

Políticas públicas dirigidas à juventude e promoção da saúde: como a proposta de auxiliares da juventude foi traduzida em prática *

Elisabete Agrela de Andrade¹
Cláudia Maria Bógus²

ANDRADE, E.A.; BÓGUS, C.M. Public policies targeted at youth and health promotion: how the proposal for youth auxiliaries has been translated into practice. **Interface - Comunic., Saude, Educ.**, v.14, n.35, p.853-66, out./dez. 2010.

This article discusses an intervention in public policies for youth in the city of São Paulo with the purpose of discussing the operationalization and the difficulties this program had when it was translated into the municipal managers' daily practice. The article aimed to analyze the work of youth auxiliaries in the city and to reflect on strategies and principles of health promotion. This is a qualitative research based on questionnaires and interviews that tries to conciliate practical experience and theoretical discussion. The conceptual theoretical discourse was convincing about the importance of this social actor in the construction of public policies; however, the practice showed that it was ineffective due to the little merit and sustainability that were spent for that purpose. The space of public health can be a privileged locus as regards the contribution it brings to review the intervention proposals for youth.

Keywords: Youth. Adolescent. Public policies. Health promotion.

Este artigo discute uma intervenção em políticas públicas voltada para a juventude no município de São Paulo, com a finalidade de debater o funcionamento e as dificuldades que esta proposta encontrou ao ser traduzida na prática cotidiana dos gestores municipais. Teve como objetivo analisar o trabalho dos auxiliares da juventude do município e refletir a respeito dos princípios e das estratégias da promoção da saúde. Trata-se de estudo qualitativo, utilizando questionários e entrevistas, procurando aproximar a experiência prática da discussão teórica. O discurso teórico conceitual foi convincente quanto à importância deste ator social na construção de políticas públicas, entretanto sua prática mostrou que não foi efetivo pelo pouco mérito e pouca sustentabilidade despendidos ao propósito. O espaço da saúde pública pode ser um *locus* privilegiado no sentido de contribuir para a proposição de intervenções para esse público.

Palavras-chave: Juventude. Adolescente. Políticas públicas. Promoção da saúde.

* Elaborado com base em Andrade (2008).

¹ Centro de Estudos, Pesquisa e Documentação Cidades Saudáveis. Av. Praia Grande, 705. Osasco, SP, Brasil. 06.040-440. elisagrela@usp.br

² Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo.

Introdução

Com o crescimento da população juvenil, que mundialmente chega a cerca de 1,03 bilhões de jovens, diferentes instituições interessadas e preocupadas com o tema juventude reafirmaram a relevância e a necessidade de investigações e conhecimento sobre políticas públicas direcionadas a este público. Neste sentido, vários referenciais normativos foram produzidos para formulação de políticas públicas/intervenções políticas direcionadas a esta população, com a finalidade de criar preceitos para que os jovens pudessem ter melhores condições de participarem da sociedade em que vivem.

No Brasil, devido ao aumento da população jovem - segundo dados do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2004), há cerca de 35 milhões de jovens entre 15 e 24 anos no país, o que representa 30,3% da população (PNAD 2004) – a partir da década de 1990, as discussões em torno do tema juventude tomaram parte do cenário das políticas públicas, ganhando projeção e complexidade.

Por outro lado, a Saúde Pública, nos últimos anos, vem passando por várias transformações e adequações, influenciadas por dimensões econômicas, políticas, sociais e pela implantação do Sistema Único de Saúde, com seus princípios de universalidade, integralidade, equidade, participação e controle social. Diante do imperativo de absorver tais influências, tornou-se imprescindível à Saúde Pública agregar novos conhecimentos que contribuíssem neste sentido.

Em 2006, o Ministério da Saúde publicou a Política Nacional de Promoção de Saúde (Brasil, 2006), que consolidou o compromisso de ampliação e qualificação de ações de promoção da saúde no Sistema Único de Saúde. Como as políticas públicas direcionadas à juventude na Saúde Pública foram geralmente embasadas no modelo biomédico, ao se assumir a necessidade de tomar a saúde de forma mais ampla e adotar uma postura diferente da tradicionalmente concebida, considerou-se que a reflexão sobre políticas públicas para a juventude, à luz da promoção da saúde, poderia contribuir neste cenário.

A promoção da saúde refere-se a um modelo de atenção à saúde que vai além da assistência médico-curativa, onde a concepção de saúde é considerada como produção social, resultado de relações de distintas naturezas, ou seja, econômicas, políticas, organizacionais, ideológicas, culturais e cognitivas (Sicoli, Nascimento, 2003). Dentro do seu escopo de trabalho, a promoção da saúde reconhece que decisões políticas de diferentes setores têm fortes repercussões sobre a saúde da população. Assim, ao se articular com outros campos, a saúde pode contribuir na elaboração de políticas públicas saudáveis focadas na juventude.

Nesta investigação, foram considerados dois princípios fundamentais da promoção da saúde: intersectorialidade e participação social. Entende-se intersectorialidade por articulação de saberes e experiências no planejamento, realização e avaliação de ações, a fim de se obterem resultados integrados no desenvolvimento local. A participação social é entendida como um processo de negociação, desenvolvimento e fortalecimento das comunidades envolvidas (Bógus, 2004). Ao relacionar a importância da intersectorialidade e da participação social na formação de políticas públicas saudáveis, a promoção da saúde aproxima-se dos referenciais legais relacionados ao tema juventude, já que tais documentos também priorizam: a integralidade dos sujeitos, a descentralização das ações, o envolvimento e a participação dos jovens.

Diante de tal propósito, partiu-se de alguns referenciais teóricos relativos ao tema juventude que embasaram a pesquisa. Primeiramente, considera-se o termo juventude razoavelmente novo, já que foi com o desenvolvimento da sociedade moderna, e consequente nascimento das três novas instituições burguesas (escola, família e infância), que surgiu a juventude como a conhecemos atualmente. Com as novas necessidades burguesas, foram formados indivíduos com qualificação para a nova estrutura econômica de fábricas e sistemas produtivos (Ariès, 1981).

Outra base teórica que serviu de apoio a este trabalho foram os estudos de Pais (2003), que apontam a juventude como uma categoria socialmente construída, em circunstâncias históricas, econômicas, sociais e políticas particulares, que podem modificar-se ao longo do tempo. O que implica o desafio constante de desconstrução de aspectos dos jovens dados como homogêneos e independentes do contexto em que estejam imersos. De acordo com o mesmo autor (Pais, 2005), ao desconsiderarem sua heterogeneidade, muitas intervenções dirigidas à juventude correm o risco de criarem um descompasso entre o que se propõe e o que se produz praticamente, justamente por não valorizarem as trajetórias, o contexto objetivo e subjetivo dos jovens onde acontecem as intervenções propostas.

Pimenta (2007) reforça esta discussão ao elencar alguns motivos que tornam as políticas públicas mais propensas ao fracasso: não levam em consideração as perspectivas subjetivas dos jovens; consideram a integração social apenas como a colocação no mercado de trabalho; têm função 'contentora' de tirar o jovem da rua e direcioná-lo a um plano de carreira sem ajudá-lo a construir seu próprio percurso; mascaram o problema estrutural entre o sistema educacional e o mercado de trabalho; não proporcionam formação adequada e exigem do jovem mais educação; critérios burocráticos, como idade, escolaridade, tempo de desemprego, são reguladores do acesso a estas políticas.

Neste debate sobre os muitos complicadores para a elaboração de políticas públicas dirigidas aos jovens, Castro (2004) resume algumas fragilidades, entre elas: não considera a diversidade entre jovens; não concebe o jovem com identidade própria; desconsidera a falta dos direitos humanos básicos, como: estudar, divertir-se, exercitar-se, investir em autonomia, ter assegurada sua manutenção econômica e afetivo-familiar.

Uma alternativa para lidar com esses dilemas foi a proposição de órgãos gestores municipais voltados especificamente para este público: a institucionalização, entendida como um canal facilitador de comunicação, onde os jovens pudessem ter questionados seus anseios, seus propósitos, seus ideais, como sujeitos ativos das ações desenvolvidas em seu favor, e, como implicação, poderia diminuir o hiato entre o planejado e o desejado. Entretanto, apesar do avanço que significou a criação desta estratégia, muitos obstáculos ainda precisam ser superados, tais como: romper com a setorialização da juventude; promover políticas que transcendam a visão estigmatizante dos jovens; conectar-se com a sociedade civil e, sobretudo, com os jovens; abandonar as políticas estatais de juventude, para dar lugar a uma política pública de juventude, como discute Bango (2003).

Ao se entender que nem só de programas e projetos isolados faz-se política pública de juventude, considerou-se este novo desenho político democrático - a institucionalidade das políticas públicas - como uma estratégia de fomento à criação de órgãos gestores voltada para o atendimento das demandas juvenis. Dentro desta nova perspectiva, a Coordenadoria Municipal de Juventude de São Paulo assumiu a função de articular e promover interlocuções entre o poder público e os movimentos juvenis, assegurando, no âmbito municipal, a discussão sobre políticas públicas dirigidas à juventude (Sposito, 2003). A fim de expandir seu trabalho por toda a cidade, a Coordenadoria passou a contar com auxiliares de juventude nas subprefeituras da cidade: pessoas que deveriam ter maior contato com a população jovem local, com a finalidade de articular a relação entre os serviços públicos e os jovens da região. Isto os tornaria sujeitos importantes no processo de construção de políticas públicas para a juventude a nível local, pois possibilitaria que fossem ouvintes das opiniões de seu público, e, conseqüentemente, permitiria a diminuição da distância entre o ofertado pelo poder público e o desejado pelo jovem.

Este cenário desencadeou a inquietação que moveu este trabalho: conhecer o que se entende e se produz em políticas públicas não apenas pela ótica dos marcos teóricos e legais, mas também pela ótica dos jovens responsáveis por estas ações, os auxiliares da juventude do município de São Paulo. Para tanto, considerou-se este ator como um componente importante dessa estratégia de ação das políticas públicas municipais, com a função de aproximar a juventude da gestão pública, desempenhando o papel de elo entre estes dois polos.

As normas que embasam ou remetem ao trabalho dos auxiliares da juventude estão relacionadas à Lei 13.169 de julho de 2001, quando foi criada a Coordenadoria Especial da Juventude, com a função de promover e coordenar programas e políticas para a juventude no município de São Paulo. Posteriormente, a partir da criação das subprefeituras (São Paulo, 2003, 2002a), dentro do processo de descentralização da cidade, a gestão municipal percebeu a necessidade de se criar uma estratégia de comunicação com a juventude local, foi então criado o cargo do auxiliar da juventude, subordinado ao gestor local.

Dentro da proposta de trabalhar a juventude local, alguns marcos legais (São Paulo, 2005, 2004, 2002b) remetem à instituição das Estações da Juventude nas subprefeituras de São Paulo, como um equipamento público que concentrasse ações direcionadas aos jovens das regiões em que estivessem inseridos. O Decreto 45.889 (São Paulo, 2005) instituiu que a execução dos programas deveria ser feita pelas subprefeituras e que a responsabilidade pelo planejamento, monitoramento e avaliação das atividades desenvolvidas pelo programa deveriam ser compartilhadas entre a Coordenadoria da Juventude e as subprefeituras, sendo que as atribuições contidas nesse decreto deveriam ser executadas pelos auxiliares da juventude de cada região. Estabeleceram-se, como objetivos, para esta proposta:

articular políticas sociais intersectorializadas voltadas à juventude, com a participação desse segmento; identificar os espaços e equipamentos públicos da região, democratizando e otimizando sua utilização; implementar ações de formação e campanhas de proteção e promoção de direitos dos jovens; disponibilizar informações sobre os programas, atividades, equipamentos, espaços e ações jovens na sua área de atuação; facilitar o acesso aos recursos educacionais, culturais, sociais e de atenção à saúde; produzir parcerias para implementar programas voltados aos interesses da juventude na região; apoiar e auxiliar movimentos, grupos e eventos ligados à juventude, desenvolvidos na região; fomentar a organização da juventude local, auxiliando o desenvolvimento de suas potencialidades, bem como propiciando a realização de encontros para interlocução entre os diferentes agrupamentos, a sociedade e o poder público. (São Paulo, 2005)

Como esta função de auxiliar da juventude é bastante recente, foi necessário recuperar e entender o trabalho destes gestores municipais. Neste sentido, a pesquisa propôs-se a identificar e caracterizar esta função na gestão das políticas públicas dirigidas à juventude no âmbito local. Com essa finalidade, conhecer as formas de intervenção destes gestores municipais permitiu identificar os significados atribuídos, pelos auxiliares da juventude, ao tema política pública, para então analisá-los à luz da promoção da saúde.

Tomada como um pressuposto de intervenção, a concepção de promoção da saúde ultrapassa o campo da saúde pública e requer a discussão sobre a elaboração de políticas públicas como estratégias promotoras de saúde (Valadão, 2003). O que a aproxima dos referenciais normativos das políticas públicas para juventude, que consideram a necessidade de que seja: integral, no sentido de apreender a questão juvenil em todos seus componentes; descentralizada, proporcionando atendimento e participação local dos jovens; universalista, adequada ao contexto do jovem e participativa, além de envolver todos os atores no processo decisório e levar em conta a dinâmica da juventude (Chaves Junior, 1999).

Ao relacionar o trabalho da gestão pública com o campo da promoção da saúde, entendeu-se que se poderia fomentar uma discussão necessária sobre a participação dos jovens na formulação, organização e implementação de políticas, assim como contribuir no sentido de pensar a intersectorialidade necessária para a compreensão e a adequação dos trabalhos dirigidos a este grupo social.

Procedimentos metodológicos

Com o crescimento do município de São Paulo, a criação de 31 subprefeituras, a partir da lei 13.339 de agosto de 2002, teve como intuito a descentralização do poder municipal, com o objetivo de criar instâncias regionais de representação da gestão, possibilitando o planejamento, controle e execução de políticas públicas no nível local (Garibe, 2004).

Com 20% da população formada por jovens, a gestão municipal, em 2002, percebeu a necessidade de se criar uma estratégia de comunicação com este grupo etário, a partir do espaço das subprefeituras. Nesse sentido, dentro da concepção de governos locais, surgiu a proposta da criação de espaços ligados a assuntos relativos à juventude nas subprefeituras, denominados "assessorias de juventude", tendo uma pessoa responsável pela proposta no nível local, chamada de auxiliar da juventude.

Os auxiliares da juventude, como uma estratégia de descentralização, são algo bastante novo no cenário das políticas voltadas a esse público. Por esse motivo, essa pesquisa, tendo em vista seus objetivos, foi classificada como pesquisa exploratória, por proporcionar maior familiaridade com essa questão inovadora (Gil, 2002). Tratou-se de um estudo de caso (Gil, 2002), por ter como propósito explorar um fenômeno da realidade que, por sua jovialidade e seu entorno, ainda está em definição. Mesmo considerando que não é possível generalização, pode-se proporcionar a identificação de prováveis fatores que influenciam no processo de formulação e implementação de políticas públicas dirigidas à juventude.

Pelas características do problema proposto e do objeto de estudo, realizou-se uma pesquisa de abordagem qualitativa. Conforme descreve Minayo (1992), a pesquisa qualitativa pode ser importante

para se compreenderem os valores culturais e as representações de um determinado grupo a respeito de temas específicos. Procurando compreender o processo de criação desta forma de trabalho do auxiliar da juventude na gestão local, a metodologia qualitativa possibilitou considerar a percepção desses atores quanto ao trabalho que exercem.

O presente estudo utilizou-se de técnicas de análise documental, aplicação de questionário e realização de entrevistas semiestruturadas junto aos atores envolvidos. A análise de documentos teve como propósitos identificar o contexto histórico e as principais características da intervenção. Os questionários tiveram a função de descrever o perfil sociodemográfico dos auxiliares da juventude. Já as entrevistas, entendidas como um dos instrumentos básicos de coleta de dados dentro da perspectiva da pesquisa qualitativa, de acordo com Ludke e André (1986), tiveram, como objetivo, apreender as percepções, os sentidos e significados na perspectiva dos atores envolvidos quanto aos temas de interesse da pesquisa, bem como identificar e analisar a contribuição da promoção da saúde.

Para atender ao objetivo proposto de analisar o trabalho e as percepções dos auxiliares da juventude e aproximações com a promoção da saúde, a proposta inicial era a de realizar o estudo com todos os casos, pois, pela quantidade total de 31 profissionais da Coordenadoria, considerava-se que todos poderiam contribuir como fonte de informações. Entretanto, considerou-se que os critérios numéricos na pesquisa qualitativa não servem de base para garantir sua representatividade, mas que o número suficiente de sujeitos participantes é aquele que permite a reincidência de informações (Minayo, 1992).

Foram realizadas 18 das 31 entrevistas programadas, entre o segundo semestre de 2007 e início do primeiro semestre de 2008. As dificuldades para coleta deram-se pelos seguintes motivos: houve situações em que o cargo era desconhecido dentro da própria subprefeitura, ou então os auxiliares encontravam-se espalhados pelos diferentes setores das subprefeituras, pelo fato de não ocuparem, exclusivamente, a função de auxiliar; também houve situações de subprefeituras em que não havia uma pessoa nomeada para o cargo ou existiam pessoas nomeadas para a função que não quiseram realizar as entrevista por não desenvolverem esse trabalho.

Das 31 subprefeituras nas quais deveria haver um auxiliar da juventude nomeado para o cargo, o mais comumente encontrado foi o que denominamos de acúmulo de funções, correspondendo a 48% do total de auxiliares da cidade. Em 13% das subprefeituras havia os auxiliares nomeados, porém eram desviados da função que deveriam exercer. Em 10% das subprefeituras não havia nomeação para o cargo. Também chamou atenção o fato de que 26% das pessoas que deveriam ocupar o cargo não foram às entrevistas agendadas (10%) ou não foram encontradas, pois não foram localizadas por outros funcionários da subprefeitura (16%), alegando ausência, licença ou, até mesmo, desconhecimento de quem fosse o auxiliar da juventude da subprefeitura. A Figura 1 contribui para o entendimento da situação exposta.

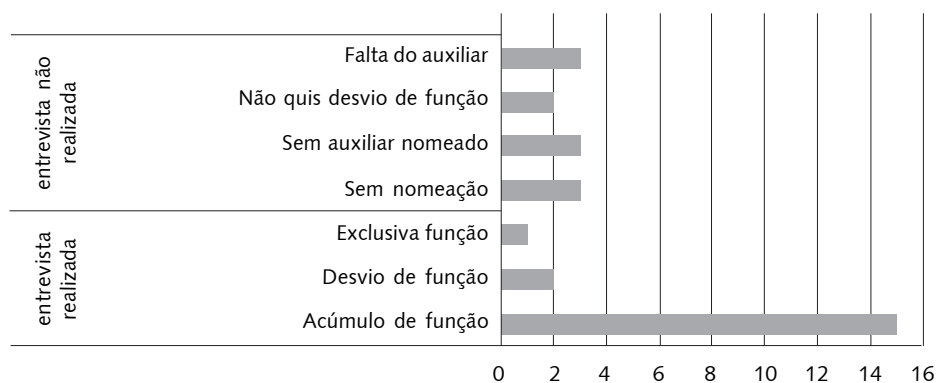


Figura 1. Explicitação do campo das entrevistas com auxiliares da juventude do município de São Paulo, 2008.

No que se refere à análise dos dados desta pesquisa, utilizou-se a análise de conteúdo temática, com base em categorias criadas, como proposto por Bardin (1995), cujo objetivo foi o de compreender o sentido das comunicações e suas significações explícitas e/ou ocultas. A análise final foi feita por meio da articulação entre os dados obtidos em campo, por meio da análise documental e das entrevistas, e os objetivos da pesquisa e o referencial teórico que orienta o estudo.

Discussão dos resultados

Para entendimento do caminho de raciocínio tomado, foi criada uma representação gráfica para contribuir na análise da pesquisa. Cabe ponderar que, apesar do risco que a utilização de uma representação gráfica pode trazer de reduzir o entendimento de determinada questão, a preocupação da pesquisa foi a de criar um olhar holístico, preocupado com a não-fragmentação dos dados coletados.

O desenho central com os quadros representa a construção a partir do campo teórico relativo ao tema políticas públicas para a juventude. As setas pontilhadas representaram os questionamentos que esta pesquisa tentou compreender. O esquema teve, então, o propósito de facilitar o olhar e apontar para questões que a pesquisa levantou, contribuindo na análise dos resultados (Figura 2).

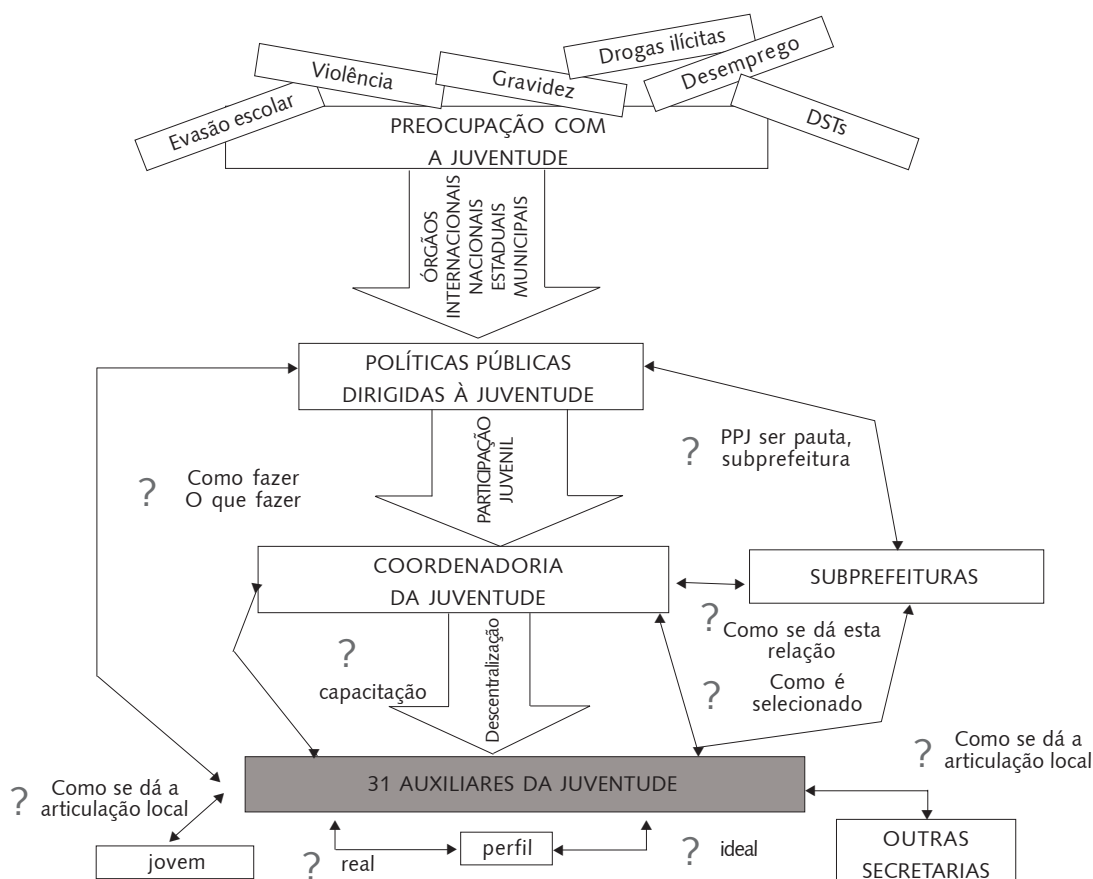


Figura 2. Representação gráfica advinda do campo da pesquisa.

Ao se traçar o perfil das pessoas que ocupavam a função, os dados mostraram que há uma diversidade entre os responsáveis pelo cargo, ocupado sobretudo por homens (76%), enquanto 24% correspondem a mulheres. Apenas 21% dos entrevistados têm entre 18 e 24 anos, enquanto 21% das pessoas que ocupavam o cargo estavam na faixa etária de 26 a trinta anos, 26% entre 31 e quarenta anos, e a maioria dos entrevistados estava na faixa etária entre 41 e 55 anos.

Por ser uma estratégia desenvolvida com a finalidade de trazer a questão juvenil para a pauta de discussões da gestão pública, havia a expectativa de que o responsável por esse cargo fosse um jovem com idade entre 18 e 24 anos, denominado gestor jovem, pois poderia ser um aspecto facilitador da integração com outros jovens. Entretanto, a proposta de ter um auxiliar da juventude nas subprefeituras não considerou esta perspectiva, já que outras faixas etárias foram encontradas entre os responsáveis pelo cargo.

“Tem pessoas que tem 30, na reunião que eu fui tem uma senhora que tem 52 anos, que representava a juventude, e ela vê a juventude com outros olhos, não vê como eu ou você, então é isso, eles não se preocupam com a faixa etária na hora de nomear, com o perfil do auxiliar”.

A heterogeneidade dos gestores públicos que assumiram as subprefeituras motivou a existência de diferentes formas de concepção de gestão, de prioridades de trabalho e, no caso da juventude, quando o tema foi cogitado, não garantiu que a juventude fosse pautada em seus trabalhos. O mais comumente encontrado foi o sujeito estar a serviço da autoridade local, exercendo diferentes funções, poucas vezes relacionando assuntos com que deveria se ocupar.

“Existe desvio de função, às vezes o auxiliar não é somente auxiliar de juventude, existe o tramite de fluxo interno na subprefeitura, porque as questões do cotidiano consomem a subprefeitura. E quando eu falo questões de cotidiano é: plantar arvores, tapar buracos, correr atrás e rato, limpar lixo, é isso, trocar lâmpada”.

A inserção de um jovem nesse tipo de gestão não mudou a realidade, e a formalização do cargo não garantiu que exercitasse seu direito de participar, pois o cargo não foi considerado um instrumento da gestão. Sem poder de decisão, o auxiliar da juventude é desconhecido dentro do próprio ambiente de trabalho. Há poucas situações em que é valorizado pela subprefeitura, e a grande maioria dos subprefeitos utiliza o cargo para suprir outras necessidades, sobretudo de cunho administrativo.

“Todos os dias a gente tem que dizer o que é e o que faz, para as mesmas pessoas, até a gente convencer essas pessoas que a gente está aqui para isso. O pessoal não entendeu que o cargo de auxiliar de juventude não é um cargo partidário, um cargo com um moleque que não vai fazer diferença, as próprias pessoas da subprefeitura não entendem isso, elas levam por outro lado”.

Foi identificada, neste trabalho, uma nítida dificuldade em tornar as políticas públicas para juventude pauta das agendas das subprefeituras, dentre outros fatores, pela pouca visibilidade e jovialidade do tema.

“A maior questão da juventude é a visibilidade para essas questões”.

“Dentro do nosso país, normalmente, eles começaram a ver o jovem há pouco tempo, investir no jovem e fazer política para o jovem. Então tanto para os governos federal, estadual e municipal a gente está engatinhando ainda, eu acho que poderia ser muito melhor ainda”.

Uma estratégia que fomentaria o tema juventude na gestão local seriam cursos de capacitação, pois poderiam ser importantes instrumentos para a apropriação de conhecimentos e informações, facilitando

o enfrentamento das situações cotidianas e o amadurecimento para o exercício da função. Entretanto, pode-se considerar que os auxiliares da juventude não passaram por nenhuma atividade de profissionalização técnica específica para assumir o cargo - 79% dos entrevistados afirmaram não ter tido nada nesse sentido, enquanto 21% relataram terem recebido algum tipo de capacitação. Porém, chama a atenção o fato de que esses últimos são os servidores da rede que fizeram capacitação em função de outros trabalhos que exercem, e não algo específico para o cargo.

“Total impotência de você ter as ferramentas na mão e ninguém te ensinar a usar, você tem prego, chave-de-fenda, pregos, parafuso, mas ninguém te ensina a usar, ninguém te dá o caminho, quando você sabe o que fazer eles não te dão o material e quando você tem o material você não sabe o que fazer... Você tem ferramenta demais para pouco conhecimento. E aí quando você vai adquirindo esse conhecimento, eles vão tirando essas ferramentas de você, então fica um negócio de impotência”.

A viabilidade de condições para o exercício de seu trabalho foi considerada um ponto de reflexão para a implantação da estratégia de ter um gestor jovem atuando na gestão local. A falta de recursos, de estrutura física, assim como a burocracia do serviço foram anunciadas em várias entrevistas como obstáculos para o seu desenvolvimento.

“Às vezes você tem uma idéia boa e sabe que vai para frente, vai dar resultado, só que isso demora trezentos anos para liberar verba, vai para análise e às vezes você não tem as ferramentas necessárias nessa sub, nem mesmo em qualquer outra secretaria você consegue. E você acaba se desgastando um pouco”.

Como é funcionário de escolha do subprefeito, a cada troca de governo há a possibilidade de um novo auxiliar da juventude ocupar a função e, dadas a instabilidade e descontinuidade de pessoas no cargo, a criação de propostas que venham a ser políticas públicas torna-se quase inviável.

“Por ser cargo comissionado, não há garantias de estabilidade e continuidade, o que gera uma alta rotatividade de pessoas e conseqüente incerteza quanto ao futuro do próprio trabalho. Além da discussão de que este trabalho, da forma com que está desenhado perde sua capacidade de ação a cada troca de mandato de subprefeitos, contribuindo para elaboração de políticas de governo e não de Estado como deveria ser a política pública”.

Outro aspecto importante que as entrevistas deixaram claro foi a falta de conhecimento, tanto da gestão como deles mesmos, sobre algumas diretrizes nos marcos legais que contribuem para nortear o cargo. Os auxiliares entrevistados mencionaram a falta de regras estabelecidas para a execução do seu trabalho, o que contribui para o fortalecimento do seu papel.

“Se você coloca uma atribuição o cargo fica muito mais respeitado. Ai você passa a participar de muito mais coisas que você não tinha noção antes. Porque, se o cara não tem atribuição, pra que eu vou passar isso para ele? Ele tem o nome de auxiliar de juventude. Eu acho que o grande mal é esse, porque o auxiliar de juventude, na subprefeitura, é praticamente nulo. Eu acho que esse é o grande problema. Tem vontade, mas não tem corpo, e ai não tem poder”.

Saber se o auxiliar da juventude funcionava como um canal de comunicação entre a gestão e a juventude local foi um dos propósitos da pesquisa, pois o sucesso de uma intervenção está vinculado a como é considerada a perspectiva da juventude de onde ocorre tal proposta. De acordo com a percepção dos entrevistados, a juventude local pouco ou nada conhece do seu trabalho, há um distanciamento entre ele e a sociedade civil jovem. Em poucas situações a comunidade jovem reconhecia seu trabalho. Os motivos apontados seriam: a falta de atratividade ou a inexistência de propostas; o jovem não se sente atraído por temas políticos ou pela subprefeitura; ou, ainda, os jovens

ao redor das subprefeituras não reconhecem o auxiliar como um canal de interlocução e exigibilidade de seus direitos, por ser visto com desconfiança porque ocupa um cargo público.

“A população não tem nenhum esclarecimento sobre esse cargo. As portas sempre foram fechadas para a comunidade. Os jovens não conhecem esse cargo. Eles não sabem para que serve a subprefeitura nem o que é o cargo de auxiliar de juventude”.

Além do desconhecimento, a partir do momento em que a participação juvenil institucionalizou-se na gestão local, trouxe um risco: simultaneamente, o mesmo jovem que ocupa um cargo público é tomado como porta-voz de uma comunidade. Caminhar entre estes dois polos exige autonomia e independência por parte desse sujeito pois, enquanto está no serviço, é um representante da juventude, e, quando está na comunidade, é um representante do poder público.

“Quando você chega lá e se identifica como prefeitura, ninguém quer conversar, todo mundo leva a prefeitura como funcionário público, funcionário público não trabalha, não faz isso, não faz aquilo, e não vê que tem os dois lados... Só que os jovens não sabem disso, e quando você tenta passar isso para eles, eles não acreditam, eles discordam de você, criticam você”.

Uma fala emblemática afirma que, se os jovens de sua comunidade soubessem da sua existência e fossem procurá-lo na subprefeitura, ele não teria o que oferecer como resposta.

“Falta informação para o jovem sobre a nossa função, tudo bem. Ai vai supor, chega a informação, auxiliar de juventude, ai os jovens começam a procurar. Onde você vai descarregar toda a sua demanda? Quem vai pegar essas demandas e comparecer, dar um retorno para essas demandas? Então é preocupante”.

A pesquisa tinha a preocupação de se aproximar das práticas dos auxiliares, os dados trazidos do campo empírico mostraram que há poucos ou nenhum projeto construído no nível local. Na descrição dos entrevistados, a maioria dos trabalhos com jovens era relacionada, predominantemente, à produção de eventos, com a característica de não ter continuidade. Estes eventos nem sempre são dirigidos especificamente aos jovens da região, são desenvolvidos para toda a população, e como a maioria das pessoas que participa destas propostas são jovens, são considerados eventos para a juventude.

“As ações aqui são muito isoladas, uma vez ou outra tem um show ou outro, acontece uma apresentação de teatro, movimentação do pessoal que pratica esportes... Um pacote já fechado, mas mesmo assim surte efeito, mesmo sendo ações isoladas, porque são pessoas carentes de tudo, de lazer, cultura e entretenimento”.

Se, por um lado, o auxiliar da juventude é um instrumento de responsabilidade pela Coordenadoria da Juventude, com a finalidade de contribuir para a elaboração de políticas públicas para juventude no nível local, por outro, ele é indicado pela subprefeitura e subordinado a ela, o que permite identificar dois importantes canais de gestão pública que deveriam ser complementares, mas têm dificuldades de estabelecer o diálogo necessário. Mostra-se a ausência de articulação entre os diferentes setores da gestão por meio da falta de demarcações claras do papel de cada instituição em relação ao auxiliar da juventude, dificultando a interlocução entre estes órgãos.

“Eu acho que o projeto é legal, você ter uma pessoa em cada subprefeitura que realmente consiga políticas públicas para o jovem, mas eu acho que mesmo dentro da subprefeitura tem essa dificuldade... A Coordenadoria não bota nada aqui no auxiliar de juventude, eles não podem nem bater o pé”.

Uma política destinada à juventude deveria ter, por princípio, um caráter intersetorial, já que cruza transversalmente várias políticas municipais: cultura, esporte, saúde, educação, trabalho. As entrevistas realizadas trouxeram esta preocupação, mas não indicam sinais de que isto aconteça.

“Envolver outras secretarias eu acho que a questão. É você ter na Coordenadoria de Juventude realmente uma representação melhor, um diálogo maior com outras secretarias, para estar questionando a questão do jovem mesmo”.

Quando as entrevistas trouxeram a temática de sujeito saudável, as respostas ficaram no nível idealizado, como algo ainda não conquistado. A saúde aparece relacionada à garantia dos direitos básicos.

“Um jovem saudável é entendido a partir de um conjunto de determinantes, como o acesso ao trabalho, à educação, às condições de moradia, ao lazer, aos serviços de saúde”.

Os referenciais teóricos que embasaram esta pesquisa têm em comum os pressupostos da participação e da intersetorialidade, entendidos aqui como questões fundamentais para a elaboração de políticas capazes de reorientar os serviços no sentido de diminuir sua fragmentação, respeitar a heterogeneidade juvenil, assim como promover políticas que superem a visão estigmatizante de jovem problema. O auxiliar da juventude, tomado como ator com possibilidade de exercício da função pública, poderia ser um agente promotor de saúde desde que os tantos desafios apontados fossem superados.

A Figura 3 objetivou representar graficamente a complexidade do que seria um possível funcionamento efetivo da proposta. A partir de um fluxo constante, os diferentes componentes envolvidos nesse circuito se articulariam e se inter-relacionariam, de forma a contribuir para a qualidade do trabalho dos auxiliares da juventude, em um processo de contínua retroalimentação, tendo o jovem local como grande centro.

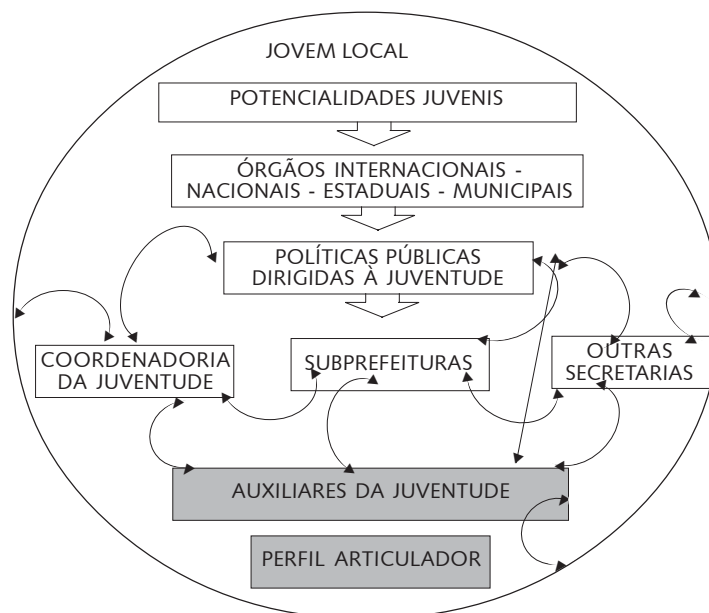


Figura 3. Representação gráfica para efetividade da estratégia de trabalho dos auxiliares de juventude.

Considerações finais

O referencial teórico-conceitual sobre políticas públicas para a juventude reforça a necessidade de se considerarem as determinações socioeconômicas e a diversidade subjetiva dos jovens para os quais são criadas intervenções e que elas devem ser integrais, descentralizadas e incentivar a participação ativa destes atores sociais. Entendidos como sujeitos de direitos e potencialidades, as políticas públicas devem contribuir para que o jovem possa construir o próprio percurso e exercer sua cidadania.

Ao se tomarem os auxiliares da juventude como objeto de estudo, considerou-se que estes, ao ocuparem um canal institucional de participação, pudessem ser articuladores de diferentes setores da gestão local em função da transversalidade do tema Juventude. Entendeu-se que havia um avanço significativo no fato de ter sido criado o cargo, e não havia como desconsiderar sua potência. A conotação de potência da proposta se deu pelo fato de estar apoiada em importantes conceitos: a participação juvenil na gestão pública e a intersetorialidade, por pressupor que a temática de juventude seja articuladora de setores em prol da sua comunidade.

Entretanto, os dados colhidos nessa pesquisa mostram que há muitos desafios para o seu funcionamento ideal. O lugar criado para que o jovem ocupasse e atuasse com uma ponte entre o Estado e o jovem local não funcionou como foi proposto, havendo ainda muitos desafios a serem enfrentados. Pôde-se considerar que a proposição e criação desse lugar representaram um avanço, porém houve uma precariedade na forma com que ele foi ocupado.

A distribuição dos auxiliares nos espaços da cidade onde há maior concentração de jovens com necessidades de intervenções do poder público foi considerada um aspecto positivo, pois esse instrumento de gestão estava presente nas regiões periféricas do município com concentração de jovens. Entretanto, a existência de apenas um auxiliar em cada subprefeitura foi considerada um dos fatores que influenciaram a inviabilização do diálogo com a diversidade juvenil local.

O cargo de auxiliar da juventude foi uma proposição da Coordenadoria da Juventude, porém o funcionário ocupante do cargo é subordinado à subprefeitura. A dificuldade de diálogo entre estes dois canais da gestão pública, que deveriam ser complementares e norteadores do seu trabalho, contribuiu para não legitimar seu lugar na gestão. Neste sentido, o auxiliar da juventude não pôde ser responsabilizado unicamente por não exercer sua função de forma adequada, já que caberia à Coordenadoria advogar a seu favor nas subprefeituras, em nível ampliado, Assim como caberia aos subprefeitos contribuir para que o papel do auxiliar tivesse visibilidade no nível local.

A ausência do tema políticas públicas para a juventude nas agendas das subprefeituras explicita que o fato de se instituir uma proposta de trabalho não garante seu funcionamento. O cargo de auxiliar da juventude nas subprefeituras da cidade foi constituído, mas não foi tomado como instrumento de gestão, e o responsável pelo cargo foi reconhecido pela função que ocupava dentro do serviço.

Por ser de responsabilidade do subprefeito, a ocupação do cargo deu-se mais por questões políticas do que pela capacidade técnica ou representatividade dos jovens da região. Dentro de uma gestão, com intenções democráticas, não foi considerada a possibilidade de eleição deste representante da juventude local, como uma estratégia de reconhecimento, pela comunidade, deste jovem eleito como um canal de interlocução e exigibilidade de seus direitos.

Acrescenta-se, ainda, que a falta de comunicação entre setores dentro das subprefeituras, secretarias e serviços das comunidades contribuiu para a dificuldade de tornar o auxiliar da juventude ator estratégico da intersetorialidade que o tema "juventude" demanda dentro das próprias subprefeituras. Cabe apontar, ainda, a inexistência de estratégias de diálogo com o jovem local, de forma que pudessem ser ouvidas suas opiniões.

Outro fator que contribuiu para a não-sustentação da estratégia diz respeito à falta de capacitação técnica para a execução da função destes profissionais. Essa falta de instrumentalização, no sentido de fortalecer seu trabalho, contribuiu com a dificuldade de os auxiliares definirem as atribuições do cargo.

A percepção dos responsáveis pelo cargo de auxiliar da juventude trouxe, ainda, um aspecto conflituoso, que induz a uma ambiguidade de expectativas: de um lado, a comunidade que deveria aspirar que o auxiliar da juventude fosse um porta-voz local, que reivindicasse os seus direitos; do outro, o Estado almejando que este personagem fosse um mediador de conflitos no âmbito local. Como

consequência, o próprio auxiliar, por não conseguir ocupar nenhum dos papéis esperados, relata percepções de impotência, inércia e incredibilidade.

Ao estabelecer o entrosamento da promoção da saúde com as políticas públicas dirigidas à juventude, a pesquisa propôs-se a fomentar a elaboração de ações e intervenções que possam auxiliar na maior qualificação desta experiência de gestão, aproximando os referenciais teóricos da prática cotidiana.

Colaboradores

Elisabete Agrela de Andrade trabalhou na concepção, análise, interpretação dos dados e redação final do texto. Cláudia Maria Bógus trabalhou na concepção, revisão crítica e redação final do manuscrito.

Referências

- ANDRADE, E.A. **Gestão municipal de políticas públicas dirigidas à juventude e possíveis aproximações com a promoção da saúde**. 2008. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-graduação em Saúde Pública, Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo, São Paulo. 2008.
- ARIÈS, P. **História social da criança e da família**. Rio de Janeiro: Guanabara, 1981. v.2.
- BANGO, J. Políticas de juventude na América Latina: identificação de desafios. In: FREITAS, M.; PAPA, F. C. (Orgs.). **Políticas públicas: juventude em pauta**. São Paulo: Cortez, 2003. p.33-55.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1995.
- BÓGUS, C.M. A promoção da saúde como referencial para a formulação e desenvolvimento de políticas públicas saudáveis. **Bol. Inst. Saúde**, v.34, p.16-7, 2004.
- BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. **Política Nacional de Promoção da Saúde**. Brasília: Ministério da Saúde, 2006.
- CASTRO, M.G. Políticas públicas por identidades e de ações afirmativas: acessando gênero e raça, na classe, focalizando juventudes. In: NOVAES, R.; VANNUCHI, P. (Org.). **Juventude e sociedade: trabalho, educação, cultura e participação**. São Paulo: Perseu Abramo, 2004. p.275-303.
- CHAVES JÚNIOR, E. Políticas de juventude: evolução histórica e definição. In: SCHOR, N.; MOTA, M.S.F.T.; CASTELO BRANCO, V. (Orgs.). **Cadernos juventude, saúde e desenvolvimento**. Brasília: Ministério da Saúde, Secretaria de Políticas de Saúde, 1999. p.41-8.
- GARIBE, R.N. A descentralização de poder em São Paulo. In: CAPUCCI, P.F.; GARIBE, R.N. (Orgs.). **Gestão local nos territórios da cidade: ciclo de atividades com as subprefeituras**. São Paulo: Mídia Alternativa Comunicação, 2004. p.13-5.
- GIL, A.C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4.ed. São Paulo: Atlas, 2002.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Síntese de indicadores sociais 2003**. Rio de Janeiro: IBGE, 2004.

LUDKE, M.; ANDRÉ, M.E.D. **Pesquisa em educação**: abordagens qualitativas. São Paulo: EPU, 1986.

MINAYO, M.C.S. **O desafio do conhecimento**: pesquisa qualitativa em saúde. São Paulo: Hucitec, 1992.

PAIS, J.M. Jovens e cidadania. **Sociol., Probl. Prát.**, n.49, p.53-70, 2005.

_____. **Culturas juvenis**. Lisboa: Imprensa Nacional, 2003.

PIMENTA, M.M. **Ser jovem e ser adulto**: identidades, representações e trajetórias. 2007. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo. 2007. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8132/tde-15052007-111215/>>. Acesso em: 23 dez. 2007.

SÃO PAULO. município. **Decreto n.45.889**, de 10 de maio de 2005. Dispõe sobre a instituição do Programa Estação Juventude Regional no âmbito de cada subprefeitura, obedecidas as normas constantes da Lei n.13.735, de 13 de janeiro de 2003. Disponível em: <<http://www.prefeitura.sp.gov.br>>. Acesso em: 9 mar. 2007.

_____. **Lei n.13.735**, de 13 de janeiro de 2004. Dispõe sobre a instituição da Estação Juventude Regional nas subprefeituras do município de São Paulo e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.prefeitura.sp.gov.br>>. Acesso em: 18 dez. 2006.

_____. **Lei n.13.682**, de 15 de dezembro de 2003. Estabelece a estrutura organizacional das subprefeituras criadas pela Lei n.13.399, de 1º de agosto de 2002, cria os respectivos cargos de provimento em comissão, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.prefeitura.sp.gov.br>>. Acesso em: 9 mar.2007.

_____. **Lei n.13.399**, de 1º de agosto de 2002a. Dispõe sobre a criação de subprefeituras no município de São Paulo e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.prefeitura.sp.gov.br>>. Acesso em: 18 dez. 2006.

_____. **Decreto n. 42.566**, de 31 de outubro de 2002b. Institui, no âmbito do município de São Paulo, o Programa Estação Juventude. Disponível em: <<http://www.prefeitura.sp.gov.br>>. Acesso em: 9 mar. 2007.

SICOLI, J.; NASCIMENTO, P.R. Promoção da saúde: concepções, princípios e operacionalização. **Interface – Comunic., Saude, Educ.**, v.7, n.2, p.101-22, 2003.

SPOSITO, M.P. Trajetórias na constituição de políticas públicas de juventude no Brasil. In: FREITAS, M.V.; PAPA, F.C. (Orgs.). **Políticas públicas**: juventude em pauta. São Paulo: Cortez, 2003. p.57-64.

VALADÃO, M.M. A saúde nas políticas públicas: juventude em pauta. In: FREITAS, M.V.; PAPA, F.C. (Orgs.). **Políticas públicas**: juventude em pauta. São Paulo: Cortez, 2003. p.193-208.

ANDRADE, E.A.; BÓGUS, C.M. Políticas públicas dirigidas a la juventud y promoción de la salud: como la propuesta de auxiliares de la juventud ha sido traducida en práctica. **Interface - Comunic., Saude, Educ.**, v.14, n.35, p.853-66, out./dez. 2010.

Este artículo discute una intervención en políticas públicas dirigida a la juventud del municipio de São Paulo, Brasil, para debatir el funcionamiento y las dificultades que esta propuesta ha encontrado al ser traducida en práctica cotidiana de los gestores municipales. Tiene como objetivo analizar el trabajo de los auxiliares de la juventud y reflexionar sobre los principios y estrategias de la promoción de la salud. Se trata de estudio cualitativo con cuestionarios y entrevistas. El discurso teórico conceptual ha sido convincente en relación a la importancia de este sector social para la construcción de políticas públicas, aunque en la práctica poco efectivo por insuficiente mérito y sustentabilidad empleados.

Palabras clave: Juventud. Adolescente. Políticas públicas. Promoción de la salud.

Recebido em 14/09/09. Aprovado em 15/06/10.