

Análise da Política Estadual de Juventude através da Teoria dos Múltiplos Fluxos

Mailson Santos Pereira¹
Jocivaldo Bispo da Conceição dos Anjos²



Resumo: O presente trabalho tem por objetivo analisar a Política Pública de Juventude no Estado da Bahia, em específico, a inserção da pauta da juventude na agenda governamental. Para tanto, parte-se das questões referentes à formação da agenda governamental (policyagenda-settings), em específico, as concepções analíticas de Kingdon, a saber, a Teoria dos Múltiplos Fluxos. Como procedimento metodológico, baseou-se na análise documental de publicações feitas pelo Governo da Bahia e por um deputado estadual, bem como, na revisão de literatura de estudos que versam sobre as políticas públicas de juventude no cenário baiano. Foi possível identificar os elementos que compõem cada fluxo do processo de inserção da pauta da juventude no Governo Federal e, em específico, no Governo da Bahia, foco desse estudo. Aponta-se a efetividade do modelo teórico de análise de políticas públicas e questionamentos que podem auxiliar em um maior aprofundamento quanto as polí-

¹ Psicólogo Social; Especialista em Juventude no Mundo Contemporâneo; Mestrando em Ciências Sociais no PPGCS/UFRB – bolsista da FAPESB; e membro do Observatório Social da Juventude – OSJ/UFRB. E-mail: pereiramailson@msn.com

² Especialista e Mestre em Gestão Pública; discente especial do Doutorado em Administração Pública – UFBA; Assessor Temático de Juventude Rural da Secretaria de Desenvolvimento Rural da Bahia. E-mail:jocinegao@hotmail.com

ticas de juventude na Bahia.

Palavras-chaves: Políticas Públicas de Juventude, Formação da agenda, Governo da Bahia.

A pauta da juventude se insere na agenda dos países, no contexto latino americano, a partir da década de 60 com o peronismo argentino e tem seu ponto maior com a convocação do Ano Internacional da Juventude (1985), pela ONU. No Brasil, tal evento não apresentou significativo impacto na discussão e elaboração de uma pauta específica de juventude no âmbito do governo. Vivia-se, por aqui, um período de transição democrática.

Estudiosos do campo das políticas públicas de juventude no Brasil consideram que apenas na década de 1990 é possível falar da inserção dessa pauta no cenário brasileiro, contudo, sendo a juventude vista a partir de uma perspectiva de “juventude problema” e sendo desenvolvidas ações fragmentadas e desconexas. Ressaltam que, somente nos anos 2000, vai haver uma sistematização de ações por parte do Estado, com o desenvolvimento de desenhos institucionais e legais, sendo então, a juventude tratada como agenda prioritária, necessariamente, com a mudança de gestão no âmbito federal, a partir de 2003, tendo o ano de 2005 como um marco importante (SPOSITO, 2003; SPOSITO e CARRANO, 2003; SANTOS, 2010; PAPA e FREITAS, 2011; VIEIRA, 2012; PEREIRA, 2017a; PEREIRA, 2017b; ANJOS, 2017).

Papa e Freitas (2011, p. 08) ponderam que a inserção da juventude na agenda pública do estado aconteceu no momento histórico em que ocorreu a “[...] eleição de um candidato [para a Presidência da República] com forte apoio de movimentos sociais e segmentos socialmente desfavorecidos” e com certa concepção da importância da juventude enquanto sujeito de direitos.

Corroborando com essa perspectiva e apontando a participação da sociedade civil no processo de formação da agenda em âmbito nacional, Vieira (2012, p.22) aponta que a

[...] implementação das políticas voltadas para a juventude no Brasil, [...] surge fruto de várias articulações da sociedade civil organizada que construiu debates e fóruns envolvendo todos os atores que se organizavam em torno da pauta da juventude para desenhar o que é hoje a Política Nacional de Juventude.

No que tange às realidades dos estados e municípios, o deputado Zezéu Ribeiro indica que “concomitante à implantação da Política Nacional de Juventude, estados e municípios deram início à criação de políticas e órgãos específicos para articulação das ações de governo voltadas a essa geração [...]” (RIBEIRO, 2013, p. 08). Quando se lança um olhar sobre a Bahia, observa-se que

Em estados como a Bahia, o índice [de jovens, dentro do total da população] é ainda mais alto [que a média nacional], chegando a 28%, somando quase quatro milhões de jovens. Tal expressividade demográfica faz da juventude um público-alvo especial para uma política de estado que objetiva o desenvolvimento do seu povo (RIBEIRO, 2013, p. 07).

Se, o quantitativo populacional da juventude no montante da população já indicava a necessidade de ações específicas

para esse público específico, seja no Brasil, como na Bahia, a participação dos atores juvenis também se destaca como elemento imprescindível de estruturação da agenda. No que tange ao cenário baiano, Ribeiro (2013, p. 08) destaca que “a partir de 2008, com a construção da Conferência Estadual de Juventude da Bahia, o Governo passou a criar as bases sobre as quais constrói uma política estadual para o jovem”.

Observa-se ainda uma consonância de caminho trilhado pela construção da política de juventude na Bahia com o desenho estabelecido nacionalmente, conforme indicado pela gestão estadual, no histórico do desenvolvimento da pauta na agenda governamental baiana, onde se afirma que “a Política de Juventude na Bahia adotou como referência as diretrizes conceituais da Política Nacional de Juventude” (BAHIA, 2013, p. 04).

Para fins desse trabalho interessa-nos o processo de formulação das políticas públicas, na perspectiva definida por Kingdon (2006a, p. 221), como

[...] um conjunto de processos, incluindo pelo menos: o estabelecimento de uma agenda; a especificação das alternativas a partir das quais as escolhas são feitas; uma escolha final entre essas alternativas específicas, por meio de votação no Legislativo ou decisão presidencial; e a implementação dessa decisão.

Pretende-se dar visibilidade aos elementos pré-decisórios na formulação das políticas públicas, em específico, alguns dos elementos da formação da agenda das políticas de juventude na Bahia. Parte-se do entendimento de que a agenda “[...] é a lista de temas ou problemas que são alvo em dado momento de séria atenção, tanto da parte das autoridades governamentais como de pessoas fora do governo, mas estreitamente associadas às autoridades” (KINGDON, 2006a, p. 222)

Para tanto, buscou-se nesse artigo o objetivo de apontar os elementos que compõem os múltiplos fluxos da formação da agenda das políticas públicas estabelecidos por Kingdon (2006a), a saber: os **problemas**, as **alternativas e soluções** e **apolítica** verificando o momento em que a confluência de alguns desses fluxos gerou uma janela de oportunidades e permitiu que a juventude se inserisse como pauta na agenda do Governo do Estado da Bahia.

Como procedimento metodológico foi utilizada a análise documental de publicações do Governo de Estado da Bahia, a saber, o “Relatório Final do Grupo de Trabalho de Juventude” (BAHIA, 2008); o “Documentário das Políticas de Juventude” (BAHIA, 2010); o Guia “Quer um Conselho? Como criar um conselho municipal de juventude” (BAHIA, 2013) e; uma publicação do Deputado Federal Zezéu Ribeiro: “Política para a juventude” (RIBEIRO, 2013). Utilizou-se ainda da revisão bibliográfica de produções acerca das políticas públicas de juventude na Bahia (VIEIRA, 2012; ANJOS, 2017; PEREIRA, 2017b; ANJOS, 2018; SANTOS, SANTOS e PEREIRA, 2018; PEREIRA, 2018; VIEIRA, 2018).

Aborda-se, ainda, a fundamentação teórica com elementos da Teoria dos Múltiplos Fluxos, do Kingdon seguido do contexto nacional de agenda-setting da pauta da juventude de cada stream, para em seguida, apresentar os elementos que configuram o cenário da estruturação das políticas públicas de juventude no Governo da Bahia.

O MODELO ANALÍTICO DOS MÚLTIPLOS FLUXOS

Na análise das políticas públicas, uma das questões que os estudiosos têm se debruçado é o processo de formação da agenda governamental (policy agenda-setting), buscando identificar como uma pauta se insere na agenda do governo e outras não. Conforme Capella (2007, p. 88) “uma questão passa a fazer parte da ‘agenda governamental’ quando desperta a atenção e o interesse dos formuladores de políticas”.

No intuito de melhor observar as questões que envolvem essa mudança na agenda governamental e a inserção de novas pautas toma-se a construção teórica dos múltiplos fluxos, de John Kingdon, que se baseia em três fluxos decisórios para apontar como se dá esse processo de mudança: o fluxo dos problemas, o fluxo das alternativas e soluções e o fluxo da política. Segundo Faria (2003, p. 24), nesse modelo teórico

O objetivo é analisar o processo de formação de políticas em condições de ambiguidade, [...], sendo crucial a questão temporal, uma vez que a adoção de uma dada alternativa de política é vista como dependente da ocorrência simultânea de determinados eventos e da atuação de certos atores.

Em situações, tidas como não ideais para os teóricos da análise das políticas públicas mais tradicionais, em que a definição das políticas não segue um percurso que fosse o esperado dentro do ciclo das políticas públicas, desde o estabelecimento dos problemas, a elaboração das soluções, a escolha de uma delas e sua implementação, a teoria dos múltiplos fluxos permite um melhor entendimento da formação e da mudança na agenda governamental em contextos de incertezas.

Baseando na perspectiva de Kingdon, afirma-se que os fluxos caminham de forma independentes, mas

[...] em determinadas circunstâncias, normalmente associadas ao stream da política ou a questões e problemas externos ao sistema político que se tornam candentes, abrem-se “janelas de oportunidades” que podem dar a chance para que os policy entrepreneurs consigam acoplá-los, promovendo, então, mudanças, muitas vezes drásticas, nas políticas públicas. (FARIA, 2003, p. 25)

Explicitando melhor cada fluxo decisório, observa-se que no stream dos problemas

[...] o modelo busca analisar de que forma as questões são reconhecidas como problemas e por que determinados problemas passam a ocupar a agenda governamental. Considerando que as pessoas não podem prestar atenção a todos os problemas durante todo tempo, Kingdon parte do pressuposto de que esses indivíduos concentrarão sua atenção em alguns deles, ignorando outros (CAPELLA, 2007, p. 89).

Três mecanismos vão estar envolvidos na transformação de uma questão que esteja em estado de coisas, - na agenda não governamental, - em um problema político; logo, ganhando visibilidade na agenda governamental: indicadores; eventos, crises e símbolos; e feedback das ações governamentais (CAPELLA, 2007),

podendo-o fazer chegar a agenda decisional.

Já referente ao fluxo das alternativas e soluções, a autora destaca que

No segundo fluxo - policy stream - temos um conjunto de alternativas e soluções (policy alternatives) disponíveis para os problemas [...]. Kingdon (2003) considera que as ideias geradas nesse fluxo não estão necessariamente relacionadas à percepção de problemas específicos. [...] [De forma que], as questões presentes na agenda governamental (que atrai a atenção das pessoas dentro e fora do governo) não vêm geradas aos pares, com problemas e soluções (CAPELLA, 2007, p. 91).

Nesse stream, é importante destacar a presença das policy communities, que agregam especialistas responsáveis por gerar as alternativas para os enfiamentos das situações tidas como problemas políticos. Ressalta-se a observação acima, de que os fluxos caminham de forma independentes convergindo em situações chamadas de “janelas de oportunidades”.

O fluxo da política é estruturado pelas questões referente ao humor nacional, às forças políticas organizadas e às mudanças dentro do próprio governo. De forma que, o fluxo político tem uma importância significativa e, muitas vezes, determinante das mudanças de agenda governamental (CAPELLA, 2007).

O terceiro fluxo é composto pela dimensão política (politics stream). Independentemente do reconhecimento de um problema ou das alternativas disponíveis, o fluxo político segue sua própria dinâmica e regras. Diferentemente do fluxo de alternativas (policy stream), em que o consenso é construído com base na persuasão e difusão das ideias, no fluxo político (politics stream) as coalizões são construídas em um processo de barganha e negociação política (CAPELLA, 2007, p. 93).

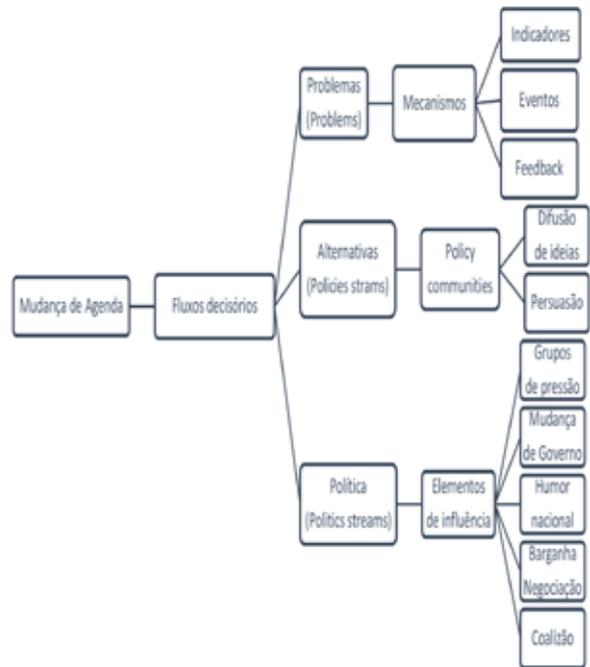
Somente quando há convergência dos fluxos que é possível acontecer a mudança da agenda. Ou seja, quando as janelas de oportunidades surgem, uma nova pauta pode ser inserida na agenda governamental, pois “[...] a completa junção das três dinâmicas aumenta significativamente as chances de um tema se tornar parte de uma agenda de decisão” (KINGDON, 2006b, p. 234). Especificando a importância da janela de oportunidades, o autor indica que

A probabilidade que um item tem de tornar-se prioritário numa agenda de decisões aumenta significativamente se todos os três elementos – problema, proposta de políticas públicas e receptividade na esfera pública – estiverem ligados em um único pacote (KINGDON, 2006b, p. 234).

O desafio está em reconhecer o surgimento das janelas de oportunidades e articular a inserção da pauta na agenda do governo, pois essas janelas são transitórias e, caso não seja percebida e aproveitada, torna-se mais difícil incluir um novo item na ação governamental.

Abaixo, observa-se um quadro sistemático que sintetiza a perspectiva teórica dos múltiplos fluxos:

Quadro 1. Mapa conceitual dos fluxos decisórios



Fonte: ALVES, AZEVEDO e LOPES, 2016

Cabe destacar que, em todos os fluxos decisórios, principalmente no stream das alternativas e soluções, atuam atores visíveis e invisíveis, sendo os primeiros mais importantes na definição da agenda e os segundos, na definição e desenho das alternativas (KINGDON, 2006; CAPELLA, 2007).

Por fim, ainda que o modelo dos múltiplos fluxos apresente streams específicos, com certa delimitação entre eles, ao realizar a análise de uma política, é possível perceber que esses fluxos encontram-se imbricados, e, quase sempre, constitui-se tarefa difícil delimitar os atores que atuam em cada stream ou qual ação desses sujeitos políticos podem estar relacionados a um fluxo ou outro.

Na busca da aplicabilidade teórica desse modelo, apresenta-se a seguir, a análise da formação da agenda das políticas públicas de juventude no Governo do Estado da Bahia, indicando previamente, o que seriam elementos da pauta no Governo Federal, em cada fluxo do modelo teórico.

A AGENDA DE JUVENTUDE NO GOVERNO DO ESTADO DA BAHIA

Aqui busca-se estabelecer os elementos de cada fluxo decisório da inserção da pauta da juventude na agenda do Governo do Estado da Bahia, no entanto, uma digressão para o plano nacional se faz necessária.

Rua (1998), afirma que, na década de 90, a temática da juventude se apresentava apenas como um estado de coisas, ou seja, não faziam parte da agenda governamental. Naquele período,

[...] as demandas por políticas públicas para a juventude permanecem como estado de coisas, precariamente resolvidos no âmbito de políticas destinadas a um público mais amplo – com o qual os jovens têm que competir pelo espaço de atendimento – sem chegar a se apresentar especificamente como problemas políticos (RUA, 1998, p. 739).

Nos anos 2000, quando a pauta se consolida na agenda governamental, observa-se que esse processo se dá a partir dos elementos do stream dos problemas e do stream da política.

Em estudo desenvolvido por Santos (2010) apresenta-se o processo de construção das políticas públicas de juventude no Governo Federal. Partindo da produção dessa autora e relacionando com o modelo teórico dos Múltiplos Fluxos, pode-se afirmar que, no stream dos problemas,

Será a difícil condição socioeconômica do país, aliada ao baixo crescimento econômico, à instabilidade e precariedade na inserção no mercado de trabalho, com reflexos na quase ausência de perspectivas quanto à mobilidade social das novas gerações, que colocará na pauta dos debates não-governamentais e governamentais a problemática social da juventude (SANTOS, 2010, p. 65).

A autora ainda pondera que

É a complexidade das questões sociais relacionadas às juventudes que as levam para o ambiente de debates acadêmicos, governamentais e da sociedade civil, adentrando a temática na agenda pública, capaz de fomentar uma série de iniciativas, programas e políticas para esse público específico (SANTOS, 2010, p. 74).

Como se pode observar, a transformação da juventude de um estado de coisas para um problema político fez com que essa pauta figure no campo da sociedade civil, mas também no campo da academia (policy communities), assim como, no escopo da agenda governamental. No campo da sistematização dos indicadores (stream dos problemas) e também relacionado ao fluxo da política, Anjos (2017) destaca a importância do “Projeto Juventude”, desenvolvido em 2003, pelo Instituto Cidadania, - após a chegada do Partido dos Trabalhadores na gestão Federal, - sinalizando ser este Projeto

[...] o maior mentor teórico e empírico orientador das Políticas públicas fomentadas para a Juventude Brasileira desde o início do governo Lula em 2003 e que ainda influencia tanto no governo federal e reverbera nos governos estaduais e municipais de gestão petista e outras que se destinam a construir políticas para a juventude (ANJOS, 2017, p. 45).

No que tange ao fluxo da política, Santos (2010, p. 71) pondera que

[...] somente nos anos pós-2000 é que o contexto político-econômico-social e cultural mostra-se propício ao desenvolvimento das políticas sociais públicas para o segmento populacional jovem, [...] [indicando que]:

a) passou-se ao fortalecimento e reconstrução das políticas sociais públicas, na contrarreforma da proposta neoliberal;

b) as garantias legais guiadas pelo critério das diferenças concretas que distinguem os sujeitos entre si foram ampliadas, daí a inclusão dos jovens como beneficiários das ações sociais públicas;

c) houve uma maior visibilidade das pesquisas e das discussões no Brasil acerca do significado e das especificidades do ser jovem.

Santos (2010) e demais pesquisadores do campo das políticas públicas de juventude, são categóricos em afirmar que a mudança de gestão no plano do Governo Federal, a partir de 2003, constitui-se em um demarcador importante para a inclusão da pauta da juventude na agenda governamental, da mesma forma que aconteceu com outras pautas importantes aos movimentos sociais (SPOSITO, 2003; SPOSITO, CARRANO, 2003; PAPA, FREITAS, 2011; VIEIRA, 2012; PEREIRA, 2017a; PEREIRA, 2017b; ANJOS, 2017).

Por se tratar de uma agenda já fortalecida, de apelo social e apoio político-institucional, se tornou possível para o governo empreender ações para a juventude através de desenhos de políticas públicas específicas. Junto a isso, a existência de um governo de orientação centro-esquerda contribuiu para que esta pauta se tornasse também uma agenda central da gestão. As juventudes organizadas em partidos políticos (inclusive o partido do presidente), os movimentos estudantis, a juventude sindicalizada, etc. formaram forças o suficiente e dialogaram com um conjunto de parlamentares para a condição de efetivação da agenda das políticas públicas de juventude, de tal forma que a primeira consulta à população jovem (chamada de Conferência de Juventude por alguns) foi realizada pela Câmara dos Deputados, em 2004.

Vieira (2012) destaca a participação da Câmara dos Deputados como sujeito político coletivo responsável por iniciar o diálogo entre a juventude e o poder público. Nas palavras da autora, “[...]a Câmara dos Deputados foi protagonista do primeiro diálogo entre poder público e juventude de todo o Brasil, com o objetivo de identificar os desafios e pensar políticas que visassem à garantia de direitos da juventude” (VIEIRA, 2012, p. 11).

Já referente ao stream das alternativas, Santos (2010) aponta que

Os anos iniciais da primeira gestão do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva ainda são de fraca estruturação das ações para as juventudes, no entanto ao longo do percurso algumas institucionalidades são criadas e é proporcionada uma discussão em torno da construção de uma política nacional da juventude, capaz de alinhar os procedimentos existentes e de fomentar uma concepção ampla dos jovens como sujeitos de direitos e partícipes dessa construção (SANTOS, 2010, p. 112).

Mesmo com viés progressista e inclinação para a juventude, nos primeiros anos do governo Lula, as ações para a juventude não se apresentaram como uma ideia forte. Isso serve para demonstrar que os assuntos que se tornam agenda governamental necessitam mais do que vontade política, ou seja, que se faz necessário um ambiente favorável para poder existir.

Se por um lado, a partir de 2003, os fluxos dos problemas e da política direcionavam a pauta da juventude para a agenda de decisão do Governo Federal, por outro, as alternativas e soluções para essa questão foram sendo elaborados ao longo do tempo, iniciando com a proposta de criação da Secretaria Nacional de Juventude, do Conselho Nacional de Juventude e do Programa Nacional de Inclusão de Jovens - PROJÓVEM, que passou por alterações em seus desenhos ao longo das gestões. Destaca-se ainda nesse processo a aprovação do Estatuto da Juventude, que emerge como elemento normativo mais importante para a consolidação da política de juventude nesse período. Tais elementos contribuíram para consolidar o que se convencionou chamar de campo das polí-

ticas públicas de juventude

Já referenciado pelo Governo Federal, em sua aplicação de políticas públicas para a juventude, a inauguração de um novo marco relacional com o segmento jovem brasileiro, o Governo da Bahia, a partir das gestões petistas, replica em seu nível de gestão a mesma forma adotada no âmbito da União.

A proposta de inserção da agenda da juventude no arcabouço do governo da Bahia foi seguida pelos formuladores estaduais, quase que *ipsis litteris* o desenho nacional: a formatação dos órgãos; locais de ajustamento deles; composição e metrficação da criação do Conselho; o conteúdo político e administrativo e etc. Tudo seguiu a orientação já experimentada no âmbito federal.

Em relação ao cenário baiano, Vieira (2012, 2018), Anjos (2017, 2018), Pereira (2017b, 2018) e Santos, Santos e Pereira (2018) indicam que com a ascensão do Partido dos Trabalhadores à gestão estadual em 2007 marca a inauguração da pauta da juventude na agenda governamental da Bahia. Seja por contar com parlamentares que já acompanhavam a pauta das políticas públicas de juventude no cenário nacional; pela assunção ao cargo de Secretário de Planejamento, o deputado Zezéu Ribeiro, que colocou a pauta da juventude dentro das estratégias de planejamento e desenvolvimento do estado; pelo debate da pauta da juventude na Assembleia Legislativa da Bahia, com a constituição da Frente Parlamentar em Defesa das Políticas Públicas de Juventude e posterior acompanhamento da tramitação do Plano Estadual de Juventude da Bahia; e devido a pressão das juventudes organizadas no âmbito do Estado (ANJOS, 2017, 2018). Seja por o Governador convocar a etapa estadual da I Conferência Nacional de Políticas Públicas de Juventude e, posteriormente, instituir o Grupo de Trabalho de Juventude, no âmbito do Estado, responsável por estabelecer diretrizes para a Política Estadual de Juventude (VIEIRA, 2012, 2018; PEREIRA, 2017b, 2018; SANTOS, SANTOS e PEREIRA, 2018).

Merece destaque o fato de que, neste momento, em que o “lulismo” gozava de espaço e aprovação social, o Governo da Bahia, tributário e aplicador do modelo nacional, não enfrentou resistências políticas ou sociais para a sua implementação. Pelo contrário, é possível verificar que a agenda de juventude foi abraçada por políticos de oposição, inclusive na Assembleia Legislativa da Bahia e conseguiu confluir políticos tanto da esquerda como da direita para a sua aprovação, acompanhamento e aplicação.

Este momento é ímpar na história da gestão pública da Bahia, porque deputados de oposição como o Marcelo Guimarães Filho também chegou a fazer parte desta comissão de articulação para a política de juventude. Outro fator importante é que o então governador Jaques Wagner insere o órgão responsável pela política de juventude em sua secretaria estratégica (SERIN), na qual o secretário era o seu conselheiro político de maior confiança Rui Costa, que viria a ser o governador da Bahia.

A partir desse primeiro cenário, já é possível observar que os elementos destacados envolvidos com a inserção da pauta da juventude na agenda do Governo do Estado da Bahia, estão relacionados ao stream da política, desde as questões referentes a mudança de governo (início de uma gestão petista), seguido do humor nacional (mesmo partido na gestão do Governo Federal e que vinha consolidando a juventude como pauta prioritária), bem como, das forças políticas organizadas ou que foram se organizan-

do (desde atores visíveis – Secretário e o próprio Governador, até atores invisíveis – Deputados e demais sujeitos políticos que configuraram os grupos de pressão).

A Primeira Conferência Estadual de Políticas Públicas de Juventude na Bahia, que a exemplo da Primeira Conferência Nacional teve como tema “Levante sua bandeira” foi a oportunidade de agregar os atores envolvidos na pauta da juventude, de 40 cidades e 22 territórios de identidades da Bahia. Ela trouxe para o diálogo e debate das políticas públicas de juventude, ao ponto de Ribeiro (2013, p. 08) afirmar que “a partir de 2008, com a construção da Conferência Estadual de Juventude da Bahia, o Governo passou a criar as bases sobre as quais constrói uma política estadual para o jovem”.

Contudo, cabe destacar que, já no processo de organização dessa Conferência vários sujeitos políticos foram acoplados e considerados na implementação da pauta no estado. No âmbito do poder público, conforme quadro abaixo retirado do Documentário de Políticas Públicas de Juventude da Bahia, estiveram presentes na Comissão Organizadora da Primeira Conferência Estadual de Juventude, desde representantes do Poder Executivo Nacional, Estadual e Municipal (Salvador) até representações do Poder Legislativo Nacional (Câmara dos Deputados) e Estadual:

Quadro 2. Representação do Poder Público na Comissão Organizadora da I Conferência Estadual de Juventude da Bahia

Instituições que compõem a COE
Governo Federal – Secretaria Nacional de Juventude
Governo Estadual – Serin
Câmara Federal (Deputados)– Alice Portugal, Marcelo Guimarães e Zezéu Ribeiro
Assembleia Legislativa (Deputado) – Yulo Oiticica
Prefeitura Municipal de Salvador – Coordenadoria dos Direitos da Juventude
Instituições que acompanham a COE ou compõem o Comitê Executivo
Governo Estadual – Setre, Sedes, Semarh, Seplan e Sec
Assembleia Legislativa (Deputados Estaduais)– Javier Alfaya, Fátima Nunes, Zé Neto, Zé das Virgens, Zilton Rocha e Waldenor Pereira,

Fonte: BAHIA, 2010, p. 11

Já no campo da sociedade civil, várias organizações e movimentos juvenis com atuação na Bahia foram convidadas a colaborar:

Quadro 3. Representação da Sociedade Civil na Comissão Organizadora da I Conferência Estadual de Juventude da Bahia

Entidades que compõem a COE
Força Sindical, UEB, MST, RENAJU, UNE, Rede de Jovens do Nordeste, UBM, FETAG, FENEAD, CEAFFRO, BAGUNÇACO, CUT, UNEGRO, ANPG, FETRAF, ABGLT, COCAS, UBES, MHOB, Nação Hip Hop Brasil, Pastoral da Juventude, REJUMA e Mary Castro (especialista).
Entidade que compõem as subcomissões ou foram convidadas
CRIA, AVANTE, CIPÓ, Rede Sou de Atitude, Rede Juventudes, Fórum de Juventude Negra, Rede Campi, Fundação Odebrecht, Cáritas, Rede Ayê de Hip Hop, Projeto Axé, EletroCooperativa, Liceu de Artes e Ofícios, PANGEA, MOC, Escola Olodum e Pracatum.

BAHIA (2010, p. 11)

A multiplicidade de atores governamentais e da sociedade civil que se fizeram presentes no momento de inserção da pauta da juventude na agenda do Governo da Bahia conferem um caráter específico e particular, no que se refere a inclusão de outras pautas na agenda governamental. Isso, necessariamente, está relacionado ao fluxo da política que dá centralidade a essa inserção da juventude nas ações do Estado. Se é possível afirmar que o stream da política teve maior importância na inserção da pauta da juventude na agenda do Governo do Estado da Bahia, logo em seguida, ou melhor, em paralelo, pode-se indicar que o fluxo das alternativas e soluções que foi estimulado a se constituir, digamos assim.

Com a realização da Primeira Conferência Estadual de Políticas Públicas de Juventude da Bahia, tendo como produto a definição de 21 prioridades estaduais (levantamento de demandas das juventudes baianas); e com o estabelecimento do GT Juventude, durante a própria realização da Conferência, com o objetivo de propor diretrizes para a Política Estadual de Juventude na Bahia, consolida-se, o que se poderia chamar, da primeira policy community, que irá incidir diretamente no desenho inicial que as políticas públicas de juventude virão a ter na Bahia.

O GT Juventude após seu planejamento, desenvolvimento de ações, pesquisas e análises, apresentou ao Governo o relatório final, com os indicativos sistematizados. O Relatório Final do Grupo de Trabalho Juventude (BAHIA, 2008) apontou as características elementares das políticas públicas de juventude, a saber: transversalidade; integralidade; participação; descentralização; especificidade; e seletividade, bem como, destacou os elementos fundamentais para a implementação de uma política estadual de juventude: a construção do Plano Estadual de Juventude; a criação e constituição do Conselho Estadual de Juventude e; a criação de um

espaço institucional de gestão da pauta das políticas de juventude na estrutura governamental estadual. Observa-se ainda a presença de vários atores, contudo, de caráter mais institucional (representação governamental) na composição do GT Juventude, constituindo o que acima sinalizamos como a primeira policy community das políticas de juventude no estado da Bahia.

Fizeram parte da composição do GT Juventude: Éden Valadares, representando a Secretaria de Relações Institucionais e que esteve na responsabilidade da coordenação executiva do GT, que, posteriormente, veio a se tornar o primeiro Coordenador Estadual de Juventude; Mariana Farias, representando a Casa Civil; Marcelo Rocha e Vivian Celeste, representando a Secretaria de Educação; Anderson Santos e Marcos Pereira, representando a Secretaria de Desenvolvimento Social e Combate à Pobreza; Lívia Borges e Rodney Moreira, representando a Secretaria de Trabalho, Emprego, Renda e Esporte; o deputado Yulo Oiticica, representando a Assembleia Legislativa do Estado da Bahia, na coordenação da Frente Parlamentar em Defesa dos Direitos a Políticas de Juventude; e Jurandir Santana Júnior, membro convidado, representando o Instituto Castro Alves de Estudo da Juventude.

Mesmo que não compusessem o GT, verifica-se ainda a contribuição da pesquisadora Mary Castro Garcia, que à época, era professora do Mestrado em Políticas Sociais e Cidadania, da Universidade Católica e do então Diretor de Estudos e Pesquisas da SEI/SEPLAN, José Ribeiro Soares.

Referente ao fluxo dos problemas, o Secretário de Relações Institucionais do Estado da Bahia, na mensagem de abertura do Documentário das Políticas de Juventude (BAHIA, 2010, p. 08) afirma que

Quando a atual administração assumiu, os indicadores sociais colocavam a Bahia em vergonhosa posição nacional, e essa situação inaceitável era muito mais dura para os baianos e as baianas com idade entre 15 e 29 anos. Para os jovens, a Bahia oferecia a 6ª pior educação pública, o 3º pior indicador de geração de emprego e renda, a 17ª posição no Índice de Desenvolvimento Juvenil (IDJ) entre as 27 unidades da federação analisadas pela UNESCO.

Ainda acerca desse stream, o Relatório Final do GT Juventude já chamava a atenção ao quantitativo significativo de jovens na Bahia: 4,1 milhões de jovens, ou seja, 29,3% do total da população baiana e explicitava que

Esta parcela da população se relaciona de maneira peculiar e amplificada com as principais questões sociais brasileiras, sendo a que mais sofre com o desemprego, os problemas da educação pública, a violência urbana e rural, as diversas formas de discriminação, as dificuldades de acesso à cultura, ao lazer, ao esporte e à participação política [...] (BAHIA, 2008).

Deve-se levar em conta que a janela de oportunidade de inserção da juventude na agenda do Governo da Bahia, parte do stream da política, estimula o stream das alternativas e soluções e busca, de forma não alicerçada, apontar questões do stream dos problemas, mas que se revela de forma frágil, haja visto que, historicamente, uma das pautas da juventude organizada, que figurou como uma das prioridades da Primeira Conferência Nacional de Juventude, em 2008, se refere aos altos índices de mortalidade de jovens negros, sendo caracterizado como um verdadeiro extermínio

dessa população e elemento de genocídio do povo negro, mas que, em nenhum momento de estruturação da pauta da juventude na agenda do Estado, esses dados de problema social ganham força para sair de estado de coisas e se tornarem problema político, a ponto de gerar uma resposta efetiva do poder público, que não seja o próprio aparato policial, que, muitas vezes, contribuem com o aumento dos índices de homicídios de jovens negros.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir do análise da formação do campo de Políticas de Juventude no Governo de Estado da Bahia foi possível mostrar a aplicabilidade da teoria dos múltiplos fluxos de Kingdon. Identificou-se quais elementos da realidade da política estadual estiveram relacionados aos fluxos dos problemas, das alternativas e soluções e da política, quando da inserção da pauta da juventude na agenda governamental.

No manuseio das questões teóricas dessa análise das políticas públicas se encontrou certas dificuldades para apontar a participação dos atores e seu papel na formulação da agenda governamental, ainda que tenha sido possível apontar onde determinados sujeitos políticos individuais ou coletivos tenham atuado.

Apesar da teoria do múltiplos fluxos apontar a necessidade da convergência dos streams para a geração de uma janela de oportunidade, na qual seja possível incluir uma pauta nova e gerar mudança na agenda governamental, observou-se que, no caso da política estadual de juventude, o fluxo da política foi mais importante e crucial para que todo o processo de agenda-setting acontecesse.

Por se basear em uma pesquisa documental, com um limitado material para compor a referida análise indica-se a necessidade de um melhor aprofundamento do estudo, a partir de outras fontes. Entre eles merecem destaque o Plano de Governo do PT para a Bahia no processo eleitoral de 2006, bem como, as peças orçamentárias da primeira gestão petista do Governo Estadual. Salienta-se ainda que um desenho metodológico de pesquisa que contemple entrevistas aos atores iniciais da construção da pauta da juventude na agenda governamental da Bahia possa melhor explicitar os elementos de cada stream envolvido e, certificar, se a análise aqui apresentada, da centralidade do stream da política, corresponde à realidade de agenda-setting da pauta da juventude na Bahia.

Além dessas questões, alguns questionamentos ficam presentes e pendentes acerca desse processo. Considerando a importância do stream da política e, nesse, a questão do clima nacional, como fica a pauta da juventude no Governo da Bahia com a mudança do Governo Federal, a partir do impeachment de Dilma e assunção de outro projeto político na gestão federal? Porque a pauta do exterminio da juventude negra não ganhou um desenho específico de política pública para o seu enfrentamento? Quais os problemas atuais das juventudes baianas? O que fez com que a juventude rural se consolidasse enquanto pauta durante as gestões petistas? E quando se deu isso? Como tem se desenvolvido os atuais desenhos de políticas públicas de juventude na Bahia (Mais Estágio, Primeiro Emprego e Auxílio Permanência) e suas relações com os elementos fundamentais da política estadual de juventude apontada pelo GT Juventude? Espera-se que outros estudos e pesquisas auxiliem no enfrentamento dessas questões e possam

subsidiar a reconfiguração da pauta da juventude na agenda governamental do Governo da Bahia após esses dez anos de inserção na temática nas ações do Estado.

Referências

- ALVES, Marco Antônio; AZEVEDO, Sandson Barbosa; e LOPES, Paulo Roberto Danelon. O processo de formação de agenda: como atrair a atenção do governo e converter problemas em políticas públicas. **Negócios em projeção**, vol. 7, n. 2, 2016, p. 69-79.
- ANJOS, Jocivaldo Bispo da Conceição. **Políticas Públicas para a juventude rural: considerações sobre os 10 anos de gestões petistas no Governo da Bahia (2007-2016)**. 2017. 150 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Estado, Governo e Políticas Públicas) – Fundação Perseu Abramo/Faculdade Latino-americana de Ciências Sociais – Brasil, São Paulo, 2017.
- _____. A política para a juventude rural baiana e a percepção acerca da narrativa da juventude rural. **Revista Annales**. Belo Horizonte: FAJE, 2018 (no prelo).
- BAHIA. **Relatório Final do Grupo de Trabalho de Juventude: acreditar no jovem é investir na Bahia**. Salvador: 2008, 120 p.
- _____. Documentário das Políticas Públicas de Juventude. Salvador: SERIN, 2010, 172 p.
- _____. **Quer um Conselho?** Como criar um conselho municipal de juventude. Salvador: Secretaria de Relações Institucionais, 2013.
- CAPELLA, Ana Cláudia N. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; e MARQUES, Eduardo (orgs.). **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2007, p. 87-122.
- FÁRIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Ideias, Conhecimento e Políticas Públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 18, n. 51, 2003, p. 21-29.
- KINGDON, John. Como chega a hora de uma idéia? In: SARAVIA, Enrique e FERRAREZI, Elisabete (orgs.). **Políticas Públicas: coletânea**, v.1. Brasília, ENAP, 2006a, p. 219-224.
- _____. Juntando as coisas. In: SARAVIA, Enrique e FERRAREZI, Elisabete (orgs.). **Políticas Públicas: coletânea**, v.1. Brasília, ENAP, 2006b, p. 225-245.
- PAPA, Fernanda Carvalho de e FREITAS, Maria Virginia de (orgs.). **Juventude em Pauta: políticas públicas no Brasil**. São Paulo: Pierópolis, 2011.
- PEREIRA, Mailson Santos. **Concepções de juventude em legislações baianas de permanência estudantil no ensino superior**. 2017. 39 f. Trabalho de conclusão (Especialização em Docência do Ensino Superior) – Coordenação de Pós-Graduação Lato Sensu da Universidade Salvador, Salvador, 2017a.
- _____. **Análise das concepções de juventude nos documentos do Programa Trilha-BA**. 2017. 56 f. Trabalho de conclusão (Especialização em Juventude no Mundo Contemporâneo) – Coordenação de Pós-Graduação Lato Sensu da Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Goiânia, 2017b.
- _____. Análise documental do Programa TRILHA-BA: concepções de juventude presente em uma política pública baiana. **Revista Annales Faje**. Belo Horizonte: FAJE, 2018 (no prelo).
- RIBEIRO, Zezéu. **Política para a Juventude**. Brasília: Centro de Documentação e Informação/Coordenação Edições Câmara, 2013.
- SANTOS, Geórgia Patrícia Guimarães dos. **A(s) juventude(s) e a construção das políticas públicas no Brasil: avanços e perspectivas**. 2010. 181 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2010.
- SANTOS, Larissa Lima; SANTOS, Camila Borges dos; e PEREIRA, Mailson Santos. Experiência de atuação no controle social das políticas públicas de juventude no Conselho Estadual de Juventude da Bahia. **Revista Annales Faje**. Belo Horizonte: FAJE, 2018 (no prelo).
- SPOSITO, Marília. Trajetórias na construção de Políticas Públicas de Juventude no Brasil. In: FREITAS, Maria Virginia de e PAPA, Fernanda Carvalho de (orgs.). **Políticas Públicas: juventude em pauta**. São Paulo: Cortez, Ação Educativa, Fundação Friedrich Ebert, 2003. Cap. 3, p. 57-75.
- _____. e CARRANO, Paulo César Rodrigues. Juventude e políticas públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Educação**, n. 24, set. - dez., 2003, p. 16-39.
- VIEIRA, Michelle do Nascimento. **Conselho Estadual de Juventude: a experiência da construção de uma política pública de juventude na Bahia**. 2012. 50 f. Trabalho de conclusão (Graduação em Serviço Social) – Universidade Metropolitana de Salvador, Salvador, 2012.
- _____. **Revista Annales Faje**. Belo Horizonte: FAJE, 2018 (no prelo).