1.736 organizações participantes das conferências municipais na Bahia, de natureza governamental e não governamental. Este número exclui as repetições, ou seja, uma entidade que participou de mais de uma conferência municipal, não foi considerada.

De acordo com a Tabela 01, o segmento que mais se fez representado foi o poder executivo municipal, que corresponde às prefeituras e secretarias municipais, que também são as organizadoras das conferências. Num sobrevoo pela tabela, percebe-se que há uma ampla representação de entidades de âmbito mais local e que não necessariamente tem um caráter político na sua finalidade, como as escolas, entidades religiosas, grupos culturais e esportivos, organizações não governamentais e associações comunitárias. Num outro pólo, é possível perceber uma subrepresentação de segmentos que estão em situação de exclusão, como o de pessoas com deficiência, as mulheres, negros e indígenas.

Tabela 01: Número de organizações participantes das conferências municipais de juventude, na Bahia, em 2011, por segmento analisado.

SEGMENTO	NÚMERO DE ORGANIZAÇÕES	PERCENTUAL
Poder executivo municipal	294	17%
Escolas	236	14%
Entidades religiosas	145	8%
Órgãos públicos municipais	111	6%
Grupos culturais e esportivos	94	5%
ONGs	86	4,9%
Associações comunitárias e de moradores	74	4,3%

Conselhos	71	4,1%
Profissionais ou usuários de programas públicos	68	4%
Entidades de classe ²⁴	58	3,4%
Legislativo municipal	46	2,6%
Movimentos estudantis	37	2,1%
Coletivos, movimentos e redes juvenis	34	2%
Instituições de ensino superior e pesquisa	31	1,8%
Cooperativas, associações e grupos produtivos	30	1,7%
Poder público e de órgãos governamentais de outras esferas	27	1,5%
Mídia	14	0,8%
Entidades do movimento étnico-racial	12	0,7%
Entidades do movimento de gênero	07	0,4%
Partidos políticos	05	0,3%
Entidades do movimento LGBT	04	0,2%
Entidades do movimento de pessoas com deficiência	04	0,2%
Outros	50	2,9%
Não identificadas	201	11,6%
Total	1736	100

Fonte: Elaboração própria.

Quando avaliado o número de conferências em que estas organizações estiveram presentes, a configuração não muda muito. Apenas alguns segmentos que estão em menor volume, como os profissionais e usuários de programas públicos, revelam uma capilaridade maior.

Tabela 02: Participação dos segmentos por número de conferências municipais de juventude, na Bahia, em que estiveram presentes, em 2011.

SEGMENTO	NÚMERO DE CONFERÊNCIAS	PERCENTUAL
Poder executivo municipal	96	72%
Entidades religiosas	80	61%
Órgãos públicos municipais	60	45%
Escolas	58	44%
ONGs	52	39%

²⁴ 34 organizações deste grupo correspondem a entidades representativas dos trabalhadores rurais, o que equivale a 2% do total. As listas apresentadas nos relatórios, no entanto, não explicitam se os participantes são jovens.

Entidades de classe	49	37%
Profissionais ou usuários de programas públicos	49	37%
Conselhos	46	35%
Legislativo municipal	46	35%
Grupos culturais	45	34%
Associações comunitárias e de moradores	33	25%
Instituições de ensino superior e pesquisa	29	22%
Poder público e de órgãos governamentais de outras esferas	28	21%
Coletivos, movimentos e redes juvenis	26	20%
Movimentos estudantis	23	17%
Cooperativas, associações e grupos produtivos	20	15%
Partidos políticos	14	11%
Mídia	13	10%
Entidades do movimento de pessoas com deficiência	11	8%
Entidades do movimento étnico-racial	09	7%
Entidades do movimento de gênero	07	5%
Entidades do movimento LGBT	03	2%

Fonte: Elaboração própria.

Analisando a participação de cada um dos segmentos observa-se que o Poder Legislativo municipal teve a presença registrada, em relatório, em 35% das conferências. Através desta fonte, não foi possível dimensionar quantos vereadores compareceram, nem qualificar o seu perfil, se são jovens ou se atuam ou não nesta pauta.

O Poder Executivo municipal, que inclui as prefeituras e secretarias, esteve presente em 72% das conferências municipais analisadas. O percentual parece grande, mas, partindo-se do pressuposto de que a conferência é uma atividade que deve ser uma iniciativa desses órgãos e que os seus resultados afetam ou deveriam afetar diretamente a sua gestão, há que se questionar o volume de eventos que não contaram sequer com a sua presença, mesmo sendo por eles realizados.

A Tabela 03 discrimina quais instâncias participaram (se prefeituras, ou secretarias) e quais as áreas mais frequentes nas conferências. Neste levantamento, as prefeituras estiveram presentes em 25% das conferências municipais analisadas. Dentre as secretarias representadas, destacam-se as de Assistência Social e Educação, que compareceram em 47% e 39% das conferências, respectivamente. Chama a atenção a

inexpressiva participação dos órgãos institucionais de juventude, 1%, tendo em vista serem eles os protagonistas do debate. Este número, contudo, se justifica pela ainda baixa institucionalização do tema no nível municipal, expressa através da existência de poucos órgãos específicos em funcionamento.

Por outro lado, a participação não significa que necessariamente a Prefeitura ou a Secretaria tenha sido a organizadora da Conferência. Como o relatório não solicita esta informação, este cruzamento não pôde ser realizado. O instrumento também não considera o tempo de participação, então é possível que o registro de presenças tenha sido realizado apenas quanto à mesa de abertura, o que não traduz diretamente um compromisso com o debate e suas consequências. O relato também não é uniforme na identificação do cargo do representante (se é um secretário, um coordenador de programa ou qualquer outro funcionário), o que não permite uma qualificação melhor do perfil deste participante.

Tabela 03: Participação da gestão pública municipal nas conferências municipais de juventude na Bahia, em 2011, por área.

ÓRGÃO PARTICIPANTE	NÚMERO DE CONFERÊNCIAS	PERCENTUAL
Secretaria de Assistência Social	62	47%
Secretaria de Educação	51	39%
Prefeitura	33	25%
Secretaria de Saúde	32	24%
Secretaria de Cultura	21	16%
Secretaria de Esporte e Lazer	15	11%
Secretaria da Agricultura	13	10%
Secretaria do Meio Ambiente	10	8%
Secretaria de Administração	07	5%
Secretaria do Trabalho	05	4%
Secretaria de Finanças	04	3%
Secretaria de Turismo	04	3%
Secretaria de Governo	03	2%
Secretaria de Juventude	02	1%
Secretaria de Planejamento	02	1%
Secretaria de Transporte e Trânsito	02	1%
Secretaria da Mulher	02	1%
Secretaria de Desenvolvimento Econômico	02	1%
Secretaria de Desenvolvimento Urbano	02	1%

Secretaria de Comunicação	01	0,7%
Secretaria de Tributos	01	0,7%
Secretaria da Pesca	01	0,7%
Secretaria da Reparação Racial	01	0,7%
Secretaria da Reparação Social	01	0,7%
Secretaria de Desenvolvimento Rural	01	0,7%
Secretaria de Desenvolvimento Socioeconômico	01	0,7%
Secretaria de Habitação	01	0,7%
Secretaria de Planejamento Urbano	01	0,7%
Secretaria de Políticas Sociais	01	0,7%
Secretaria de Relações Institucionais	01	0,7%
Secretaria de Tecnologia	01	0,7%
Secretaria de Urbanismo	01	0,7%
Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos	01	0,7%
Não identificado	08	6%

Fonte: Elaboração própria.

A participação de órgãos públicos municipais foi igualmente expressiva (em 45% das conferências) e foi detalhada na Tabela 04, abaixo. Nela, cabe um destaque para a área da Assistência Social, cujas instituições (Conselho Tutelar, Centro de Referência da Assistência Social – CRAS e Centro de Referência Especializada da Assistência Social – CREAS) tiveram um significativo nível de presença nas conferências, compatível com a leitura de que estas mesmas, na ausência de um sistema nacional de juventude, têm funcionado, na ponta, como uma porta de entrada para o atendimento dos jovens, papel que já desempenham junto a crianças e adolescentes.

Tabela 04: Participação de órgãos públicos municipais nas conferências municipais de juventude, na Bahia, em 2011.

ÓRGÃO	NÚMERO DE CONFERÊNCIAS	PERCENTUAL
Conselho tutelar	40	30%
CRAS – Centro de Referência da Assistência Social	38	29%
CREAS – Centro de Referência Especializada da Assistência Social	15	11%
Unidade Básica de Saúde	02	1%
Vigilância Sanitária	02	1%

Coordenação de Comunicação	02	1%
Casa Abrigo	01	0,7%
Casa das Cores	01	0,7%
Centro de Convivência do Idoso	01	0,7%
Coordenação do Orçamento Participativo	01	0,7%
Departamento de Ações para a Reparação Social	01	0,7%
Departamento de Cultura	01	0,7%
Diretoria da Pesca	01	0,7%
Gerência Municipal da Criança e do adolescente	01	0,7%
Núcleo de Apoio a Mulher – NAM	01	0,7%
Proteção Básica do Distrito Stela Dubois	01	0,7%
Setor de Tributos	01	0,7%
Subsecretaria de Assistência Social	01	0,7%

Fonte: Elaboração própria.

Outro dado importante é a participação de representantes de programas públicos. Os relatórios não diferenciam uniformemente se eles são da equipe de profissionais ou se parte do público atendido. De qualquer maneira, é notória a intensa participação de integrantes do Projovem²⁵ (32%), primeiro programa criado pela Política Nacional de Juventude, destinado especialmente para a juventude. Não houve uma preocupação, na tabulação, em captar qual(is) modalidade(s) deste programa estava(m) representada(s) nas conferências, inclusive porque esta informação não aparece discriminada no relatório. Entretanto, chama a atenção a ausência de citação do Projovem Campo, modalidade voltada à juventude rural, sob a responsabilidade do Ministério da Educação.

Tabela 05: Programas públicos representados nas conferências municipais de juventude, na Bahia, em 2011

PROGRAMA	NÚMERO DE CONFERÊNCIAS	PERCENTUAL
Projovem (Adolescente, Campo, Urbano e Trabalhador)	42	32%

²⁵ O Projovem é um programa criado em 2005, no âmbito do governo federal, destinado a atender especificamente o público juvenil. Originalmente, está estruturado em quatro modalidades (Campo, Adolescente, Urbano e Trabalhador), que desenvolvem ações no sentido da elevação da escolaridade, formação profissional e fortalecimento da cidadania.

Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) ²⁶	12	9%
Programa Estadual de Inserção de Jovens no Mundo do Trabalho - Trilha ²⁷	03	2%
Programa Agentes Comunitários de Saúde ²⁸	03	2%
Programa Nacional de Educação de Jovens e Adultos (Proeja) ²⁹	03	1%
Cidadania Digital ³⁰	02	1%
Programa Bolsa Família ³¹	02	1%
PEAMSS - Projeto de Educação Ambiental e Mobilização Social em Saneamento ³²	01	0,7%

²⁶ Segundo informações no site do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), o PETI articula um conjunto de ações visando à retirada de crianças e adolescentes de até 16 anos das práticas de trabalho infantil, exceto na condição de aprendiz a partir de 14 anos. O programa compõe o Sistema Único de Assistência Social (Suas) e tem três eixos básicos: transferência direta de renda a famílias com crianças ou adolescentes em situação de trabalho, serviços de convivência e fortalecimento de vínculos para crianças/adolescentes até 16 anos e acompanhamento familiar através do CRAS e CREAS.

²⁷ De acordo com o blog da política estadual de juventude – Jovem Geração –, o Programa Trilha estadual que integra ações de educação, trabalho e desenvolvimento, visando a inserção dos(as) jovens no mundo do trabalho, elevação de escolaridade, geração de renda e o protagonismo juvenil. Tem como beneficiários jovens com idade entre 16 e 29 anos, que não possuem emprego formal e que pertencem à família cadastrada no Programa Bolsa Família do Governo Federal.

²⁸ O Programa de Agentes Comunitários de Saúde é hoje considerado parte do Programa Saúde da Família, que é uma estratégia de reorientação do modelo assistencial, operacionalizada mediante a implantação de equipes multiprofissionais em unidades básicas de saúde. Estas equipes são responsáveis pelo acompanhamento de um número definido de famílias, localizadas em uma área geográfica delimitada. As equipes atuam com ações de promoção da saúde, prevenção, recuperação, reabilitação de doenças e agravos mais frequentes, e na manutenção da saúde desta comunidade. Fonte: site do Ministério da Saúde (http://dab.saude.gov.br/atencao_basica.php#acs).

²⁹ O Programa Nacional de Educação de Jovens e Adultos (PROEJA) pretende contribuir para diminuir o alto índice de brasileiros com idades acima dos 15 anos que não concluíram o ensino fundamental. Tem como perspectiva a proposta de integração da educação profissional à educação básica, através da formação do profissional, da organização curricular integrada e da utilização de metodologias e mecanismos de assistência que favoreçam a permanência e a aprendizagem do estudante. Fonte: site do Ministério da Educação, através do link http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12288&Itemid=567.

³⁰ O Cidadania Digital é um programa estadual de inclusão sócio digital, através da disponibilização de Centros Digitais de Cidadania (CDCs) para acesso à internet. Os jovens são o público prioritário.

³¹ O Programa Bolsa Família foi criado para apoiar as famílias mais pobres e garantir a elas o direito à alimentação e o acesso à educação e à saúde. O programa visa a inclusão social dessa faixa da população brasileira, por meio da transferência de renda e da garantia de acesso a serviços essenciais. Em todo o Brasil, mais de 11 milhões de famílias são atendidas pelo Bolsa Família. Fonte: site da Caixa Econômica Federal, através do link http://www.caixa.gov.br/voce/social/transferencia/bolsa_familia/index.asp

³² O Projeto de Educação Ambiental e Mobilização Social em Saneamento (PEAMSS/BA) é resultado de uma parceria entre o Governo do Estado da Bahia e a Empresa Baiana de Água e Saneamento (Embasa) realizado entre 2009 e 2012 em 26 municípios baianos. O Projeto adotou as diretrizes do PEAMSS Nacional, lançado pela Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (SNSA) do Ministério das Cidades, construído a partir da articulação e parceria de diversos órgãos do Governo Federal que atuam nas áreas de saneamento, meio ambiente, saúde e educação ambiental. O principal objetivo do PEAMSS é contribuir com a universalização dos serviços de saneamento básico, fortalecendo a participação e o controle social, por meio de ações de mobilização e educação ambiental, de maneira que estas se consolidem como ações continuadas e transformadoras, com vistas à construção de sociedades sustentáveis. Fonte: site Embasa, através do link: <http://www.embasa.ba.gov.br/content/projetos>.

O primeiro ponto de avaliação a ser levantado, considerando estes dados iniciais, é se existiu o equilíbrio entre a participação governamental e a da sociedade civil nas conferências municipais. Cunha aponta o risco de políticos e autoridades administrativas exercerem “influência desproporcional nos resultados, seja por monopolizarem o controle de agendas, seja por disponibilizarem mais tempo à política, o que resultaria na dominação ou subordinação de outros grupos” (Cunha, 2009, p. 101). Pelos dados coletados através deste estudo foi possível apenas avaliar se houve mais ou menos presença do governo ou da sociedade, ou seja, se houve paridade numérica, que é um elemento que pode gerar, desde o início, uma distinção ou não entre as forças. Partindo-se apenas do número de organizações participantes, verifica-se, no geral, que este equilíbrio foi preservado. As nuances da dinâmica da relação entre poder público e sociedade civil nas conferências municipais, entretanto, não foram captadas por este estudo, ou seja, a paridade não significa necessariamente que a condição de participação se deu da mesma forma para ambos os atores.

Observa-se que 35% das conferências contaram com a participação de conselhos. Destes, apenas 1% é de Juventude. Os maiores percentuais dessas instituições aparecem nas mesmas áreas onde também se concentra a participação da gestão municipal, que aqui também é parcialmente representado: Crianças e Adolescentes (23%), Assistência Social (10%), Educação (4%) e Saúde (4%). Estes dados sugerem uma configuração do atendimento aos jovens, no nível local, muito semelhante à rede destinada às crianças e adolescentes.

Tabela 06: Participação de conselhos de direitos nas conferências municipais de juventude, na Bahia, em 2011, por âmbito de atuação.

ENTIDADE	ÂMBITO DE ATUAÇÃO	NÚMERO DE CONFERÊNCIAS	PERCENTUAL
Direitos da Criança e do Adolescente	Municipal	30	23%
Assistência Social	Municipal	13	10%
Educação	Municipal	05	4%
Saúde	Municipal	05	4%
Segurança Pública	Municipal	03	2%
Juventude	Municipal	02	1%
Desenvolvimento Territorial	Regional	02	1%
Pessoa com Deficiência	Municipal	01	0,7%
Água	Municipal	01	0,7%

Desenvolvimento	Municipal	01	0,7%
Cidades	Estadual	01	0,7%
Juventude	Estadual	03	2%
Não identificado	Não especificado	06	4%

Fonte: Elaboração própria.

Um segmento bastante expressivo numericamente nas conferências foram as escolas. Alunos, professores e funcionários de cerca de 240 instituições de ensino das redes pública (municipal e estadual) e privada participaram de 44% das conferências. Este número inclui creches, escolas de educação infantil e de educação básica. Diferente da participação das instituições de ensino superior e pesquisa, que compareceram em 22% das conferências e em número bem mais reduzido (31), mas dadas as devidas proporções de amplitude entre a rede de educação básica e a de ensino superior, a última passa a ter um nível de participação compatível com a primeira e, juntas, revelam um grande interesse da educação por espaços de participação.

As organizações não governamentais também se constituíram num grupo significativo. No total, foram 86 organizações participando de 39% das conferências analisadas. Aqui vale a ressalva de que esta classificação pode ter algum grau de imprecisão, já que esta categoria não aparece explicitamente nos relatórios, sendo feita por meio do conhecimento da autora e através de pesquisa em sites das próprias instituições.

Peso semelhante teve a participação de grupos culturais e esportivos, que estiveram em 34% das conferências municipais e bem diferente das organizações relacionadas à comunicação, que estiveram presentes em apenas 10% delas. Neste caso, os relatórios não informam se estas entidades estiveram apenas para cobrir ou registrar o evento, ou se de fato atuaram no debate político dos temas.

Apesar da intensa ocupação das conferências, tanto as ONGs, quanto as escolas e os grupos culturais, diferentes dos partidos, do movimento estudantil, ou mesmo de boa parte das instituições religiosas, participaram sem uma articulação política mais estratégica, que provocasse, por exemplo, a inclusão de pautas comuns do segmento, ou até a eleição de representantes que pudessem disputar esta agenda nas etapas seguintes. Provavelmente devido à inexistência de uma organização central, fóruns ou uma estrutura de rede, que possibilitasse um debate interno e a definição de uma atuação mais planejada.

Esse seria o caso, por exemplo, das 58 entidades de classe dos trabalhadores que participaram das conferências municipais baianas, como os sindicatos e associações, presentes em 37% dos encontros. Os trabalhadores também se fizeram representados por grupos produtivos e por cooperativas em 15% das conferências.

Entre as organizações da sociedade civil, merece destaque a participação significativa de entidades de caráter religioso, presentes em 61% das conferências municipais. Chama a atenção a capacidade de atuação das instituições ligadas à Igreja Católica e as relacionadas à corrente Evangélica, com um nível de participação quantitativamente muito maior que as demais listadas na tabela abaixo. Também é importante sublinhar a pouca expressividade da participação de grupos e instituições ligados ao Candomblé ou à Umbanda, sobretudo se contextualizados os aspectos culturais baianos, onde elementos dessas religiões encontram-se incorporados.

Tabela 07: Participação de organizações de caráter religioso nas conferências municipais de juventude, na Bahia, em 2011.

ENTIDADE	QUANTIDADE DE CONFERÊNCIAS	PERCENTUAL
Católica	65	49%
Evangélica	43	33%
Maçonaria	06	4%
Espírita	04	3%
Candomblé	02	1%
Umbanda	01	0,7%
Outros	03	2%
Não identificado	07	5%

Fonte: Elaboração própria.

Essa situação ilustra bem a afirmação de Cunha (2009), quando considera que processos desiguais não acontecem apenas na interação com o poder público, mas também se dão entre grupos sociais distintos. Sociedades estratificadas tendem a gerar cenários de exclusão, subordinação e dominação inclusive nos processos e espaços de participação (Cunha, 2009). Coelho e Favareto (apud Cunha, 2009) identificam estas diferenças nas forças sociais que constituíram os fóruns por eles estudados e afirmam que grupos menos favorecidos têm mais dificuldade de conseguirem se constituir como atores coletivos capazes de se representarem e expressar suas demandas.

Um tema a ser provocado é sobre a possibilidade de exclusão a partir da influência dos participantes por um discurso comum, ou hegemônico (Young, 2003; apud Cunha, 2009). A exemplo das conferências municipais avaliadas, esta poderia ser uma preocupação, em particular, com os segmentos que demonstraram uma participação numericamente mais ostensiva, como o poder público, as escolas e as entidades de caráter religioso. Estes poderiam impedir a vocalização dos interesses de segmentos mais vulneráveis e em desvantagem política.

Gurmann e Thompson (2004, apud Cunha, 2009) lembram que a exclusão pode decorrer tanto de restrições formais ou legais como também informais. No caso dos espaços de participação, os autores também sinalizam que ela pode ser gerada por questões relacionadas ao gênero, etnia, raça, sexualidade, inaptidão, entre outros. No caso das conferências municipais de juventude baianas, isto é evidenciado pela exclusão de alguns segmentos que aparecem sub-representados, como as jovens mulheres, LGBT, os negros e os povos e comunidades tradicionais. Essa desvantagem numérica, no entanto, não significa necessariamente uma impossibilidade de incidência nas deliberações. A literatura tem demonstrado que às vezes até uma única organização muito ativa pode fazer a diferença na inserção da agenda na pauta. Condição diferente tiveram os jovens com deficiência nas conferências municipais de juventude baianas, que foram representados apenas por suas instituições de atendimento, o que provavelmente não deve promover o protagonismo de quem de fato deveria falar sobre a política a ele destinado.

Seguindo a análise, os partidos políticos (todos de esquerda) tiveram uma participação tímida nas conferências analisadas (11%). Destes, 79% dos participantes são de quadros específicos de juventude, o que revela uma agenda dos partidos em relação aos jovens, assim como uma preocupação com a sua especificidade, através da institucionalização de um cargo interno.

Esses dados apontam para a necessidade de reflexão, primeiro, em relação à ausência dos partidos de direita desta arena política e, segundo, sobre a intensidade limitada de ocupação das conferências municipais. Este baixo percentual de presença dos partidos contrasta com a afirmação de Abramovay e Castro (2009) de que, ao contrário do imaginário corrente, a juventude atual não tem se afastado do modelo de atuação política mais tradicional na qual os partidos se inserem. As autoras estudaram o perfil dos jovens participantes da 1ª Conferência Nacional de Juventude, através da

aplicação de questionários durante o evento e, neles, 50% dos entrevistados se declaram como vinculados aos partidos (Abramovay e Castro, 2009).

Essa discussão também é feita por Jesus (2011), ao analisar a 1ª Conferência Estadual de Juventude da Bahia. A autora pontua a tensão existente entre os jovens integrantes de partidos políticos e aqueles não vinculados, a exemplo dos que participam de organizações não governamentais (ONGs). Para estes últimos, os jovens com vinculação partidária já viriam, em sua maioria, com uma orientação pré-determinada pelos partidos sobre as proposições e os delegados a serem eleitos.

Para os jovens das ONGs, essa dinâmica era prejudicial ao processo da Conferência, pois servia apenas para legitimar proposições previamente acordadas pelos partidos, nesse caso, notadamente de esquerda, o que implica em um enfiamento político da arena. Estes levavam certa vantagem pelo número de jovens que conseguiram mobilizar para participar da Conferência, pela habilidade de se colocar nesses espaços e pelo conhecimento dos seus procedimentos de votação (Jesus, 2011:75).

O movimento estudantil participou de 17% das conferências analisadas. As entidades locais, vinculadas às instituições escolares, como grêmios e diretórios acadêmicos, foram as que mais estiveram presentes (13%), percentual que decresce a medida que se amplia o âmbito de atuação. É interessante comparar o volume de participação do movimento estudantil nas conferências com o das escolas, que, em maior medida, deve ter se dado através dos seus alunos, que não se afirmam como parte do movimento estudantil, nem como nenhuma outra organização pertencente à escola ou para além dela. A participação dos alunos nas conferências municipais tinha mais um caráter de representação dos usuários de uma política de educação. Essa dinâmica provoca reflexões sobre a limitada organização política dos estudantes, para além das suas entidades tradicionais, mas também sobre a sua identificação com estas instituições.

Tabela 08: Participação das entidades estudantis nas conferências municipais de juventude na Bahia, em 2011, por âmbito de atuação.

ÂMBITO DE ATUAÇÃO	NÚMERO DE CONFERÊNCIAS	PERCENTUAL
Escolar (Grêmios estudantis, colegiados e diretórios acadêmicos)	17	13%
Municipal	11	8%
Estadual	06	7%
Nacional	02	1%
Não identificado	01	0,7%

Fonte: Elaboração própria.

Existem entidades que foram agrupadas na categoria “outros”, que não foram explicitadas por estarem mais dispersas, ou por reunirem organizações que não interessaram aos fins deste estudo, como os comerciantes locais.

Coelho e Favareto (2007) concluem que “o desenho dos fóruns, a dinâmica de discussão e de decisão determina quem participa e como participa” (Cunha, 2009, p. 116). Cohen e Sobel (1997) apontam a importância de existirem alguns cuidados na composição dos grupos participantes desses espaços e a tarefa deste estudo foi justamente avaliar em que medida estes mecanismos estão realmente sendo eficazes no que se refere à inclusão dos diferentes olhares no debate sobre as políticas públicas de juventude. Percebeu-se que, embora exista uma aparente paridade entre governo e sociedade, até por ser um desenho institucional recorrente em diferentes áreas de debate político, os números revelam ainda um desequilíbrio entre os participantes da sociedade civil, demonstrando situações claras de exclusão de alguns segmentos também vulneráveis em outros contextos. Cabem a outros estudos refletirem sobre quais mecanismos podem ser utilizados pelos espaços, no sentido de os tornarem mais acessíveis a quem mais deve demandar das políticas públicas de juventude.

5. CONCLUSÕES

O momento em que se encontra a democracia no Brasil revela a importância dos espaços institucionais de participação, criados há um tempo histórico relativamente recente. Lócus de debate político e interação entre a sociedade civil e o poder público, eles vêm contribuindo para o fortalecimento de uma cultura de participação, através da distribuição do poder de decisão e da possibilidade de posicionamento sobre a formulação de políticas sociais por aqueles que mais a elas têm direito.

Neste cenário, a contribuição da teoria da democracia deliberativa tem um importante papel, pois tem provocado reflexões fundamentais para o aprimoramento dos espaços de participação, assim como tem se retroalimentado com as experiências em curso, fechando um ciclo virtuoso. Dentro deste arcabouço, o conceito de deliberação assume uma função importante por dar visibilidade a diferentes aspectos dos processos de debate e de decisão que ocorrem nestes contextos, inclusive de elementos que podem gerar assimetrias no poder de decisão e distorções nos resultados produzidos. A legitimidade e a igualdade são princípios destacados dentro deste quadro teórico. Neste estudo, a igualdade de participação e a inclusão deliberativa, especialmente, foram utilizadas como eixos norteadores da reflexão, elegendo as conferências como um ambiente rico para reflexões nesta área.

As conferências, no Brasil, nos últimos 15 anos, têm se desenvolvido em curva ascendente em número de eventos realizados, participantes e diversidade de temas. Estes espaços têm sido amplamente utilizados por gestores em todos os níveis da federação e têm se destacado não somente pelos números, mas também porque têm se constituído como um laboratório para a criação de novas estratégias que potencializam a participação.

As conferências de juventude aparecem como um espaço potente e desafiador. Primeiro porque se alimentam da capacidade de inovação e disposição próprias da juventude, mas também porque acontecem num contexto de baixa institucionalidade, onde a agenda das políticas para os jovens ainda não está definida. Todas estas questões ficaram bem evidentes neste estudo.

A estratégia escolhida para esta investigação privilegiou as conferências municipais de juventude que aconteceram na Bahia, antecedendo a 2ª edição da Conferência Nacional de Políticas Públicas de Juventude, em 2011. Foram analisados

relatórios de 132 conferências municipais, buscando identificar e categorizar quais organizações estiveram presentes, fazendo, a partir daí, um mapa das relações entre os atores e das situações de equilíbrio e assimetrias que podem ocorrer.

Na análise desenvolvida buscou-se indagar em que medida as conferências reproduziam as configurações e relações que ocorrem na sociedade e quais segmentos encontram-se incluídos ou excluídos do debate sobre as políticas públicas de juventude. Os dados mostram que existe, de fato, essa reprodução e aqui cabem alguns destaques:

- 1) Apesar dos avanços registrados no sentido da criação de órgãos e conselhos municipais de juventude, ainda se percebe uma baixa institucionalidade do tema, indicada através da pouca atuação destas instâncias como organizadores natos das conferências;
- 2) Por conta da limitação estrutural da política municipal de juventude, muitas vezes esta agenda é assumida por órgãos que respondem pela política da criança e do adolescente, revelada pela sua intensa participação e seu envolvimento na realização das conferências;
- 3) Há uma paridade numérica de participantes do governo e da sociedade civil, o que não significa, necessariamente, uma simetria no poder de decisão;
- 4) Existe uma maior participação de entidades de caráter local, como associações de moradores, grupos culturais, esportivos e produtivos, organizações não governamentais, entre outras, assim como das escolas e de entidades de caráter religioso. Sobre estas últimas, cabe ressaltar que a maioria estava entre os católicos e evangélicos, com uma presença muito pequena de religiões de matrizes africanas;
- 5) Percebeu-se também uma sub-representação de alguns movimentos, como os dos jovens negros, das mulheres e LGBT e uma quase ausência dos jovens com deficiência, cuja participação se deu apenas por meio das organizações que os atendem;
- 6) Foi observada também uma pequena participação de movimentos com uma tradição no debate político, como as entidades estudantis e os partidos.

Apesar de exaustiva, a coleta destas informações não responde a um conjunto de perguntas que poderiam melhor qualificar as relações entre os atores no âmbito das conferências. Por exemplo, uma assimetria numérica não significa diretamente pouca capacidade de incidência na conferência. Este mapeamento também não permite visualizar as intersecções, como os casos em que um participante se inscreve na

conferência como representante de um grupo cultural, mas também atua ideologicamente a partir de uma orientação partidária, situação que pode reconfigurar aparentes equilíbrios ou desequilíbrios quantitativos. Também seria interessante saber o perfil dos delegados eleitos e seguir o seu percurso nas etapas seguintes da conferência, de forma a identificar quem consegue chegar até o evento nacional, que delibera sobre as propostas finais. Todas essas questões ainda poderiam se desdobrar em muitas outras e ficam como indicações para possíveis estudos futuros.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMOVAY, Miriam e CASTRO, Mary Garcia. *Quebrando mitos: juventude, participação e políticas. Perfil, percepções e recomendações dos participantes da 1ª Conferência Nacional de Políticas Públicas de Juventude*. Brasília: RITLA, 2009.

AVRITZER, Leonardo. *Teoria democrática e deliberação pública*. Lua Nova, São Paulo, v 49: 25-46, 2000.

_____ e SANTOS, Boaventura de Sousa. *Para ampliar o cânone democrático*. 2003. Disponível em www.eurozine.com

BENEVIDES, M. Victoria de Mesquita. *A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular*. São Paulo: Ática, 1991.

BRASIL, Congresso. Câmara dos Deputados. Comissão Especial Destinada a Acompanhar e Estudar Propostas de Políticas Públicas para a Juventude. *Relatório Preliminar*. Brasília: Câmara dos Deputados, coordenação de Publicações, 2004.

CRUZ, Gisele dos Reis. *Gestão pública integrada e democratização da sociedade. O Fórum de Desenvolvimento Local de Paraty/RJ*. 2005. 272f. Tese (Doutorado em Sociologia). Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro.

CUNHA, Eleonora Schettini M.. *Conferências de Políticas Públicas e Inclusão Participativa*. Rio de Janeiro: IPEA, 2012. (Texto para Discussão, n. 172x)

_____. *Efetividade Deliberativa: estudo comparado de Conselhos Municipais de Assistência Social (1997 / 2006)*. Tese (Doutorado). Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), 2009.

FARIA, Claudia Feres, SILVA, Viviane Petinelli e LINS, Isabella Lourenço. Conferências de políticas públicas: um sistema integrado de participação e deliberação? *in Revista Brasileira de Ciência Política*, nº7. Brasília, janeiro - abril de 2012, pp. 249-284.

FREITAS, Maria Virgínia (org.). *Juventude e adolescência no Brasil: referências conceituais*. São Paulo: Ação Educativa, 2005.

GOHN, Maria da Gloria. A Transição nas Lutas Sociais pela Cidadania nos Anos 90: das Lutas Populares para as Lutas Cívicas *in História dos Movimentos e Lutas Sociais. A construção da Cidadania dos Brasileiros*. São Paulo: Edições Loyola, 1995.

JESUS, Viviane Quênia Brito de. *Participações, Juventudes e Políticas Públicas: O processo da Conferência de Juventude da Bahia – 2008*. Salvador, 2011.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. *A representação no interior das experiências de participação*. Lua Nova, São Paulo, v 70: 139-170, 2007.

MARTINELLI, Luciana Doll. *Conferências Livres: Uma experiência de mobilização dentro do processo da I Conferência Nacional de Juventude*. São Paulo, 2009.

Secretaria Estadual de Relações Institucionais (SERIN). *Relatório Final do Grupo de Trabalho de Juventude. Acreditar no jovem é investir na Bahia*. Salvador, 2008.

Secretaria Estadual de Relações Institucionais (SERIN). *Informativo da Secretaria de Relações Institucionais do Governo da Bahia*. Salvador, 2008.

Secretaria Estadual de Relações Institucionais (SERIN) e Conselho Estadual de Juventude (Cejuve). *Documentário das Políticas Públicas de Juventude – Bahia – 2007/2010*. Salvador, 2010.

Secretaria Estadual de Relações Institucionais (SERIN) / Coordenação Estadual de Juventude (Cojuve) e Conselho Estadual de Juventude (Cejuve). *Prioridades Territoriais – 2ª Conferência Estadual de Juventude*, Salvador, 2011.

Secretaria-Geral da Presidência da República. *Guia de Políticas Públicas de Juventude*. Brasília, 2006.

Secretaria Nacional de Juventude. *Políticas Públicas de Juventude*. Brasília, 2012.

Secretaria Nacional de Juventude e Conselho Nacional de Juventude. *Caderno de Resoluções - 1ª Conferência Nacional de Juventude - Levante sua bandeira*. Brasília, 2008.

Secretaria Nacional de Juventude e Conselho Nacional de Juventude. *Manual do Participante- 2ª Conferência Nacional de Juventude*, 2011.

Secretaria Nacional de Juventude e Conselho Nacional de Juventude. *Regimento Interno - 2ª Conferência Nacional de Juventude*, 2011.

Secretaria Nacional de Juventude e Conselho Nacional de Juventude. *Texto base - 2ª Conferência Nacional de Juventude*, 2011.

TEIXEIRA, Elenaldo. *O Local e o global. Limites e desafios da participação cidadã*. São Paulo: Cortez; Recife: EQUIP; Salvador: UFBA, 2002.

ANEXOS

ANEXO 01

Lista dos municípios baianos, cujos relatórios foram analisados neste estudo

1. Abaré
2. Aiquara
3. Alcobaça
4. Amargosa
5. Andorinha
6. Anguera
7. Antônio Cardoso
8. Arataca
9. Baianópolis
10. Banzaê
11. Barro Alto
12. Belmonte
13. Boa Vista do Tupim
14. Boninal
15. Brejões
16. Brotas de Macaúbas
17. Buerarema
18. Caetité
19. Camaçari
20. Campo Alegre de Lourdes
21. Campo Formoso
22. Candeias
23. Cansanção
24. Capela do Alto Alegre
25. Capim Grosso
26. Caravelas
27. Carinhanha
28. Catu
29. Cícero Dantas
30. Cipó
31. Conceição de Feira
32. Conceição do Coité
33. Cordeiros
34. Cristópolis

35. Cruz das Almas
36. Curaçá
37. Elísio MEdrado
38. Entre Rios
39. Érico cardoso
40. Esplanada
41. Eunápolis
42. Feira da Mata
43. Gavião
44. Gentio do Ouro
45. Glória
46. Governador Mangabeira
47. Guanambi
48. Heliópolis
49. Ibiquera
50. Ibitiara
51. Ibititá
52. Ibotirama
53. Igrapiúna
54. Ipirá
55. Iraquara
56. Itabuna
57. Itacaré
58. Itajuípe
59. Itamaraju
60. Itiruçu
61. Itiúba
62. Ituberá
63. Jacobina
64. Jaguaquara
65. Jequié
66. Juazeiro
67. Lapão
68. Lençóis
69. Livramento de Nossa Senhora
70. Luís Eduardo Magalhaes
71. Macajuba
72. Mairi

73. Malhada
74. Macarani
75. Maracás
76. Maragojipe
77. Miguel calmon
78. Morpará
79. Mucuri
80. Muritiba
81. Nazaré
82. Nova Fátima
83. Nova Soure
84. Paratinga
85. Pé de Serra
86. Pedrão
87. Piatã
88. Pindobaçu
89. Planaltino
90. Porto Seguro
91. Queimadas
92. Quijingue
93. Retirolândia
94. Ruy Barbosa
95. Salvador
96. Santa Bárbara
97. Santa Cruz da Vitoria
98. Santa Cruz de Cabralia
99. Santa Luz
100.Santa Rita de Cássia
101.Santa Terezinha
102.Santana
103.Santo Antônio de Jesus
104.Santo Estevão
105.São Domingos
106.São Francisco do Conde
107.São Miguel das Matas
108.São Sebastião do Passé
109.Sátiro Dias
110.Saúde

111.Seabra
112.Senhor do Bonfim
113.Serra Preta
114.Serrinha
115.Simões Filho
116.Sobradinho
117.Souto Soares
118.Tanquinho
119.Taperoá
120.Teixeira de Freitas
121.Uauá
122.Uibaí
123.Umburanas
124.Urandi
125.Utinga
126.Valente
127.Varzea da Roça
128.Várzea do Poço
129.Varzea NOva
130.Vitória da Conquista
131.Wanderley
132.Xique-xique

ANEXO 02 – ROTEIRO DO RELATÓRIO DAS CONFERÊNCIAS MUNICIPAIS

RELATÓRIO DA CONFERÊNCIA MUNICIPAL

Informações gerais sobre a Conferência Municipal

Data de realização: _____

Estado: _____ Município: _____

Local: _____

Número de pessoas participantes: _____

Número de organizações participantes: _____

Nome das organizações participantes: (acrescentar quantas linhas forem necessárias)

Dados do responsável pelo preenchimento deste relatório:

Nome completo: _____

Organização: _____

E-mail: _____

Telefones (com DDD): _____

Relato da Conferência

1. Breve resumo do debate de contextualização

2. Informe as emendas ao Texto-Base discutidas na conferência:

Identifique parágrafo e se são: Aditivas, Substitutivas ou Supressivas (parcial ou total)

Exemplo:

11 - Emenda Aditiva

Uma compreensão que também se aprofunda é que a situação da juventude não está descolada do conjunto da sociedade e as políticas de juventude não se concretizam isoladamente das questões gerais com que o país se enfrenta. Do mesmo modo, os jovens não pleiteiam somente a resolução de seus problemas, mas a possibilidade de debater e interferir nos debates mais amplos colocados na conjuntura, XXXXXXXX

3. Caso a Conferência tenha discutido novas diretrizes ou outras propostas, informe-as aqui:**4. Breve avaliação da Conferência**

5. Se houver alguma carta final na conferência, reproduza o texto aqui**Delegados Eleitos para a Etapa Territorial**

Nome	Documento	E-mail	Telefone

(incluir quantas linhas forem necessárias)