

Aventuras possíveis de produção do controle social: reflexões a partir de uma experiência no campo da juventude¹

João Bosco Hora Góis²

Resumo: Este artigo tem como objetivo examinar uma experiência de controle social no campo da política de juventude na cidade de Niterói, Brasil. Os dados para a sua elaboração foram coletados de fontes escritas (relatórios, diplomas legais, projetos etc.) e orais (entrevistas com membros do governo municipal e de associações da sociedade civil), a partir das quais as conclusões aqui apresentadas foram extraídas. O artigo indica os obstáculos enfrentados ao longo de tal experiência (falta de treinamentos, ausência de infraestrutura, baixo nível de participação etc.) sublinhando os problemas locais e nacionais mais amplos que subjazem a eles. Considerando tal experiência importante, afirma que ela deve ser vista menos como um ponto de chegada e mais como um ponto de partida.

Palavras-chave: controle social – política social - juventude

Introdução

O desenvolvimento do ‘controle social’ no Brasil nas duas últimas décadas pode ser indubitavelmente associado à inscrição, na Constituição Federal de 1988, da diretriz relativa à participação popular na formulação e no acompanhamento das políticas públicas. Tal participação tem se tornado cada vez maior em decorrência, de um lado, do progressivo aumento do número de instâncias de controle social em áreas tradicionais como saúde, educação e assistência. De outro lado, da criação de políticas públicas para expressões da questão social - a exemplo das discriminações por raça, orientação sexual e posição geracional, – que até recentemente estavam fora da agenda estatal. Tal criação vem sendo acompanhada da implantação de Conselhos e da realização de Conferências nos três níveis da administração pública.³

Contudo, porque o controle social implica em conflitos, alianças, partilhas de interesses, negociações, lutas e tensões, a sua efetivação não depende apenas da existência formal das suas instâncias, mesmo que estas estejam estruturadas em torno de um conjunto sólido de normas e procedimentos pré-estabelecidos. Ele depende, também, de um cenário político no qual a divisão do poder seja entendida como um requisito essencial da gestão democrática e de uma predisposição dos mandatários tradicionais em contribuir para a construção dos canais e mecanismos de participação. Depende, igualmente, da existência de uma sociedade civil organizada capacitada e motivada a participar. Tal capacitação e motivação envolvem tanto uma dimensão ética e política relativa à defesa dos direitos da população, principalmente aquela mais empobrecida, como uma dimensão técnica associada ao conhecimento de procedimentos administrativos, científicos e fiscais dos mais diferentes tipos. As experiências de controle social no Brasil, notadamente aquelas materializadas no formato ‘conselhos’, não têm estado cercadas dessas condições. Ao contrário, nelas observam-se diferentes problemas destacados por distintos estudiosos da questão (AVRITZER 2009 E 2010; BRAVO, 2006; GÓIS e BADARÓ, 2010; GUIZARDI e PINHEIRO, R., 2006; WENDHAUSEN e CAPONI, 2002.)

Se em áreas, como a da saúde, que já contam com uma longa história de participação popular na sua construção tais problemas são candentes, o que se pode esperar dos mecanismos de controle social em uma área, como a da juventude, que possui uma história de atenção pelo Estado muito recente e na qual a presença de organizações da sociedade civil é pequena?

Além da falta de história institucional mais longeva, o controle social das ações públicas para a juventude apresenta desafios próprios que se somam àqueles que afetam o conjunto dos mecanismos de controle social. Um dos mais importantes diz respeito ao campo da auto representação nas instâncias. Isso porque os modos clássicos de organização da juventude (a exemplo das agremiações existentes nos espaços educacionais, principalmente no ensino superior) vêm sendo ofuscados por outros menos institucionalizados (notadamente as atividades relativas ao consumo e à produção

¹ Este artigo foi escrito a partir de dados da pesquisa intitulada “Política Nacional de Juventude: concepções subjacentes e implementação”, a qual recebeu financiamento do CNPq. (GÓIS, 2012).

² Doutor em Serviço Social PUCSP/Boston College (1999). Pós-doutor pela Universidade Federal do Rio de Janeiro na área de Sociologia. Professor Associado da Universidade Federal Fluminense e Pesquisador IC do CNPq.

³ Para um conhecimento da evolução e configuração quantitativa e qualitativa do controle social no Brasil, cf. AVRITZER (2009 e 2010).

cultural) e que são estruturados a partir de interesses que não aqueles relativos à política tradicional.⁴ Tais modos podem não atender às exigências legais de representação de setores específicos previstas nos modelos de controle social da política social brasileira.

Tendo tudo isso em mente, cabe perguntar quais as possibilidades efetivas de implementação de ações públicas dirigidas ‘para os jovens’ que sejam produzidas tanto ‘para eles’ como ‘por eles’ ou, ao menos, ‘com a participação deles’?⁵ Considerando que o protagonismo juvenil tradicional apresenta fortes traços de declínio, que tipo de representação está se constituindo nos conselhos nacional, estaduais e municipais de juventude? Em que medida esse declínio não abre espaço para uma representação ‘arranjada’ e previamente cooptada? Além dessas interrogações, cabe também perguntar: Sob que condições tais conselhos funcionam? Como se compõem? Essas são algumas das perguntas orientadoras desse artigo que tem como objetivo mais amplo contribuir para uma melhor compreensão da dinâmica do controle social no Brasil hoje. Para tanto, tomando-os como objetivos específicos, ele examina os processos que levaram à criação do Conselho Municipal de Juventude de Niterói (CMJ) e as características da sua dinâmica atual.

A implementação de ações para a juventude no âmbito da administração pública de Niterói (RJ) foi o que gerou o primeiro impulso para a criação de uma instância de controle social para essa área na cidade. Na próxima seção examinamos brevemente a trajetória de tais ações e destacamos alguns elementos metodológicos da investigação da qual esse artigo é um dos resultados.

Aspectos contextuais da experiência estudada e elementos metodológicos da sua avaliação

Como dissemos acima, a experiência de controle social aqui em questão se estruturou em torno do desenvolvimento de ações para jovens realizadas pela administração de Niterói. Esse município, antecedendo ao esforço de organização da Política Nacional de Juventude feito pelo governo federal em 2005 (BRASIL, 2006), criou um dos primeiros espaços na administração pública brasileira para atuar especificamente junto à juventude - a Coordenação de Juventude (CJ) – já na década de 1990.⁶ Diferentes fatores contribuíram para tanto, sendo um dos mais importantes a existência de uma forte tradição de participação da juventude local nas grandes questões da cidade. Fruto disso, foram sendo formadas lideranças juvenis - geralmente engajadas no movimento estudantil e em partidos situados mais à esquerda do espectro político, mas também em outros campos como o religioso – que, no bojo de experiências de intervenção que se deram em torno dos dilemas da juventude da cidade, acumularam conhecimentos importantes para a produção de ações públicas para jovens. Muitas dessas lideranças constituíram a base de recursos humanos da Coordenação ao longo dos anos.

Durante os anos de sua existência por nós estudados (1999 a 2011), a CJ passou por diferentes fases. No período que foi de 1999 a 2001, aproximadamente, suas atividades eram muito tópicas e ocasionais, o que expressava a baixa institucionalidade das ações para a juventude na administração municipal. Em uma segunda fase (2001 a 2008) o seu trabalho cresceu e ela passou a contar com um volume significativo de recursos financeiros; teve o seu quadro de pessoal ampliado; e diversificou seu leque de ações (qualificação profissional, inserção no mercado de trabalho, apoio ao retorno à escola, esporte e lazer, cultura etc.), as quais ganharam maior consistência e continuidade. Igualmente, ela passou a atuar em um número cada vez maior de regiões da cidade. O que podemos chamar de sua terceira fase (2009-2011) foi caracterizada pela perda da quase totalidade dos seus recursos humanos e

⁴ Isso não significa que eles não participem de ações coletivas organizadas de outras formas, como bem evidenciam as manifestações de estudantes pela gratuidade no transporte em diversas cidades brasileiras e outros protestos em torno de temas de interesse nacionais.

⁵ Um dos princípios políticos mais importantes no debate contemporâneo sobre juventude é o de que o protagonismo juvenil deve ter espaço para se manifestar na formulação, implementação e controle social das políticas dirigidas a eles. De saída, não há nada de errado com essa reflexão. Contudo, é essencial que ela seja observada com cuidado, pois não se pode estabelecer uma relação linear entre o pertencimento a um dado segmento etário (ou de gênero, racial etc.) com a capacidade para entender os seus dilemas, formas de vida e necessidades.

⁶ Não estão sendo consideradas aqui, por exemplo, as ações de profissionalização de jovens ao longo da década de 1940 em resposta ao surto de crescimento industrial de algumas cidades brasileiras. Tais experiências abrangiam os jovens certamente, mas, o faziam, sem considerar suas particularidades como grupo e sem objetivar atender as suas necessidades específicas.

dos projetos que vinha operando, algo gerado pelas mudanças no contexto político e administrativo local. (GÓIS, 2012).

Ao longo dessa trajetória diferentes esforços foram feitos para a instituição do controle social, com graus variados de sucesso. Nas próximas seções discuto esses esforços e os seus resultados. Tal discussão apoia-se nos dados extraídos de um conjunto de fontes impressas e orais. As fontes impressas incluem relatórios técnicos, diplomas legais e atas de reuniões do CMJ. Já as fontes orais são constituídas de 14 entrevistas realizadas junto a membros do Conselho aqui em foco. As entrevistas, conduzidas no espaço escolhido pelas pessoas entrevistadas, foram gravadas, transcritas e, posteriormente, submetidas a análise temática. Todos os entrevistados foram previamente informados dos seus objetivos e assinaram termo de consentimento livre e esclarecido.

Primeiros esforços de produção do controle social das ações públicas para a juventude de Niterói

Nos seus primeiros anos, no que podem ser consideradas protoformas dos esforços de instituição de controle social, a CJ buscou estabelecer diálogos com diferentes atores envolvidos com a questão da juventude no município, principalmente através da montagem de fóruns voltados à reflexão sobre um plano de trabalho a ser desenvolvido por ela. Em um contexto de alta competitividade política motivada pelas diferenças de adesão partidária, pelos antagonismos entre as diferentes correntes dentro de um mesmo partido e mesmo por idiosincrasias, após algumas tentativas, a ideia dos fóruns foi posta de lado.

Novo esforço significativo na área de controle social somente foi feito em 2007, esforço esse impulsionado pela convocação, feita pelo governo federal, da Conferência Nacional de Políticas Públicas de Juventude e pela necessidade que isso gerou de realização das suas equivalentes estaduais e municipais.

Niterói fora o primeiro município do país a definir um espaço específico na administração municipal para a juventude, mas, ao contrário de outras cidades, não conseguiu até então criar uma instância de controle social para essa área. Em função disso, a montagem de tal instância se colocava como uma tarefa urgente e relevante para a CJ que agora podia se valer da experiência acumulada ao longo dos anos. Tal experiência mostrou que o esforço de criação de espaços de controle social das ações públicas para a juventude na cidade, notadamente a realização de uma conferência municipal e, em seguida, a criação de um conselho, deveria ser uma iniciativa mais fortemente capitaneada pelas entidades da sociedade civil. Ao executivo caberia a organização da conferência municipal nos termos definidos na documentação oficial que convocou a Conferência Nacional, instigando diferentes atores a participarem dela.

Foi com esse espírito, e com experiência acumulada no manejo dos conflitos, que a Coordenação estimulou a realização de uma pré-conferência na qual se pudesse antecipar discussões; estabelecer consensos, mesmo que provisórios; antever possíveis embates mais acirrados que poderiam se dar quando da realização da Conferência; e, prepará-la para ser uma arena na qual o diálogo entre os atores que dela possivelmente iriam participar se desse numa chave mais cooperativa.

Na pré-conferência, que contou com a participação de cerca de 120 pessoas, foi formada uma comissão que deu início ao processo de elaboração da minuta do projeto de criação do Conselho Municipal de Juventude. Visando democratizar tal criação, foram realizadas duas audiências públicas sobre ações para a juventude e recebidas contribuições de profissionais do poder executivo e de pessoas, vindas de outros estados, envolvidas com esse tipo de trabalho. O projeto final de criação do CMJ foi então ratificado na Conferência – a rigor a sua decisão mais importante e talvez a sua única deliberação de efeito prático - e depois encaminhado ao legislativo.

Logo de saída duas questões devem ser colocadas em relação a esse projeto.

A primeira diz respeito à composição do conselho. As negociações da pré-conferência não foram capazes de impedir que interesses particularistas os mais diversos se expressassem nem que fossem estabelecidos parâmetros inadequados para a sua composição, notadamente no que tange ao que seria um número razoável de integrantes. Isso fez com que fossem incorporados a ele todos os segmentos – gays, negros, secundaristas etc. – que tiveram força suficiente para se autodefinir como relevante para o acompanhamento das ações para a juventude. Ao final, foi estabelecido que 12

segmentos da sociedade civil comporiam o CMJ. Considerando-se a necessidade de paridade, outros 12 segmentos do executivo ganharam assento, totalizando 24 membros titulares, além de 24 suplentes. Como veremos adiante, isso será uma das razões alegadas para algumas das suas dificuldades de seu funcionamento desde os seus primeiros dias de existência.

A segunda questão diz respeito ao seu caráter consultivo. Embora o desejo dos diferentes agentes envolvidos na construção do Conselho fosse que ele tivesse um caráter deliberativo, isso terminou não se dando em função das resistências do poder executivo. Igualmente, pela mesma razão, não se conseguiu associar à sua criação a institucionalização de um fundo municipal de financiamento das ações para a juventude.

Mais de um ano após o término da Conferência, depois de um extenso imbróglcio de tramitação, é que, em 03 de janeiro de 2008 foi sancionada a Lei nº 2528 que criou o Conselho Municipal da Juventude. Tal lei estabelecia a necessidade de realização da eleição dos membros da sociedade civil, uma vez que os representantes do governo são indicados pelo prefeito. Considerando a ampla participação da sociedade civil na pré-conferência e na Conferência e considerando-se ainda as disputas dos diferentes segmentos por um assento no CMJ, era de se esperar que o pleito fosse bastante concorrido. Isso não aconteceu, levando a que não se conseguisse compor uma chapa completa.

A falta de candidatos na primeira convocação para eleição dos membros da sociedade civil coloca em destaque algumas questões relevantes. Uma delas é que o desejo de inserir-se em processos participativos pode variar bastante ao longo do tempo, apresentando momentos de pico, mas também de franco declínio, tendo sido esse um fator fundamental na dificuldade de realização da eleição. Outra questão é que as motivações para participar de instâncias colegiadas não atendem necessariamente a princípios derivados do reconhecimento da justiça de uma dada causa e, portanto, não vêm acompanhadas do necessário esforço que isso requer ao longo do tempo. Ao contrário, muitas vezes, tais motivações obedecem apenas a impulsos personalistas e à busca momentânea de *status* e poder. Obedecem ainda a uma lógica marcadamente corporativa. Daí porque, uma vez tendo assegurado a inclusão do 'seu segmento' na estrutura do Conselho, muitas entidades abandonaram o processo eleitoral. Dito isso, cabe lembrar que essas questões, em diferentes momentos, são amplificadas pelas dificuldades materiais das entidades do que chamamos de terceiro setor, pois, grande parte delas tem dificuldade de manter um quadro de pessoal amplo o suficiente para desenvolver suas atividades internas e externas.

Para solucionar o problema da representação da sociedade civil, foi realizada uma segunda eleição, mas agora antecedida de um esforço de 'convencimento', feito pela Comissão Eleitoral, para que certas entidades e pessoas viessem a compor uma chapa. Embora essa estratégia tenha sido bem sucedida no sentido de ter conseguido a criação da chapa, ela teve duas implicações negativas importantes. A primeira refere-se ao questionamento da legitimidade dos eleitos e do processo que os elegeu. Tal questionamento, que nunca teve qualquer desdobramento no plano legal, não impediu que os conselheiros da sociedade civil tomassem posse nem que defendessem, durante seus mandatos, os seus pontos de vista. Mas, teve alguma incidência na menos valia associada a eles pelos representantes governamentais. Também incidiu no modo como eles próprios definiram o seu grau – muitas vezes baixo – de comprometimento com o CMJ enquanto conselheiros e enquanto representantes de entidades. É possível sugerir que alguns entenderam que a sua participação, porque por demais solicitada pela Comissão Eleitoral, quase equivalia a 'prestar um favor'.

Já a segunda implicação concerne ao fato de que, em função do processo eleitoral baseado na busca ativa e no convencimento para que pessoas e entidades se candidatassem, nem todos os segmentos com direito a assento no CMJ puderam, de fato, livremente, escolher seus representantes. Isso porque tal trabalho de convencimento era seletivo o suficiente para estimular a candidatura de certas entidades e desestimular a candidatura de outras. Esse fato, na melhor das hipóteses, fez com que certas entidades se autodefinissem como representativas ou fossem indicadas como representativas por terceiros sem que isso tivesse sustentação na sua história de relacionamento com o segmento que iria representar. Na pior das hipóteses, fez com que entidades assumissem a representação de um dado segmento mesmo que explicitamente não tivessem qualquer vinculação, pretérita ou presente, com ele. Ou, pior ainda, expressasse claramente não gostar de trabalhar com ele.

Não se sabe se um processo mais participativo do conjunto das entidades da sociedade civil na escolha dos seus membros poderia ter conduzido a uma melhor configuração do seu quadro de representantes. Seja lá como for, tal configuração, quando associada àquela da representação do executivo, tem, ao mesmo tempo, gerado e enfrentado uma série de problemas sobre os quais discutiremos a seguir.

Dinâmica de funcionamento do Conselho

O funcionamento de uma instância de controle social envolve um conjunto muito amplo de elementos cuja compreensão pode se dar de modo mais adequado em recortes temporais maiores e no seu conjunto. Infelizmente isso nem sempre é possível, seja por razões de ordem prática, metodológicas ou de desenho dos estudos sobre tal funcionamento. Aqui, impossibilitado de examinar todas as dimensões que modelam a dinâmica de funcionamento do CMJ, analisamos os itens relacionados a esse funcionamento que nos parecem mais relevantes: grau de conhecimento dos conselheiros sobre as suas atribuições e as atribuições do CMJ; frequência das reuniões; interação entre os membros; implementação das atividades previstas e recursos disponíveis.

Grau de conhecimento dos conselheiros sobre suas atribuições e atribuições do Conselho

Pode parecer óbvio que uma pessoa ao se inserir em um dado conselho saiba de antemão quais são as atribuições dele e as ações que ela deve desempenhar enquanto agente que nele tem assento. Contudo, estudos sobre isso (GÓIS, 2008; COTTA, CAZAL e RODRIGUES, 2009) nos permitem dizer que tal obviedade não encontra reflexo imediato na realidade. Esses mesmos estudos mostram a existência de grande diversidade no que tange ao grau de conhecimento dos conselheiros sobre os conselhos, sobre as políticas setoriais que lhes cabe acompanhar e sobre o papel que eles devem desempenhar. Embora a existência de um conhecimento mais sólido sobre esses itens não seja surpreendente, o mais comum é que tal conhecimento possa ser classificado como parcial, precário ou até mesmo inexistente.

No caso do CMJ de Niterói a situação é preocupante. O próprio autodiagnóstico feito pelos entrevistados, tanto os da sociedade civil quanto os do governo, mostra que muitos dos seus membros não têm um conhecimento mais sólido sobre questões pertinentes à instância, a exemplo das suas atribuições, da legislação referente à área de juventude, da realização de audiências públicas, da preparação do orçamento e da organização do orçamento participativo. Podemos também dizer que o conhecimento de grande parte dos entrevistados sobre os problemas sociais que afetam a juventude; sobre a política nacional de juventude e sobre a juventude como categoria teórica é superficial.

Tal desconhecimento tem múltiplas causas, sendo que uma das mais importantes é a falta de capacitação continuada. Isso, ao seu turno, pode ser associado às dificuldades de cumprimento da divisão das responsabilidades entre os entes federativos, no campo das políticas sociais, prevista no pacto federativo do pós-1988. Tal divisão preceitua que os estados devem, dentre outras funções, assumir as ações de capacitação necessárias à implementação dos programas sociais, inclusive no campo do controle social. Contudo, inúmeros obstáculos podem ser observados nesse domínio compreendendo desde a objetiva falta de compromisso com essas ações até a incapacidade técnica de implementá-las, passando, no caso estudado e em outras experiências, pela baixa interação e interlocução dos conselhos com diferentes agências dos executivos estadual e federal. Dentro desse quadro, não é surpreendente que os membros do CMJ pouco interajam com o Conselho Estadual de Juventude e que não recebam treinamentos mais sistemáticos promovidos seja por ele ou outros órgãos. Esse problema, vale lembrar, está fortemente presente em outras instâncias de controle social de diferentes áreas. Estudo realizado no Conselho Municipal de Saúde de Viçosa (COTTA, CAZAL e RODRIGUES, 2009), mostrou que 79,4% dos conselheiros nunca receberam qualquer tipo de capacitação continuada, ainda que tal capacitação seja vista pela grande maioria deles como essencial para o bom desempenho de suas funções. Esse amplo quadro de falta de treinamento e desqualificação técnica perfaz um obstáculo de monta ao cumprimento, pelos conselhos, das suas atribuições e, de forma mais ampla, incide negativamente na qualidade e simetria desejável das relações entre Estado e sociedade civil. Ele, outrossim, prejudica particularmente os representantes da sociedade civil, uma

vez que os representantes governamentais tendem a possuir um acervo maior de informações sobre programas e recursos disponíveis e sobre a dinâmica da vida administrativa. Em função disso e de outros fatores, não surpreende que no CMJ de Niterói, mas também em várias outras instâncias, muitos representantes da sociedade civil exerçam seus mandatos de forma, literalmente, silente.

Frequência das reuniões

O CMJ se reúne ordinariamente uma vez por mês, frequência essa que é considerada muito baixa pelos seus membros e um entrave à implementação das suas ações. Trata-se de uma experiência compartilhada por outras instâncias de controle social, a exemplo do Conselho Municipal de Saúde de Botucatu, como mostram MORITA, GUIMARÃES e MUZIO (2006). Uma das medidas mais adequadas para contornar essa situação, ironicamente, é vista como um remédio por demais amargo que o CMJ não teria como tomar: o aumento do número de reuniões constitui uma alternativa inviável, posto que sobrecarregaria a já pesada rotina dos conselheiros.

Sobre tal rotina, vale salientar que alguns representantes da sociedade civil atuam nas entidades como voluntários ao mesmo tempo em que desenvolvem atividades remuneradas em outros lugares. Ademais, todos os conselheiros têm na participação no Conselho apenas uma entre várias outras atividades que devem realizar nas suas pastas e entidades de origem. Por fim, cabe também destacar que alguns membros do CMJ participam de outros conselhos, tendo sido identificada a situação de um conselheiro que atua simultaneamente em seis deles. Casos como esse, absolutamente indesejáveis, guardam relação com vários fenômenos.

Um deles é a própria expansão dos diferentes tipos de conselhos, a partir do final da década de 1980, o que gerou um aumento exponencial do número de membros da administração pública e das entidades da sociedade civil que passaram a ter que deles participarem. Em cidades de maior porte, com aparato burocrático maior e uma rede mais densa dessas entidades, isso não constitui um problema incontornável. Já nas cidades pequenas, a situação é bem mais complexa. De um lado, elas se veem obrigadas a instalar os conselhos sob pena de não receberem recursos para determinadas políticas públicas. De outro, não dispõem nem de um grande número de servidores públicos nem de pessoas ligadas às entidades sociais habilitadas a representarem o executivo ou a sociedade civil, respectivamente. Isso, geralmente, tem conduzido à adoção de duas posturas. Uma é o retardamento, ao máximo, da indicação do representante. A outra é a pré-definição de uma pessoa ou um conjunto de pessoas que participarão, a despeito de qualquer grau ou tipo de expertise que possuam, de todos os conselhos existentes. Essa segunda alternativa não é, contudo, privativa de pequenas cidades. Ela também tem sido utilizada em cidades de médio e grande porte. Quando isso ocorre, parece ser decorrência de duas linhas de raciocínio. A primeira é a da necessidade de racionalização de recursos humanos que, mesmo em cidades grandes, tendem a ser parcos. A segunda, ainda mais preocupante, é fruto da ideia de que alguém pode atuar em vários conselhos entendidos como instâncias assemelhadas, cujas especificidades do objeto de atuação não requer conhecimento mais aprofundado. Esses fenômenos têm se manifestado de forma mais ou menos intensa no CMJ de Niterói.

Ainda em relação à frequência das reuniões, vale destacar que muitas daquelas previstas não são efetivamente realizadas em função da falta de quorum regulamentar. A gravidade dessa situação só não é maior porque algumas entidades da sociedade civil e órgãos governamentais com assento no CMJ lançam mão da seguinte estratégia de se fazer presente: uma alternância, por demais frequente, entre a participação do membro titular e a do membro suplente. De saída, não haveria nada de errado nisso, desde que titulares e suplentes mantivessem um constante diálogo em torno das pautas das reuniões. Mas não é o que acontece.

A principal alternativa que o Conselho tem aventado para resolver a situação do baixo quórum e o cancelamento das suas reuniões é a diminuição do número de conselheiros. Essa tem sido uma estratégia utilizada por instâncias de controle social por todo o país. O seu uso comum, contudo, não pode ser igualado à justeza e correção. Isso porque a redução do número de conselheiros, por mais prática – e, às vezes, necessária – que seja, conflita diretamente com os princípios que fundam a ideia de controle social do pós-1988. Naquela conjuntura, o que animou o debate progressista sobre esse tema era a ideia de ‘ampliação’ da participação e não, como nesse caso, a de ‘redução’. Obviamente que é possível e necessário atualizar práticas e ideias políticas, notadamente em contextos cambiantes como aquele vivido nas últimas décadas. Mas, ao fazê-lo, é essencial diferenciar o que é revisão de rotas daquilo que poderíamos chamar de reversões conservadoras tão comuns ao discurso que tem

animado mudanças na gestão de políticas setoriais as mais diversas, retirando delas conquistas duramente obtidas. Dito de outra forma, a atualização referida deve ser capaz de assegurar os ganhos éticos e políticos já alcançados e, ao mesmo tempo, garantir as desejáveis e necessárias modificações. Não é isso que vem ocorrendo quando das experiências de redução do número de assentos nos diferentes Conselhos, como demonstram GÓIS e BADARÓ (2010).

Interação entre conselheiros

A maior parte dos entrevistados afirmou que existe um diálogo aberto entre o conjunto dos conselheiros. Isso facilita a comunicação, possibilita a inscrição na agenda do CMJ das preocupações dos seus diversos membros e, portanto, o democratiza.

A tendência à qualificação da relação entre os conselheiros como mais cooperativa precisa ser examinada a partir do alto grau de absenteísmo nas reuniões do Conselho. Esse absenteísmo fez que se criasse um núcleo duro cujos membros foram gradativamente se adaptando aos discursos, práticas e temperamentos uns dos outros. Isso, ao seu turno, parece ter gerado outro grupo de conselheiros que, ainda que legalmente eleitos ou indicados, constituem verdadeiros ‘outsiders’ que ‘pouco incomodam’. Dessa forma é plausível hipotetizar que aquela qualificação do relacionamento entre o conjunto dos conselheiros deriva, ao menos em parte, da própria ausência de interação.

A formação deste ‘núcleo’ parece levar a uma constante realização de pactos entre determinados conselheiros fora das reuniões. Isso não foge ao cardápio das nossas práticas políticas nem tampouco, de *per se*, constitui conduta espúria. Lembremos que articulação e *lobby* dinamizam o jogo político e podem conduzir as políticas públicas a apresentarem resultados mais consistentes.. Mas, vale sempre destacar que isso é separado por uma linha tênue dos tradicionais conchavos que visam: a) a obtenção de vantagens pessoais; b) a formação de oligarquias administrativas e; c) a exclusão de atores considerados indesejáveis, seja pelas suas posturas políticas seja pelo que a sua inclusão implicaria uma partilha mais fragmentada dos capitais – políticos, econômicos, acadêmicos etc. – disponíveis. Os dados que dispomos não permitem afirmar que os pactos acima referidos sejam sempre feitos nessa direção. Mas nos sugerem olhar com atenção para falas, como a de uma representante da sociedade civil no conselho, que transcrevemos a seguir: *“Eu acho que as dificuldades elas permanecem. Eu acho que aquela prática de pactuar fora da reunião é muito presente no Conselho de Juventude. Você se reúne lá, mas o acordo tá do lado de fora.”*

Soma-se a isso a falta de compreensão sobre o significado do espaço do conselho como algo plural e democrático e, portanto, de partilha de poder. Um dos problemas que daí decorre é a aparente tendência dos representantes do governo no Conselho de utilizá-lo como espaço de materialização dos interesses do executivo. Isso seria intensificado, como se vê nas atas, pela presença predominante nas reuniões dos representantes governamentais, o que pode ser explicada pelo caráter consultivo que o CMJ adotou. Pelo grau não muito alto de influência e pela total ausência de poder deliberativo, o CMJ se tornou pouco atrativo para aquelas entidades da sociedade civil e seus representantes que anteviam nele uma arena na qual poderiam negociar e barganhar com o executivo municipal o estabelecimento de convênios e uma maior transferência de recursos. Também contribui para a menor frequência dos representantes da sociedade civil nas reuniões o fato de a juventude não ser o objeto privilegiado de atuação de muitas das entidades com assento no CMJ. Todas, certamente, terminam atingindo os jovens, mas várias o fazem ‘por tabela’. Uma instituição que trabalha com dependência química, por exemplo, vai ter uma população usuária composta por muitas pessoas na faixa etária de 15 a 29 anos, o que não significa uma abordagem de caráter geracional que distinga as especificidades dos diferentes ciclos de vida, em geral, nem da juventude, em particular. Isso faz com que o interesse pelo tema seja flutuante e produza um desinteresse em continuar no CMJ. Diagnosticando a situação de uma entidade que foi gradativamente se afastando do Conselho, um entrevistado vaticinou: (...) *“como mudou a política interna [da entidade] ela resolveu que não é mais interessante participar do conselho.”*

Recursos para operacionalização das atribuições

O rol de ações desenvolvidas pelo Conselho no período estudado não é muito extenso. Ele, com variados graus de sucesso, ao longo do período estudado, se desincumbiu das seguintes tarefas: a)

levantamento das ações voltadas para a juventude desenvolvidas por órgãos governamentais e não governamentais da cidade; b) estudos sobre a legislação do controle social; c) elaboração, ainda não concluída, do regimento interno; d) participação na montagem do plano plurianual; e) realização da II Conferência Municipal da Juventude.

As razões para o pequeno número de ações desenvolvidas pelo CMJ são inúmeras e em grande medida relacionadas com questões que indicamos anteriormente, como o baixo quórum das reuniões e a pouca qualificação dos conselheiros para a execução das atividades. Além disso, devemos salientar os recursos disponibilizados para o funcionamento do CMJ. Os (as) conselheiros (as) veem essa questão de forma diferenciada. De um lado, estão aqueles (as) que os consideram satisfatórios. Uma análise desse primeiro conjunto de opiniões nos leva a pensar que a institucionalização de políticas de última geração – aquelas voltadas para negros, homossexuais, jovens etc. – tem se dado em moldes assemelhados aos da assistência social, qual seja, o de políticas pobres dirigidas para pobres. Esse modo de institucionalização, pela recorrência, tende a se naturalizar e impor-se como modo único ou, pior ainda, como modo satisfatório na imaginação dos atores com elas envolvidos.

De outro lado, há os que ressaltam a sua ausência generalizada e fornecem densas descrições negativas que nos fazem relutar em vê-los como conducentes a um estágio de desempenho mais elevado do CMJ. Tais descrições não negam que alguns recursos básicos estejam disponíveis (sala para reuniões, material de consumo para reuniões, data show, computador, pastas, gravador etc.) Paralelamente, referem, por exemplo, à carência de: a) transporte, o que dificulta, por exemplo, a realização de visitas às entidades ligadas a área de juventude; b) recursos humanos, o que faz com que, na ausência deles, os próprios conselheiros assumam funções administrativas que não são da sua competência e que terminam por sobrecarregá-los ainda mais. O encontro entre a grande vontade de “fazer as coisas acontecerem” e a carência de recursos geralmente não produz resultados consistentes; ao contrário, como na experiência do CMJ, geram, ao menos, dois subprodutos perversos.

O primeiro são as conhecidas peregrinações institucionais em busca de resolução para problemas os mais basilares e de recursos para a implementação de seus projetos. Peregrinações institucionais são frequentemente reportadas em estudos sobre o esforço de pessoas pobres em acessar os serviços públicos. Tal esforço é, geralmente, descrito como marcado por obstáculos diversos, pela necessidade de múltiplos retornos, pelo gasto com transporte que onera as finanças do cidadão, pelo mau atendimento por parte dos funcionários etc. (THOMÉ, 2006; GOIS ET COLS, 2008). Menor atenção tem sido dada às peregrinações feitas por outros atores envolvidos no esforço de implementação de políticas públicas, a exemplo de membros das instâncias de controle social, gestores e profissionais da execução. No CMJ, com vistas à realização de determinadas ações, são os conselheiros indicados pelo executivo, por terem supostamente maior acesso, que devem, na expressão de um entrevistado, ‘sair de pires na mão’. Os representantes da sociedade civil, notadamente daquelas entidades de maior porte, também vão, ainda que menos frequentemente, ‘exercer essa função’.

O segundo é a exacerbação do voluntarismo que leva a transferir para alguns dos membros do CJM funções e gastos que não são de sua competência. Como não há constrangimento formal para tanto, obviamente podemos dizer que isso é expressão do ‘*compromisso com a causa*’, conforme relatou um entrevistado. Não considero que exista em uma eventual extrapolação de funções algum problema de grande relevância. Contudo, há um risco grande aqui. Trata-se mais uma vez da apropriação e da manipulação do fetiche da disponibilidade e energias juvenis já que a maioria dos membros do CMJ é de jovens. Igualmente, o voluntarismo nessas situações tende a se cristalizar, naturalizando-se e fazendo esquecer que cabe ao poder executivo fornecer as condições materiais de funcionamento desse e de outros Conselhos.

Ainda em relação aos ‘recursos’ cabe destacar a questão do acesso às informações sobre as ações direcionadas à juventude desenvolvidas pelo executivo. Porque o CMJ tem caráter consultivo, o executivo não tem por obrigação submeter a ele a aprovação de despesas nem a programação anual de atividades na sua área de competência. Isso, porém, não significa que o Conselho não necessite ter acesso a informações do que vem sendo feito ou se pretende fazer. Precisa também dessas mesmas informações para o seu planejamento interno e para, ao menos, poder se colocar como uma instância capaz, mesmo que não requisitada, de oferecer sugestões. A tendência entre os entrevistados é a de considerar fácil o acesso a tais informações. Mais uma vez devemos tratar esse diagnóstico com cuidado. Em primeiro lugar porque a tradição institucional brasileira não é a da disponibilização de

informações administrativas. Muitas vezes documentos e dados os mais banais são tratados como segredos de Estado. Se acessá-los é difícil por aqueles que se situam dentro dos próprios organismos governamentais, o que se pode pensar quando se trata de pedido de acesso por instâncias de controle social em uma conjuntura na qual elas nem sempre são bem vistas? Além dessa questão de ordem mais geral devemos também considerar que, no caso de Niterói, a presença marcante de *inflight* intrainstitucional constitui um problema significativo no caminho do acesso às informações. Como o CMJ é ligado à Secretaria de Assistência Social, é possível que outras secretarias não alinhadas com aquela expressem um baixo grau de disposição em fornecer informações.

As barreiras relacionadas ao acesso a informações vêm sendo suplantadas de duas maneiras. A primeira é o que poderíamos chamar de ‘acesso fragmentado’. Nesse caso, a informação é buscada e eventualmente obtida apenas pelo conselheiro governamental que trabalha no órgão onde a informação procurada se encontra ou por aquele visto como sendo diretamente ligado ao centro do poder executivo. A segunda é o ‘acesso tutelado’, no qual representantes da sociedade civil podem atuar na obtenção de informações. Contudo, o fazem em companhia dos representantes governamentais que facilitaríamos o acesso a elas.⁷

O CMJ não constitui uma excepcionalidade no que diz respeito à escassez de recursos para o seu funcionamento. Tal escassez tem sido repetidamente identificada em conselhos de diferentes áreas e apontada como um obstáculo ao melhor funcionamento do controle social no Brasil. Estudos sobre isso indicam que mesmo conselhos de áreas mais tradicionais padecem de problemas de infraestrutura, dentre os quais se destacam as enormes limitações de espaço físico, que inviabilizam não somente os trabalhos das instâncias como uma eventual participação de um maior número de pessoas não formalmente ligadas a elas; a falta de mobiliário; escassez ou inexistência de recursos de informática e acesso a internet, o que limita o acesso a informação. Indicam também que essa mesma infraestrutura é variável entre as diferentes cidades e, dentro de uma mesma cidade, variável ao longo do tempo. As razões para tanto podem mudar, mas, certamente, estão associadas: ao interesse do executivo; ao tipo de relação que ele mantém com as instâncias; ao próprio desempenho delas e à sua capacidade de angariar apoio político e ao estágio de institucionalização do seu objeto de atuação na agenda de uma dada cidade. Na ausência de condições adequadas de funcionamento, em muitos casos, os esforços de controle social feitos pelas instâncias se perdem, o que contribui para que elas terminem funcionando mais como um espaço de homologação de decisões já tomadas e ações já implementadas do que de produção de análises, trabalho conjunto e fiscalização.

Em que pesem as diferentes dificuldades apresentadas, não podemos negar a importância da instituição do CMJ de Niterói. A sua existência hoje é decorrência de um esforço histórico de diferentes agentes e atores comprometidos com o debate sobre a política de juventude e com os direitos desse segmento. As suas limitações são a expressão das possibilidades históricas da sua inserção na vida pública municipal e é com essas limitações que ele tem desenvolvido seu trabalho. Nesse bojo, é importante dizer que é possível observar o início do acúmulo de experiência institucional sem a qual realmente é difícil avançar. Aos poucos vão sendo depurados conceitos, melhor entendidas as atribuições e estabelecidos padrões éticos mais elevados de relacionamento entre governo e sociedade civil. Assim, ele se habilita a tornar-se um espaço mais efetivo de reflexão e, a despeito do seu caráter consultivo, uma instância capaz de influenciar mais fortemente os destinos da política de juventude.

Ainda que muito presas ao campo das intenções e nem sempre contando com um grande entusiasmo de todos os seus membros, em seu interior têm sido formuladas propostas consistentes apoiadas na ideia de que o protagonismo juvenil é uma utopia realizável. Essas propostas incluem: aumento da visibilidade das ações para a juventude junto ao poder executivo, ao poder legislativo e à sociedade civil; planejamento de capacitação para os seus membros; instituição de uma política específica para a juventude autônoma em relação à política de assistência social; criação de um fundo para a juventude sob controle do CJM; estímulo à maior participação direta dos jovens na discussão sobre os rumos da política em causa; estabelecimento de formas mais amplas de monitoramento da

⁷ É importante fugir da tentação de ver esse fenômeno como expressão da sabotagem deliberada por parte do executivo ao acesso às informações. Isso porque, na administração pública de Niterói, como de praxe em várias outras cidades, há problemas crônicos de registro e sistematização de informações administrativas.

política; e realização do Orçamento Participativo Jovem (OPJ) de modo a se assegurar uma melhor territorialização das ações para os jovens. Incluem ainda a criação de uma rubrica específica para a juventude no PPA. Isso é considerado por vários conselheiros como o maior desafio, cuja consecução determinará um rumo mais claro em direção à consolidação das ações públicas para esse segmento na cidade, ou, inversamente, à sua manutenção em um estado de fragmentação e superficialidade.

Ademais, gostaríamos de destacar que o CJM tem se tornado um fórum relevante para a produção da articulação intersetorial. Em que pesem limitações e conflitos, é nele que diferentes órgãos do governo e entidades da sociedade civil com alguma presença na área de juventude se encontram, trocam ideias e pensam em formas de atuação conjunta. Essa não é uma ação irrelevante, pois, como examinamos em outro trabalho (GÓIS, 2012), esse é um nós górdios da política de juventude e da política social como um todo.

Dentre as atividades e esforços empreendidos pelo CMJ, um último deve ser destacado. Ele não tem materialidade imediata, mas, talvez, seja o mais importante para o estágio atual da sua existência: a busca e constituição de uma identidade própria. Sobre isso, cabe lembrar que leis que instituem conselhos são expressões escritas de percepções sobre um dado objeto de intervenção – a juventude, nesse caso. Podem também serem vistas como elementos que estabelecem parâmetros de ação para as instâncias de controle social. Mas, de forma alguma, podem ser entendidas como orientação final das suas atribuições, as quais podem sempre serem revistas e atualizadas; e nem como registro exclusivo a partir do qual a sua dinâmica – sempre contraditória e não linear – se dá. A história das instâncias ultrapassa em muito os diplomas legais que as instituem e pretendem regular o seu cotidiano. Elas, portanto, a despeito da legislação, se definem e redefinem ao longo do tempo instituindo práticas, objetos de atenção, modos de funcionamento etc. que aderem às normas, que as descumprem frontalmente, que as relativizam. Instituem legitimidades mais ou menos definitivas ou *ad hoc* e incluem ou excluem – formal e informalmente – atores os mais diversos. O CMJ opera essa mesma dinâmica. Assim, ele tem, no decorrer da sua existência, buscado definir, dentre outros elementos, o que é uma frequência adequada, uma agenda desejável e um discurso apropriado. Tem buscado definir uma identidade.

Considerações Finais

Ao longo desse trabalho destaquei o processo de formação e a dinâmica de funcionamento do controle social das ações públicas dirigidas para a juventude em Niterói. Ao fazê-lo, salientei os obstáculos enfrentados, ao mesmo tempo em que apontei para os fatores limitadores exógenos importantes. Ao concluir esse trabalho gostaria de explorar um pouco mais tais fatores.

Um dos mais importantes guarda relação com o complexo e inconcluso processo de descentralização política, administrativa e fiscal, ao qual já fizemos alusão em passagens anteriores deste texto. No bojo da sua conformação, tal processo conferiu novas atribuições e maior autonomia para os municípios. Todavia, essa autonomia não foi diretamente acompanhada de melhorias significativas no campo do planejamento, da ampliação da infraestrutura, do incremento da capacidade operacional, do aperfeiçoamento técnico e administrativo dos gestores municipais, o que é fundamental para se lidar mais adequadamente com essa nova realidade.

Igualmente, essa mesma autonomia não veio acompanhada de mudanças significativas na mentalidade gerencial e política de muitos daqueles responsáveis pela formulação, gestão e avaliação das políticas públicas. Isso tem tido uma forte incidência negativa sobre a forma como o executivo se relaciona com a participação coletiva em geral e com as instâncias de controle social em particular, uma vez que persistem: a) fortes resistências à partilha de poder; b) modos os mais tradicionais de formulação das políticas; e, c) percepções de que cabe à sociedade receber os serviços e não interferir na sua gestão.

A hierarquização que faz com que a vida privada assuma antecedência e primazia em relação à vida pública é outro fator que traveja o controle social no Brasil. É muito em função disso que participamos menos do que deveríamos dos negócios coletivos; vemos o espaço da rua como um lugar que não é nosso; e lidamos com o espaço público de uma forma que, simultaneamente, o privatiza e o desqualifica. (O'DONNELL, 1988). Não pretendo com essa afirmação sugerir que o problema da

participação coletiva e do controle social situa-se apenas no âmbito dos comportamentos individuais. Daí porque avançamos na nossa argumentação lembrando que a nossa história de coronelismo, de messianismo e de regimes ditatoriais que aqui se instalaram desde a gênese da nossa República joga um papel fundamental nesse quadro de baixa participação coletiva.

Outro fator que gostaríamos de destacar é aquele que se resume na máxima segundo a qual *‘cada um cuida do que é seu e o governo cuida do que é público.’* Evidências empíricas desse modo de pensar e agir foram agrupadas por ALMEIDA (2007), que afirma que cerca de 75% da amostra que estudou adere àquela conduta. Tal adesão, ao seu turno, pode ser associada a uma ampla aceitação do patrimonialismo e do seu subproduto mais perverso: a corrupção. A ideia de que não é de todo reprovável usurpar o patrimônio coletivo e de que cada um deve cuidar apenas dos seus próprios interesses é forte o suficiente para inibir a participação em assuntos que nos interessam diretamente, mas que são vistos como distantes. A tudo isso se soma um sentimento de impotência diante das nossas mazelas sociais, o que favorece uma postura de silêncio mesmo em relação a assuntos que envolvem diretamente nossa sobrevivência imediata; e a constante e perversa naturalização de inúmeras situações de desigualdade e violência, todo o tempo, justificadas e entendidas como inevitáveis.

Outro fator relevante refere-se ao baixo associativismo. A participação em grupos comunitários, sindicatos e partidos políticos é um indicador importante de coesão social e democracia. Supõe-se que tal participação é capaz de estimular valores e atitudes cooperativas necessárias à vida em sociedade, assim como, também, é capaz de beneficiar aqueles que neles se integram, enriquecendo seu universo mental e propiciando-lhes suporte emocional e material em momentos de necessidade. A sua ausência, inversamente, contribui para o isolamento e para a redução das possibilidades de uma visão e de uma participação mais ampla na vida social. (GÓIS et cols., 2008)

As dificuldades apontadas acima relativas à efetivação do controle social e o contexto mais amplo que as envolvem não devem ser lidas como expressão de sua falência e da falência da perspectiva política que animou a sua criação. Até porque nesse cenário problemático e complexo encontram-se dados estimulantes.

Um deles, em que pesem os insucessos, é a existência de inúmeras experiências de funcionamento efetivo dos conselhos e de ampliação da participação no controle social pela inserção de segmentos que até recentemente eram sequer cogitados como legítimos partícipes dos processos decisórios em políticas públicas, a exemplo dos representantes das religiões afro-brasileiras estudados no trabalho de SILVA (2007). Além disso, não podemos esquecer a existência de uma correlação, em alguns municípios, entre a presença de conselhos e outras formas de controle social institucionalizados, funcionando democraticamente e com capacidade deliberativa e o bom desempenho de dadas políticas. (MENICUCCI, 2010; PIRES, R.R.C e VAZ, A.C.N., 2010).

Outro é a existência de usuários de programas de transferência de renda, mesmo aqueles extremamente pobres e vulneráveis, que desejam participar de reuniões de instâncias de controle social caso venham a receber informações sobre elas assim como reconhecem a importância delas enquanto um lugar para o qual se dirigir em caso de necessidade. (GÓIS et COLS, 2006; GÓIS, 2008). Situação semelhante foi encontrada entre beneficiários de programas para a juventude. Ao contrário do que o senso-comum afirma, os jovens têm interesse em participar e se não o fazem mais constante e intensamente é porque os canais para tanto se encontram obstruídos e as suas opiniões tendem a ser desqualificadas todo o tempo. (IBASE e POLIS, 2005). O desejo de participação expresso por beneficiários e usuários em potencial de diferentes programas sociais não são pontos de chegada dessa discussão. São pontos de partida que indicam um fértil terreno sobre o qual uma ampliação da participação pode se dar.

Finalizando esse artigo gostaria de salientar que o controle social não foi um elemento isolado na redefinição do cenário da política social no pós-1988. Mais do que isso, ele foi “foi um fator decisivo na organização de uma institucionalidade democrática” (GUIZARDI e PINHEIRO, 2006: 800). Certamente que se trata de uma institucionalidade incompleta, mas, cujo futuro, depende do modo como encararmos as possibilidades de consolidação da democracia e do controle social e de superação da cultura política que impede que ambas se desenvolvam. Isso, por sua vez, implica em fugir de duas perspectivas analíticas muito fortes no debate atual sobre controle social. A primeira tem propugnado um caráter quase redentor dos mecanismos de controle social, esquecendo seus muitos

limites. A segunda tem vaticinado a falência total desses mesmos mecanismos. Ao fazê-lo, ainda que invocando para si o pertencimento à 'tradição crítica', esquece que a história é escrita (e não pré-determinada) por atores que definem caminhos, estabelecem métodos de ação, fazem alianças etc. Atores que, enfim, constroem trajetórias ao longo das quais vão vivendo as 'aventuras possíveis' da política.

Referências

- AVRITZER, L.(org.) A dinâmica da participação local no Brasil. São Paulo: Cortez, 2010.
- _____. Experiências nacionais de participação social. São Paulo: Cortez, 2009.
- ALMEIDA, A.C. A cabeça do brasileiro. Rio de Janeiro: Record, 2ª ed., 2007.
- BERETTA, R. C. de S. e MARTINS, L.C.O. Estado, municipalização e gestão municipal. Revista Serviço Social e Sociedade, n.77, 2004.
- BRAVO, M. I. de S. Desafios atuais do controle social no Sistema Único de Saúde (SUS). Revista Serviço Social e Sociedade, n.88, 2006.
- BRASIL. Política Nacional de Juventude. São Paulo: Conselho Nacional de Juventude/Fundação Friederich Elbert, 2006.
- GÓIS, J.B.H. Estudo de Caso sobre Controle Social do Programa Bolsa Família. Relatório de pesquisa apresentado ao DATAUFF. Niterói, datilo, 2008.
- _____. Política Nacional de Juventude: concepções subjacentes e implementação. Relatório de pesquisa apresentado ao CNPq. Niterói, datilo, 2012.
- _____. e BADARÓ, L.D. Poliarquias e Participação Social no Brasil: estudo de um Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente. Textos & Contextos, vol. 9, n.2, 2010.
- _____. et COLS. Avaliação do Benefício de Prestação Continuada: características sociais, proteção social e seus efeitos. Serviço Social e Sociedade, n. 96, 2008.
- GUIZARDI, F.L e PINHEIRO, R. Dilemas culturais, sociais e políticos da participação dos movimentos sociais nos conselhos de saúde. Ciência & Saúde Coletiva. 11(3), 2006.
- IBASE e PÓLIS. Diálogo nacional para uma política pública de juventude. Rio de Janeiro: IBASE/PÓLIS, 2005.
- MENICUCCI, T.M.G. A política crianças e adolescentes em capitais brasileiras: os conselhos de direitos importam? In: L. AVRITZER (org.). A dinâmica da participação local no Brasil. São Paulo: Cortez, 2010.
- O'DONNELL, G. Situações — Microcenos da Privatização do Público em São Paulo. *Novos Estudos CEBRAP*, n. 22, 1988.
- PIRES, R.R.C e VAZ, A.C.N. Participação faz diferença? Uma avaliação das características e efeitos da institucionalização da participação nos municípios brasileiros. In: L. AVRITZER (org.). A dinâmica da participação local no Brasil. São Paulo: Cortez, 2010.

THOMÉ, V.C. Masculinidades e práticas de saúde: um estudo dos homens em tratamento para HIV/AIDS no município de Campos de Goytacazes. (Dissertação de Mestrado em Política Social – Universidade Federal Fluminense). 2006.

WENDHAUSEN, A. e CAPONI, S. O diálogo e a participação em um conselho de saúde em Santa Catarina, Brasil. Cadernos de Saúde Pública, vol.18, n.6, 2002.

Recebido em 17/06/2012
e aceito em 19/09/2012

Title: *Possible adventures in the making of social control: reflexions from an experience in the field of youth*

Abstract: *This article aims at examining an experience of social control in the field of youth policy in the city of Niterói, Brazil. Data for this article were collected from both written (reports, legislation, projects, etc.) and oral (interviews with members of local government and civil society associations) sources from which the conclusions presented in this article were drawn. The article indicates the obstacles faced by those involved in such experience (lack of formal training, absence of infrastructure, low level of participation etc.), highlighting both the local and the broader national problems that underlie them. Considering such experience an important one, it also points out that it should be considered more as a starting point than an ending point.*

Keywords: *social control – social policy - youth*