



**UNIVERSIDADE FEDERAL  
DA BAHIA - UFBA**

Faculdade de Comunicação Social

Produção em Comunicação e Cultura

**SARA GABRIELA PRADO MERCÊS LÁZARO**

## **Juventude e Participação Social**

Diálogo entre Poder Público e Sociedade Civil no Conselho de Juventude do  
Estado da Bahia entre 2016 e 2017

Salvador  
2016.2

**SARA GABRIELA PRADO**

## **Juventude e Participação Social**

Diálogo entre Poder Público e Sociedade Civil

Trabalho de Conclusão de Curso de Graduação apresentado na Faculdade de Comunicação da Universidade Federal da Bahia como requisito parcial para a obtenção de título de Bacharel em Comunicação.

**Orientador: Prof. Jonicael Cedraz**

**Salvador  
2016.2**

## RESUMO

Este estudo pretende, a partir de análise sobre o Conselho Estadual de Juventude da Bahia, órgão colegiado de participação social ligado à administração pública estadual, entender como os espaços institucionais de participação social podem ser encarados como estratégia de interação entre sociedade/Estado, gerando trocas de informações entre as partes. Para elucidar teoricamente o objetivo proposto, este trabalho busca os conceitos de democracia deliberativa, proposto por Habermas, Cohen e Bohman, para responder ao questionamento acerca da legitimidade dos espaços institucionais de participação social enquanto espaços de efetivação da Comunicação Pública, conceito contemporâneo aplicado ao novo formato do processo comunicativo que surgiu a partir das demandas apresentadas pela sociedade civil no interior da esfera pública. O trabalho apresenta conceitos de democracia, participação social e comunicação pública. A análise parte do suposto de que os Conselhos de Políticas Públicas promovem a interação da sociedade civil com a administração pública, uma vez que são compostos por organizações sociais reconhecidos pelos trabalhos desenvolvidos nos campos em que atuam. Para alcançar a resposta para a questão colocada, foi realizada pesquisa com os membros da atual gestão do Conselho Estadual de Juventude acerca de seus conhecimentos sobre a administração pública estadual. Pretende-se, com o resultado da pesquisa e, auxiliado pelas referências teóricas trabalhadas, chegar a uma conclusão acerca da efetividade de uma Comunicação Pública de qualidade nesse espaço.

**Palavras-chaves:** Participação Social, Comunicação Pública, Esfera Pública, Democracia Deliberativa, Políticas públicas para a Juventude.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 1: Esfera Pública, segundo Habermas _____	13
Tabela 1: CEJUVE, gestão 2017-2018 _____	24
Gráfico 2: Secretarias do CEJUVE _____	27
Gráfico 3: Estrutura administrativa, CEJUVE _____	28
Gráfico 4: Programa Primeiro Emprego _____	29
Gráfico 5: Programa Auxílio Permanência _____	29
Gráfico 6: Programa Jovens Baianos _____	30
Gráfico 7: Projetos Estruturantes _____	30
Gráfico 8: Impressões sobre PPJ _____	31
Gráfico 9: SNJ _____	32
Gráfico 10: COJUVE _____	32
Gráfico 11: Juventude Viva _____	33
Gráfico 12: Plano Estadual da Juventude _____	33
Gráfico 13: Territórios de Identidade _____	34
Gráfico 14: Participação em Conferência Estadual da Juventude _____	35

## SUMÁRIO

<b>Introdução</b>	<b>6</b>
<b>1. Democracia Deliberativa, Comunicação Pública e Participação Social</b>	<b>10</b>
1.1. A Concepção da esfera Pública Deliberativa	10
1.2. Institucionalidade da Participação	13
1.3. Comunicação Pública e Participação Social	15
<b>2. História da Participação Social</b>	<b>18</b>
2.1. Breve histórico da participação social no Brasil e na Bahia	18
2.2. A Política de Juventude	20
2.3. O Conselho Estadual de Juventude	21
<b>3. CEJUVE: uma estratégia de Comunicação Pública eficaz?</b>	<b>24</b>
3.1. Metodologia e Resultados da avaliação	26
<b>4. Conclusão</b>	<b>36</b>
<b>5. Referências</b>	<b>41</b>

## Introdução

As formas do fazer comunicativo assumem um papel imprescindível para as sociedades democráticas contemporâneas e, por conseguinte, para os estudos de comunicação, política e sociedade. Assim, a análise da dinâmica comunicativa nos espaços institucionais de participação social e, mais especificamente, a compreensão da qualidade de informações trocadas nesse espaço podem colaborar para um maior entendimento da relação entre esfera civil e esfera política.

Pode-se dizer que a comunicação, em suas diferentes modalidades, se configura como um elo entre a esfera civil e a esfera política<sup>1</sup>, visto que é através dela que os cidadãos têm acesso às informações que podem garantir o controle social sobre o campo político. Deste modo, as estratégias utilizadas pelos representantes da sociedade civil inseridos nesses espaços de participação e controle para alcance de maior conhecimento sobre a administração pública acabam por definir a relação que a esfera civil, em seus diferentes nichos de organização, vai possuir com a esfera política, e interferem na forma como as pessoas vão entender e operar o devido controle social sobre a administração pública. Por isso, é importante que se compreenda como ocorre o processo de comunicação nos espaços institucionais de participação social.

O Estado Democrático de Direito no Brasil, instituído pela Constituição Federal de 1988, inaugurou um processo de transformações graduais na forma de pensar a “coisa pública”, onde a inserção da população nos processos políticos de decisão passou a ser garantido legalmente, bem como foram reconhecidas novas atribuições para as organizações da sociedade civil dentro do sistema político. Esta garantia oferecida pela “Constituição Cidadã”<sup>2</sup> permitiu que o Poder Público tomasse iniciativas que geraram a institucionalização da Participação Social. Pensar um processo democrático pressupõe ação, participação, co-responsabilidade e interação entre os diferentes sujeitos (Ciconello & Moroni, 2005, p. 31). Dessa forma, a participação é um valor necessário para a construção de uma democracia.

---

<sup>1</sup> O ambiente da esfera pública é fruto da interação entre a esfera civil - sociedade, a esfera política - Estado e a esfera econômica - Mercado. (Habermas, 1987)

<sup>2</sup> O Termo “Constituição Cidadã” possui relação com essa nova característica apresentada pela Carta Magna de 88, que prioriza em seu texto a sociedade civil sobre o sistema político.

A democracia - de caráter participativo - apontou a necessidade de os governos responderem prontamente às demandas sociais, garantindo a troca de informações de interesse público, a transparência e o diálogo permanente com a sociedade civil. A atenção sobre as demandas que circulam no ambiente da esfera pública levam a absorção de agendas sociais pela institucionalidade, que utiliza como mecanismo de lapidação da relação entre sujeito/Estado a Comunicação Pública, de caráter mais abrangente que a Comunicação Governamental, capaz de corresponder às novas demandas fruto dessa nova democracia deliberativa, já que envolve ações voltadas à coletividade.

A participação, dentro da dinâmica da democracia, se constitui num importante eixo de efetivação da Comunicação Pública, onde através da interação social entre os sujeitos de organizações e movimentos e os atores inseridos na administração pública, pressupõe-se a ocorrência de troca de informações públicas, prestação de contas e controle social sobre as ações de Estado. Falar da participação dentro do processo da Comunicação Pública é pensar em trocas eficientes de informações entre o Poder Público e Sociedade Civil. Para Jorge Duarte (2007, p. 4), a comunicação pública “não se reduz à informação. É um processo circular, permanente, de troca de informações e de mútua influência.” Dessa forma, pensar espaços institucionais de participação social é pensar em espaços onde a sociedade civil e o poder público estejam em situação de igualdade, ou seja, possuam mesmo poder de fala, voto, questionamento e argumentação.

Para Arato & Cohen (1994) a alteração da institucionalidade para introduzir espaços públicos no Estado está associada às demandas de publicização do Estado estruturadas na sociedade . “O que está em jogo é a necessidade de atualização dos princípios ético-políticos da democracia, onde o fortalecimento do tecido associativo potencializa o fortalecimento da democracia no resto das esferas da vida social” (Jacobi, 2003).

Pela sua característica de promover interação social, a participação se constitui num mecanismo de troca de informações, experiências e argumentações. O diálogo, a transparência e o controle social que a institucionalidade da participação social promove, dão a esses espaços a ideia de que se constituem em ambientes de efetivação da comunicação pública, garantindo uma proximidade

do poder público com a sociedade civil organizada, que passa a ser uma interlocutora nesse processo. Adotam-se como referência, para tratar de Comunicação Pública, conceitos como cidadania, democratização, participação, diálogo, interesse público.

A construção de um processo democrático participativo teve um fortalecimento garantido a partir de 2003, com o então Governo Lula, que encarou a institucionalização de uma política de participação social como parte de seu programa de governo<sup>3</sup>, para além de estratégia de aceitação social ou de tomadas de deliberações.

“Mais do que tornar as políticas abertas a uma construção coletiva entre governo e sociedade civil através da participação, o governo Lula tornou a própria participação uma finalidade programática que, a partir de 2003, se concretizou de diversas formas.” (2011, Pogrebinski).

A partir desse período passam a ser estruturados espaços de participação social em torno de novos direitos e temáticas (a exemplo: juventude, gênero, segurança alimentar, cidades, igualdade racial). Cuidar essas novas questões como responsabilidade da administração pública trata-se já de resposta às demandas colocadas pelos movimentos sociais que se aglutinaram em torno da eleição do Presidente Lula.

Entre essas áreas, a Juventude passou a ser considerada público objetivo de Políticas Públicas específicas. A instituição do Estatuto da Criança e do Adolescente, através da Lei Federal 8.069 de 13 de julho de 1990, constituiu em um marco inicial para olhar o jovem enquanto cidadão detentor de direitos a serem garantidos pelo Estado. A mobilização de uma diversidade de Movimentos Sociais, desde a entidades estudantis a exemplo da União Nacional dos Estudantes

---

<sup>3</sup> Espaços de Participação Social não são recentes no país, a exemplo do Conselho de Educação da Bahia, instituído por D. Pedro II, em 1843. Porém só a partir de 1988 é que são previstos espaços participativos de caráter deliberativo por uma Constituição Federal soberana.

(UNE) ou das Comunidades Eclesiásticas de Base (CEB's)<sup>4</sup>, proporcionaram o olhar diferenciado para a juventude. Para além da compreensão temporal que se entende enquanto juventude - pessoas com idade entre 15 e 29 anos - diferenciar o jovem do adolescente inclui pensar o jovem enquanto cidadão agente de transformações sociais que necessita de políticas públicas que promovam a emancipação e autonomia deste. Por se tratar de uma área de ação transversal, esse público exige uma construção diferenciada e igualmente transversal de Políticas Públicas, que alcancem a diversidade das demandas. Por esse mesmo motivo, trata-se de uma população que está inserida em diversas áreas de interesses e constrói ou é representada por uma diversidade de organizações da sociedade civil.

Pensar o processo comunicativo dentro de um Conselho de Política Pública Setorial é supor controle social sobre as ações promovidas pelo sistema político sobre as diferentes áreas. Ao pensar essa relação no espaço de participação juvenil, é pensar ainda em empoderamento do jovem enquanto agente capaz de realizar transformações sociais a partir do espaço de interlocução entre a sociedade e o Estado. Interessa portanto, aos estudos de comunicação, política e sociedade apontar a existência dessa relação em espaços criados a partir da demanda social de controle sobre o sistema político.

Entretanto, tal relação ainda é pouco investigada. Não há estudos que versem exclusivamente sobre a efetividade das trocas de informações nos espaços de participação social, ou que tratem acerca do nível e veracidade das informações obtidas pela sociedade civil a partir da inserção nesses espaços. Deste modo, para que se entenda tal fenômeno e a qualidade do produto gerado por essa interação, o presente trabalho será estruturado em três capítulos.

No primeiro capítulo, esta pesquisa vai trabalhar com três hipóteses, que serão fundamentadas a partir de conceitos sobre democracia deliberativa, comunicação pública e participação social.

A primeira hipótese é a de que com a inserção em espaços que promovem a interação direta entre poder público e sociedade civil, a compreensão sobre a forma de organização das estruturas

---

<sup>4</sup> A participação do movimento juvenis estudantis e da Igreja Católica em mobilizações pela constituição da democracia foram essenciais para a derrubada do regime militar instituído no Brasil a partir de 1964 (Pereira, 2006)

administrativas de governo, muitas vezes dificultada por um Estado mergulhado em uma burocracia herdada de anos de ditadura, se torna acessível, e portanto, permite o domínio social sobre essa organização.

A segunda hipótese afirma que, com a possibilidade de controle social sobre as ações de governo, a esfera civil pode intervir no formato das políticas públicas que serão efetivadas, portanto, possuem controle sobre as ações realizadas pelo poder executivo estadual.

A terceira hipótese é a de que a proximidade com os espaços de efetivação das políticas públicas e com a possibilidade de intervenção nas ações, provoca na sociedade civil uma melhoria na avaliação sobre a esfera política.

No segundo capítulo, foi realizado o levantamento de informações sobre a estruturação dos espaços institucionais de participação social no Brasil e na Bahia, e apresenta o histórico que possibilita entender a forma de realização da pesquisa. Nesta etapa será, primeiramente, feito um apanhado histórico sobre a efetivação da participação social como uma política de governo, como aconteceu no Brasil a partir de 2003, e, por fim, serão feitas algumas considerações acerca do corpus a ser analisado.

O terceiro capítulo trata da realização da pesquisa empírica e da conclusão do trabalho. Nesta seção serão expostos os resultados encontrados e traçadas algumas considerações acerca das hipóteses levantadas no momento anterior.

# **1. Democracia Deliberativa, Comunicação Pública e Participação Social**

Esta seção tem como pretensão contextualizar os estudos que fundamentam a afirmação dos espaços de participação social como estratégia para a efetivação de trocas de informações, para que se possa, assim, compreender de que forma esse espaço contribui para uma Comunicação Pública que serve aos interesses da sociedade no ambiente da esfera pública.

## **1.1. A Concepção da Esfera Pública Deliberativa**

Ao buscar os conceitos que definem a Democracia Deliberativa - ou participativa - nos deparamos com dois diferentes estudos. O primeiro pode ser representado por Rousseau (1987) que, ao apresentar sua clássica teoria contratualista, impulsiona às reflexões dos estudos da relação entre sujeito/Estado. Neste, a centralidade está na deliberação, ou seja, o elemento central do processo deliberativo é a decisão final. Já num segundo estudo, aqui representado por Habermas, Cohen e Bohman, o processo percorrido para a tomada de decisão passa a ter centralidade, superando a decisão em si. O elemento principal do processo decisório em uma democracia deliberativa é então a colocação de argumentos, a troca de informações e experiências, a tentativa de construção de consenso. Para tal, é necessário que uma amplitude de forças estejam empenhadas e envolvidas no processo decisório.

A concepção de política deliberativa, em Habermas (1995) é a tentativa de formular uma teoria da democracia que se constitua enquanto alternativa a duas concepções democráticas tradicionais da teoria política: o modelo republicano, e sua concepção de autonomia pública (vontade geral, soberania popular) e o modelo liberal, e sua concepção de autonomia privada (interesses particulares, liberdades individuais).

Ao construir o que considera sua teoria da sociedade, Habermas (1987) identifica dois níveis fundamentais construtores das sociedades contemporâneas: o “mundo da vida” e as esferas sistêmicas (Estado e Mercado). Em ambos os subsistemas, o político (representado pelo Estado) e o econômico (representado pelo Mercado), o autor identificou o predomínio da racionalidade utilizada como instrumento, um para a obtenção do poder (sistema político) e outro para obtenção de lucro (sistema econômico). Dessa forma, Habermas afirma o domínio do poder o do

dinheiro sobre a sociedade contemporânea, capitalista. E dessa forma essas duas estruturas são as organizadoras das relações sociais, instaurando a priorização da obtenção de vantagens nessas duas esferas.

Em contraponto a essa realidade identificada, Habermas apresenta a “Racionalidade Comunicativa”, presente em uma terceira esfera a qual chama de “mundo da vida”, espaço onde se relacionam três instâncias que regulam comunicativamente as ações humanas: Cultura, Sociedade ou relações sociais, e personalidade ou interesses individuais<sup>5</sup>. O autor afirma que o amadurecimento do processo democrático e da sociedade passa pela racionalização do “mundo da vida”, ou seja “os homens passam a definir conteúdos da cultura, suas relações sociais e sua própria personalidade, não mais através de tradições não contestáveis, mas a partir da própria razão” (Silva e Amorim, 2010, p. 5). A partir da disputa pelo domínio da Racionalidade Instrumental sobre a Racionalidade Comunicativa, Habermas constrói sua “Teoria da Ação Comunicativa”, onde aponta os “Novos Movimentos Sociais” como uma reação dos atores sociais que integram o mundo vida à “colonização” do Estado e do Mercado. Propõe ainda uma inversão na relação entre a esfera sistêmica e o mundo da vida e a necessidade de construção de possibilidades de controle das estruturas de mercado e do Estado pela sociedade.

A análise social apresentada por Habermas não possui como objetivo negar as esferas de mercado e do Estado, mas sim apontar o problema existente quando estes domínios invadem a reprodução comunicativa da cultura, das relações sociais e da própria personalidade. Ao fazer isso, é possível transpor a dicotomia Estado e mercado, e inserir dentro desta relação um terceiro elemento, mais importante na construção do processo democrático: a sociedade civil. O desafio então é a construção de estratégias para que a sociedade civil passe a regular as normas sobre Estado e mercado, bem como pensar formas onde a sociedade civil organizada impunha suas deliberações sobre esses dois. Dessa forma se constitui a concepção do autor sobre democracia, chamada “deliberativa”, que supera os limites da democracia representativa.

---

<sup>5</sup> 1. cultura: acúmulo de conhecimento do qual os atores se alimentam de interpretações quando buscam a compreensão do mundo; 2. sociedade: as pessoas que formam a sociedade regulam suas relações no mundo social através de ordens legítimas; 3. personalidade: é a competência que tornam um sujeito capaz de falar e agir, ou seja, de compor sua própria personalidade. (Silva e Amorim, 2010)

A esse espaço ampliado, de discussão e deliberação, ambiente das relações entre as três esferas, onde a sociedade civil manifesta suas opiniões e influencia nas tomadas de decisões, Habermas chama de Esfera Pública. O autor afirma que o conceito amplo de democracia pode ser concretizado no espaço da esfera pública e na sociedade, por ser nesses ambientes onde se efetiva o processo comunicativo que influencia o mundo do sistema.

Dentro do processo político deliberativo, a esfera pública assume centralidade, por se tratar de uma “estrutura intermediária” que faz a mediação entre o sistema política e os setores privados do mundo da vida. A esfera pública é uma “estrutura comunicativa”, centro potencial da comunicação pública, onde é revelado o pensamento de interesse público, o processo de formação de opinião coletiva e da vontade política. Possui a função de sintetizar os temas de interesse público e de interesses individuais coletivos, e transportá-los para o nível dos processos institucionalizados de resolução e decisão. Habermas entende enquanto princípios básicos da democracia deliberativa a liberdade, o bem comum e a participação.

As contribuições de Habermas na construção de um novo modelo de democracia permite ainda localizar os três âmbitos sociais que envolvem o processo político deliberativo: (a) o Estado; (b) a esfera pública e (c) a sociedade civil. Reconhecendo isso, surge a necessidade de se pensar estratégias de criação de canais de participação, caso contrário torna-se impossível a efetivação da democracia deliberativa. Surge então a proposta de construção de espaços públicos auto-organizados pela sociedade civil, onde a partir do debate os atores sociais poderiam chegar a consensos sobre questões individuais, morais e sociais, e a deliberação coletiva ganharia força e conseguiria pautar os sistema político através da esfera pública, espaço mediação entre os dois, conforme aponta Vieira (1998).

“A existência de espaços públicos independentes das instituições do governo, do sistema partidário e das estruturas do Estado é condição necessária da democracia contemporânea. Como intermediações entre o nível do poder político e as redes da vida cotidiana, esses espaços públicos requerem simultaneamente os

mecanismos de representação e participação”  
(VIEIRA, 1998, p. 65).”



**Gráfico 1: Esfera Pública, segundo Habermas. De acordo com essa teoria os Espaços Públicos de participação social estão inseridos no ambiente da Esfera Pública, porém não se possuem vínculos com a institucionalidade política, por garantir dessa forma maior autonomia à esfera civil.**

Habermas afirma ainda que, com a compreensão da esfera pública enquanto espaço de mediação entre o Estado e sociedade civil, “essa participação (fruto da comunicação realizada em nesses espaços públicos de discussão) agora é expressamente assegurada pelo Estado” (Habermas, 1981, p. 251).

## **1.2. Institucionalidade da Participação**

Sem negar a contribuição de Habermas na construção de um modelo democrático ampliado, onde comunicação e participação são as palavras chaves para o processo de efetivação da democracia, Cohen, ao propor “Reflexões sobre Habermas sobre a Democracia” (1998), critica a proposição de uma organização social independente das estrutura de Estado, por considerar “uma decisão desencorajadora da soberania popular” (Cohen, 1998, p. 35), já que lhe parece pouco eficaz a atenção, em especial do poder legislativo, às demandas trazidas pela sociedade sem a participação do Estado nos processos de discussão. Essa idéia, segundo Cohen, considera apenas os interesses da Sociedade Civil, ignorando que o próprio sistema político possui interesses, e

que num processo comunicativo, ambos devem ser confrontados para a construção de um consenso capaz de ser efetivado pela institucionalidade.

Em contraposição às estratégias de efetivação da democracia deliberativa proposta por Habermas, Cohen apresenta o modelo da Poliarquia Diretamente Deliberativa (PDD), cuja idéia fundamental é “institucionalizar soluções de problemas diretamente pelos cidadãos e não simplesmente promover a discussão informal com promessas de influências possíveis na arena política formal”. Essa proposta compreende três pontos: (a) A participação direta veicula conhecimento e valores locais relevantes na tomada de decisão, partindo do suposto que os sujeitos sociais envolvidos no processo decisório possuem informações relevantes sobre o contorno dos problemas e podem detectar tanto o engano de outros, quanto as consequências não intencionais de decisões passadas; (b) a institucionalização de vínculos entre unidades de participação, permitindo assim a diminuição da estreiteza comumente associada ao localismo e (c) o reconhecimento dos limites das instituições legislativas na resolução de problemas, bem como o reconhecimento de que os interesses e deliberações públicas não dizem respeito apenas a essas instituições, sendo assim, cabe ao legislativo dar poder e facilitar a solução de problemas através das arenas diretamente deliberativas (executivo).

Na PDD a esfera pública é organizacionalmente dispersa, na medida que constrói opiniões e demonstra interesse de intervenção em diversas instituições não apenas legislativas, e socialmente heterogênea, já que seus membros não compartilham características sociais, qualidades morais e informações comuns. É ainda o local onde a tentativa de resolução de problemas encontra o princípio político, na forma de deliberação, através da argumentação entre cidadãos livres e iguais. Considera ainda a existência de uma estrutura social com distorção de classes.

Não distante do apresentado por Cohen, Bohman afirma que a deliberação é “um processo dialógico de intercâmbio de razões cujo objetivo é solucionar situações problemáticas que não seriam resolvidas sem a coordenação e a cooperação impessoal” (Bohman, 1996, p. 27). Para este autor, mais importante que antes de um processo discursivo ou argumentativo, a deliberação é uma atividade cooperativa e pública, que só alcança o sucesso quando os agentes são

convencidos à continuar suas cooperações em desenvolvimento. O conceito de democracia deliberativa busca analisar “como as instituições públicas podem tornar-se mais democrática através da qualificação dos métodos e das condições de debate, discussão e persuasão, enfim, através da deliberação pública” (Bohman, 1996, p.2).

### **1.3. Comunicação Pública e Participação Social**

Após consolidada a abordagem acerca dos conceitos de esfera pública e democracia deliberativa, é momento de aprofundar questões relacionadas a participação social e seu papel no processo da Comunicação Pública.

O conceito de Comunicação Pública aplicado a este estudo, diz respeito à complexa rede de transações de informações que ocorrem na esfera pública, espaço onde os atores inseridos na sociedade contestam, influenciam e são influenciados pelos setores sistêmicos. O autor Juan Jaramillo López, entende a comunicação pública enquanto um conceito naturalmente habermasiano, na medida que é efetivada na esfera pública apresentada por Habermas. Para o autor, a Comunicação Pública é fruto da relação entre o campo da comunicação e a política, considerando o público como aquilo que pertence a todos e a política como a arte de construção de consensos (López, 2003, p.1). Apesar desta compreensão, o autor leva em consideração que a proposta de Habermas de formação de uma discussão racional e irrestrita tem uma conotação ideal-utópica (López, 2010, p.3).

Podemos ainda encontrar em Matos (in Duarte, 2009b, p.49), o conceito de comunicação pública como o “processo de comunicação instaurado em uma esfera pública que engloba Estado, governo e sociedade, um espaço de debate, negociação e tomada de decisões relativas à vida pública do país”. A autora relaciona comunicação pública com democracia e cidadania e pensa a comunicação pública “como um campo de negociação pública, onde medidas de interesse coletivo são debatidas e encontram uma decisão democraticamente legítima”. Para Matos, a comunicação pública requer o envolvimento e participação ativa da sociedade. Para seu reconhecimento, é necessário que a comunicação pública preveja (a) a participação dos cidadãos sobre os temas públicos; (b) infra-estrutura da esfera pública que possibilite esse envolvimento;

(c) valorização da função participativa do cidadão e processos de discussões públicas constituídos por regras claras que visem à equidade.

Liberato (2011), apresenta conceitos semelhantes ao de López, considerando a comunicação pública como uma área que opera a intermediação da comunicação entre instituições públicas e os cidadãos. Duarte (2009) aprofunda mais a idéia de comunicação como mediadora de relações entre sociedade/Estado, a medida que afirma que esta privilegia os interesses dos cidadão de forma coletiva: “Comunicação pública coloca a centralidade do processo de comunicação no cidadão, não apenas por meio da garantia do direito à informação e a expressão, mas também do diálogo, do respeito a suas características e necessidades, do estímulo à participação ativa, racional e co-responsável” (p. 61).

A partir dos anos 80, com o processo de redemocratização no Brasil, o conceito de Comunicação Pública, ainda em formação, surge a partir da necessidade de contrapor à comunicação desenvolvida no setor privado, que possui relações com a comunicação estatal. Com os novos meios de comunicação, novas tecnologias e a ascensão de um novo sistema político, fez-se necessária a construção de um novo conceito que ultrapassa a simples passagem de informações dos governos para o público, mas correspondesse às demandas dessa nova esfera pública em formação, ambiente no qual são debatidos temas de interesse público, espaço de circulação de idéias. Esse conceito de Comunicação Pública pode, segundo Duarte e Veras, ser caracterizado de cinco maneiras: “praticada na esfera pública; realizada pelo Terceiro Setor; realizada por meio da radiodifusão pública; praticada pelo setor público e realizada pelo próprio Governo” (Duarte e Veras, 2006, p. 25).

A Participação social, nesse contexto, contribui para a efetivação da Comunicação Pública, na medida que constrói espaços onde as relações entre Estado e sociedade civil serão efetivadas, e prevê uma maior qualidade das informações trocadas e dos argumentos colocados para alcançar o consenso. É nesses espaços que a os atores sociais se inserem na administração pública, ocorre a troca de informações públicas, prestação de contas e controle social sobre as ações de Estado.

Ao propor formatos e estratégias para a construção de espaços que dessem conta de garantir a efetividade das demandas sociais nascidas no espaço da esfera pública, os autores que elucidam

o conceito de democracia deliberativa oferecem subsídios para a construção de “arranjos participativos” dentro da institucionalidade (entre estes, podemos por exemplo citar a experiência do orçamento participativo ou dos conselhos de políticas públicas).

Falar da participação dentro do processo da Comunicação Pública é pensar em trocas eficientes de informações entre o Poder Público e Sociedade Civil. Dos espaços institucionais de participação social onde, em teoria, essa característica se apresenta, podemos citar os Conselhos de Políticas Públicas e as Conferências Públicas. Enquanto as Conferências se tratam de eventos que ocorrem dentro de uma temporalidade, e é constituída por etapas e regras passíveis de reedição a cada convocação, os Conselhos de Políticas Públicas são órgãos colegiados permanentes, vinculados às estruturas do Estado e de formação mista. Ciconello (2008, p.4) nos apresenta o que seria a estrutura ideal de um Conselho de Políticas Públicas:

- Paritário (representantes governamentais e representantes da sociedade civil em igual número).
- Deliberativo (com atribuições de deliberar sobre a formulação, as prioridades e o orçamento da política).
- Com gestão compartilhada da política, permitindo o controle social por parte das organizações e movimentos da sociedade civil (monitoramento e avaliação).
- Implantado nas três esferas da Federação (União, estados e municípios), formando uma estrutura de gestão federativa das políticas públicas.
- Com representantes da sociedade civil eleitos autonomamente em fórum próprio, não sendo indicados por decisão unilateral dos governos.

Considerando o exposto, este estudo vai buscar compreender se existe de fato a qualidade na publicização das informações dentro dos espaços institucionais de participação social, já que são esses os espaços considerados cruciais para a efetivação democrática.

## **2. História da Participação Social**

### **2.1. Breve histórico da participação social no Brasil e na Bahia**

Os espaços de participação social no Brasil passaram por um processo de amadurecimento até conseguir a segurança da institucionalidade. Nos anos 70, esses espaços ficavam localizados em níveis comunitários, a exemplo das experiências das Comunidades Eclesiásticas de Base (CEB's) e dos Conselhos e Associações Comunitárias de Bairro. Essas experiências foram importantes para definir uma das características que a participação deve ter: a construção de sentimento de pertencimento do sujeito à sua comunidade ou grupo. Nos anos 80, a experiência do Sistema Único de Saúde (SUS), responsável por articular todos os serviços públicos e universais de saúde nos três níveis federativos (União, estados e municípios) e com a implantação, em cada um desses níveis administrativos, de um Conselho de Saúde, de caráter deliberativo e permanente, com a participação obrigatória de metade de representantes da sociedade civil (Ciconello, 2008, p. 4), proporcionou a participação social em decisões que atingem a esfera da macro política.

A partir de 2003, com a eleição do Presidente Luis Inácio Lula da Silva, o Lula, a participação social passou a ser encarada como uma finalidade programática em si. A criação e fortalecimento dos espaços institucionais que permitisse a inserção da sociedade civil organizada nas esferas de decisões políticas e tomar medidas para a efetivação de uma Comunicação Pública de qualidade foram agendas colocadas pela sociedade civil no ambiente da esfera pública e acolhida pelo novo governo.

Para garantir esse objetivo programático da participação da sociedade civil na construção de políticas públicas, foi criada junto ao Gabinete da Presidência da República um órgão que ficaria responsável por garantir a articulação com os diversos setoriais coordenando o diálogo permanente do governo com a sociedade civil. Dessa forma, a Secretaria-Geral da Presidência da República surge para garantir a “constituição de espaços e instrumentos participativos, bem como na formação de conceitos, noções e procedimentos que passaram a orientar os órgãos de governo em sua interação com os movimentos sociais e entidades da sociedade civil” (BRASIL, 2011, p. 16). A partir de então, é instituído um Sistema de Democracia Participativa por meio de

conselhos nacionais de políticas públicas, conferências nacionais temáticas, ouvidorias públicas, mesas de diálogo, fóruns e audiências públicas (BRASIL, 2011). Esses instrumentos, fundamentais para o aperfeiçoamento das políticas públicas e para o aprofundamento da democracia, tinham ainda como finalidade garantir o constante diálogo e troca de informações entre Estado e Sociedade Civil.

A partir desse período passam a ser estruturados espaços de participação social em torno de novos direitos e temáticas (a exemplo: juventude, gênero, segurança alimentar, cidades, igualdade racial). Cuidar dessas novas questões como responsabilidade da administração pública trata-se já de resposta às demandas colocadas pelos movimentos sociais que se aglutinaram em torno da eleição do Presidente Lula. Cabe elucidar que o próprio documento de fundação do Partido dos Trabalhadores - partido de origem do presidente Lula - apresenta a reformulação do Estado para garantir a ampla participação e contemplação de pautas socialmente exigidas como parte de seu programa político.

É preciso que o Estado se torne a expressão da sociedade, o que só será possível quando se criarem condições de livre intervenção dos trabalhadores nas decisões dos seus rumos. Por isso, o PT pretende chegar ao governo e à direção do Estado para realizar uma política democrática, do ponto de vista dos trabalhadores, tanto no plano econômico quanto no plano social. (1980, PT)

Na Bahia, a participação social começa a ganhar um caráter local a partir de 2007, com a eleição do Governador Jaques Wagner (PT). Não apenas as pautas setoriais começam a ganhar espaço no governo, que tem na Casa Civil e na Secretaria de Relações Institucionais o aparato de interlocução com essas novas institucionalidades, mas também a forma particular de encarar administrativamente o Estado da Bahia virou exemplo de participação social. A construção de uma política de territórios de identidade no Estado, teve início a partir de 2003, quando a Secretaria de Desenvolvimento Territorial do Ministério de Desenvolvimento Agrário (SDT/MDA), inicia a abordagem do desenvolvimento rural através da perspectiva territorial, prevendo mais que a delimitação física do território, o desenvolvimento de áreas que possuem especificidades agrícolas, sociais e culturais. O trabalho a ser iniciado previa 40 territórios rurais

em todo o país, e destes, 4 encontrava-se na Bahia. O Estado possui a maior parte de seu território com características consideradas rurais. Já em 2006, a Bahia contava com 26 territórios de identidade consolidados. A partir de 2007, a política territorial foi encarada como um formato administrativo para a gestão pública, com a construção do Plano Pluri-Anual para os anos 2008-2011 de forma participativa, com agendas envolvendo a sociedade civil organizada em todos os territórios de identidade.

## **2.2. A Política de Juventude**

A Política de Juventude, passa por um processo de conquista de espaço, desde a instituição do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), em 1990. A partir do ECA, o jovem com idade entre 15 e 18 anos passa a ser encarado enquanto um sujeito de direitos e necessitado de atenção por parte do Estado. É a partir da institucionalidade de uma política com olhar apropriado para essa geração que os movimentos sociais de juventude passam a ganhar força na reivindicação de um olhar diferenciado para toda a população jovem, compreendida entre 15 a 29 anos. A política de assistência social e garantias de direitos ao jovem adolescente é de extrema importância, mas não suficiente para o processo de formação cidadão. Termos como emancipação, protagonismo e autonomia passam a ser utilizados na construção das novas demandas sociais para a juventude, que passa a reivindicar Políticas Públicas que promovam condições de formação cidadão, inserção no mundo de trabalho, saúde, moradia, mobilidade, ou seja, emancipação e autonomia (econômica, social, cultural). Segundo dados do IBGE (2010), 30% da população brasileira se encontra entre a faixa etária de 15 a 29 anos.

A partir de 2004, um grupo composto por representantes de 19 Ministérios inicia o trabalho de diagnóstico da juventude brasileira e das ações e programas do governo federal destinados a esse público. O empenho resulta, em 30 de junho de 2005, na Lei Federal 11.129 que institui o Conselho Nacional de Juventude (CONJUVE), bem como a Secretaria Nacional de Juventude (SNJ), que nasce com a responsabilidade de realizar o diálogo com a sociedade civil e formular as políticas públicas a partir do resultado dessa interação. No Estado da Bahia, em 03 de junho do mesmo ano, o então Governador Paulo Souto, cria através da Lei Estadual 9.511, o Programa Jovens Baianos, que tem como objetivo a qualificação profissional de jovens com idade entre 16

e 24 anos. No ano de 2007, a exemplo do Governo Federal em 2013, o governador eleito Jaques Wagner organiza, cria sob a responsabilidade da Coordenação de Articulação Social (COAS) da Secretaria Estadual de Relações Institucionais (SERIN), um grupo de trabalho permanente envolvendo 6 Secretarias para realização de diagnóstico de ações do governo estadual voltados para o público jovem. Desse esforço nasce o Programa Trilha, executado por cinco secretarias de estado. Em 2008 o CONJUVE convoca em todo o país a I Conferência Nacional de Juventude. O governo estadual cria então, através do decreto 11.261, de 21 de outubro de 2008, o Conselho Estadual de Juventude (CEJUVE), vinculado à SERIN, que tem entre suas atribuições a realização da I Conferência Estadual de Juventude.

Apenas em 04 de maio de 2011, a partir da edição da Lei Estadual 12.212, é criado um órgão com a finalidade de coordenar, articular e integrar os programas e ações do Governo do Estado, voltados à população jovem, a Coordenação de Políticas para Juventude (COJUVE). Também nesse ano, a II Conferência Estadual de Juventude organizada pelo CEJUVE tem como resultado a conquista do Plano Estadual de Juventude, garantido pela Lei Estadual 12.361 de 17 de novembro. Após a eleição do atual Governador Rui Costa, em 2014, com a edição da Lei Estadual 13.204/2014 e a edição do decreto 15.996 de 12 de março de 2015, que modificam a vinculação da COJUVE e do CEJUVE para a recém criada Secretaria de Justiça, Direitos Humanos e Desenvolvimento Social (SJDHDS), as estruturas da Política Estadual de Juventude passam para um novo patamar. A COJUVE agrega o caráter executor de PPJ's. Em 2015, após a III Conferência de Juventude, o CEJUVE passa a ser instituído através da Lei Estadual 13.452 de 06 de novembro de 2015, e não mais por Decreto.

### **2.3. O Conselho Estadual da Juventude**

O Conselho Estadual de Juventude, garantido pela Lei Estadual 13.452 de 06 de novembro de 2015, apresenta uma formatação diferenciada em alguns pontos apresentados de um Conselho de Política Pública ideal por Ciconello (2008). O Conselho é composto por 20 organizações ou entidades representantes da Sociedade Civil e 10 Secretarias de Estado. Ao total, entre titulares e suplentes, são 60 membros conselheiros. As secretarias de estado que compõem o CEJUVE são: (a) Secretaria de Relações Institucionais; (b) Secretaria de Justiça, Direitos Humanos e

Desenvolvimento Social; (c) Secretaria de Educação; (d) Secretaria de Saúde; (e) Secretaria de Cultura; (f) Secretaria de Trabalho, Emprego, Renda e Esportes; (g) Secretaria de Promoção da Igualdade Racial; (h) Secretaria de Políticas para Mulheres; (i) Secretaria de Turismo; (j) Secretaria de Ciências e Tecnologias.

Segundo o edital de eleição do CEJUVE, divulgado em 14/09/2016 no site da Secretaria de Justiça, Direitos Humanos e Desenvolvimentos Sociais, as entidades inscritas para a composição do Conselho deveriam possuir ações em no mínimo três territórios de identidade, unidades administrativas do Estado. As organizações da sociedade civil são divididas em cadeiras, que buscam contemplar a diversidade de interesses, áreas e movimentos em que a juventude está inserida. São elas:

- I. Fóruns e Rede Juvenis (03 representantes)
- II. Jovens Beneficiários de Políticas Públicas
- III. Artísticas e Culturais
- IV. Do Campo
- V. Estudantis
- VI. Jovens Feministas
- VII. Jovens Negros e Negras
- VIII. Juventude LGBT
- IX. Comunidades Tradicionais
- X. Hip-hop
- XI. Cultura e Educação
- XII. Instituição de pesquisa
- XIII. Jovens com deficiência
- XIV. Mídia, comunicação e tecnologia da informação
- XV. Saúde
- XVI. Trabalho e renda
- XVII. Juventudes partidárias
- XVIII. Juventude religiosa

Se comparado às características apresentadas por Ciconello (2008), o CEJUVE apresenta algumas diferenciações. O tempo de vigência das gestões do CEJUVE são de dois anos. A Mesa Diretora do Conselho é composta pela Presidência, Vice-presidência e Secretaria-geral. Nos dois anos de vigência da gestão existe o revezamento entre poder público e sociedade civil nas cadeira de Presidência e Vice-presidência. O CEJUVE apresenta:

- Estrutura não-paritária, mas de maioria da Sociedade Civil (60%).
- Conselho de caráter Consultivo, não possuindo atribuição de deliberar sobre a formulação, as prioridades e o orçamento da política pública de juventude, apenas exercendo o papel de opinar sobre essas questões, mas sem poder decisório ou contestatório.
- Com gestão compartilhada da política, permitindo o controle social por parte das organizações e movimentos da sociedade civil (monitoramento e avaliação).
- Não existe um marco legal nacional que considere obrigatória a implantação de Conselhos de Juventude nas três esferas da Federação (União, estados e municípios), para que forme uma estrutura de gestão federativa das políticas públicas de juventude.
- Com representantes da sociedade civil eleitos autonomamente em fórum próprio, não sendo indicados por decisão unilateral dos governos.

A escolha do CEJUVE como objeto de estudo, é justificada por (a) tratar-se de Conselho de Política Pública Setorial, criado a partir de demandas surgidas no ambiente da esfera pública; (b) tratar-se de conselho de caráter consultivo. Sobre esse aspecto o estudo considera que qualquer conselho de política pública em funcionamento exerce em alguma medida o poder deliberativo, não sobre a distribuição de fundo específico para a efetivação de políticas públicas, mas sim sobre os temas que devem pautar essas políticas, o que se dará através do processo comunicativo, já que é no espaço do Conselho que se encontram os atores sociais “especializados” para garantia de acerto do poder público na gestão. Dessa forma, espera-se que o Conselho de caráter consultivo possua um maior potencial de efetivação da Comunicação Pública, e portanto interessante aos estudos de Comunicação e Sociedade; (c) Dos chamados “conselhos das Políticas de Direitos Humanos vinculados ao governo estadual através da Secretaria de Justiça,

Direitos Humanos e Desenvolvimento Social (Conselho de Juventude, Conselho de Direitos Humanos, Conselho de Pessoas Idosas, Conselho de Pessoa com Deficiência, Conselho LGBT) o CEJUVE é o único que permite a sociedade civil presidindo o espaço e (d) recentes ações de grande porte do Governo Estadual, a exemplo do “Programa Educar para Transformar” e do “Programa Primeiro Emprego” e da própria Lei de instituição do CEJUVE, apontam a juventude como público prioritário foco de políticas públicas na atual gestão administrativa estadual.

### 3. CEJUVE: uma estratégia de Comunicação Pública eficaz?

No dia 13 de dezembro de 2016, o CEJUVE teve seu processo eleitoral para escolha das entidades da sociedade civil que irão compor a gestão nos anos de 2017-2018. As entidades concorrentes escolheram aquelas que iriam representar a juventude do estado, em cada cadeira do CEJUVE. Foram eleitas as seguintes entidades, que irão se revezar entre titularidade e suplência em cada ano:

CADEIRA	TITULAR	SUPLENTE
Fóruns e Redes	Fórum Nacional de Mulheres Negras	Monitoramento Jovem de Políticas Públicas
	Levante Popular da Juventude	Rede de Mulheres Jovens da Bahia
	Orooni Jovens de Candomblé	Iniciativa Jovem Nova Fatimense
Juventude Religiosa	Pastoral da Juventude	Cáritas
Cultura e Educação	Associação carnavalesca Bloco Afro olodum	Afropop
	Rede das Escolas Famílias Agrícolas Integradas do Semi-árido	Casa da Cidadania de Serrinha

Artísticas e Culturais	Associação Cultural José Marti Bahia	Associação jovens Solidários
Saúde	Sind Saúde	Conselho regional de Psicologia
Políticos Partidários	UJS	JPT
Trabalho e Renda	CTB	Recicla
	FLEM	AVSI Brasil
Comunidades Tradicionais	Comunidade Quilombola Rio das rãs	Povo Pataxó Hahahãe
Mídia e Comunicação	Sind Tel	ONG Ação pela Cidadania
Juventude Negra	Unegro	CONEN
Campo	Fetag	MST
Estudantis	Viva Gente	UBES
LGBT	Coletivo Kiu!	Associação Beco das Cores
Feministas	UBM	MMM
Hip Hop	Nação Hip Hop	União das Favelas da RMS
Beneficiários	NRE-19	Núcleo de Formação e Pesquisa das Artes Cênicas

**Tabela 1: CEJUVE, gestão 2017-2018. Organizações sociais eleitas para representar a juventude baiana no espaço institucional de interação sociedade/Estado.**

Devido a falta de organizações sociais inscritas nas cadeiras de “Jovens com deficiência” e “Instituições de Pesquisa”, as cadeiras de “Trabalho e Renda” e “Educação e Cultura” ganharam novas vagas, ficando cada uma delas com quatro entidade representantes.

Segundo Ciconello (2008), o representante de conselho de política pública ocupa lugar estratégico de interlocução entre o Estado e Sociedade Civil portanto supõe-se ser figura de caráter político, liderança social em formação e uma voz reconhecida pelo espaço que representa.

Para obtenção dos resultados esperados por este estudo, foi realizada avaliação com os representantes das entidades eleitas pela sociedade civil para o biênio 2017-2018 do CEJUVE, buscando analisar o nível de informação que possuem acerca da Política Estadual de Juventude e da administração pública estadual.

### **3.1. Metodologia e Resultados da avaliação**

Para investigar as três hipóteses apresentadas, foram empregadas algumas variáveis que contribuíram para a formulação dos métodos de pesquisa empírica.

- 1) Estrutura administrativa: Compreende informações sobre a forma que Poder Público se organiza dentro do espaço do Conselho de Política Pública.
- 2) Ações executadas: Possui conhecimento sobre a execução das políticas públicas voltadas para a juventude realizadas pela administração pública do estado.
- 3) Abrangência: As entidades eleitas irão representar de fato a pluralidade da juventude dos 27 territórios de identidade do estado.
- 4) Impressões: Qual o olhar, a partir das informações que possui, sobre o cenário da política de juventude no estado da Bahia. Pretende-se entender se ocupação de espaço de representação social gera, ou não, maior credibilidade ao sistema político.

Os critérios utilizados levam em consideração os seguintes pressupostos: (a) o espaço do conselho de política pública oferece aos seus integrantes um nível de informação e conhecimento sobre as estruturas administrativas do Estado e (b) os representantes da sociedade civil em um

conselho de política pública ocupam lugar de destaque por exercer função de interlocução da sociedade com o Estado, e portanto deve buscar nesse espaço a obtenção de informações qualificadas, evitando o comprometimento do processo comunicativo a que se propõe.

Para responder às questões colocadas, foi enviado através de ambiente eletrônico formulário online para todos os representantes da sociedade civil eleitos como membro do Conselho Estadual de Juventude. A partir do resultado alcançado, busca-se compreender o papel do espaço institucional de participação social enquanto um ambiente de efetivação da Comunicação Pública. Ao total 23 conselheiros estaduais de juventude responderam ao formulário enviado.

A primeira hipótese versa sobre o conhecimento das estruturas administrativas que o espaço institucional de participação social promove. Quando perguntados sobre quais secretarias da administração pública compõem o Conselho Estadual de Juventude, apenas 4,37% soube informar corretamente todas as secretarias; 65,21% obtiveram acertos entre 70 e 90%, ou seja, erraram entre 1 e 3 órgãos da administração pública. Um total de 30,43% dos conselheiros que responderam ao estudo, não conseguiram dizer corretamente o nome de 4 ou mais órgãos componentes do CEJUVE, conforme ilustra o gráfico abaixo:



**Gráfico 2: Secretarias do CEJUVE. Ao serem questionados acerca da organização do governo na instância participativa, os representantes da sociedade civil demonstram desconhecimento sobre a questão.**

Relativo à pergunta sobre o órgão administrativo estadual ao qual o CEJUVE é vinculado, três (3) membros conselheiros não souberam dar a resposta correta, atribuindo à Secretaria de Relações Institucionais essa função. É importante recordar que o CEJUVE era vinculado a essa estrutura até o ano de 2014.



**Gráfico 3: Estrutura administrativa, CEJUVE. Sobre o vínculo administrativo do Conselho, a maioria dos membros souberam apontar qual a secretaria responsável.**

Não é possível afirmar que a hipótese colocada apresenta 100% de negativa, uma vez que não existe completo desconhecimento sobre a estrutura administrativa mais próxima à realidade do Conselho Estadual de Juventude. Pode-se afirmar, no entanto, que existe um desconhecimento acerca da forma que o Estado organiza nesse espaço.

A segunda hipótese afirma que, considerando a suposta intervenção que as organizações civis possuem sobre as políticas públicas efetivadas, existe o controle (como ocorre, quais órgãos executores) sobre as ações voltadas para a juventude do estado. Quando perguntados sobre quais órgãos são responsáveis por Programas ou Projetos do Governo Estadual que têm como a

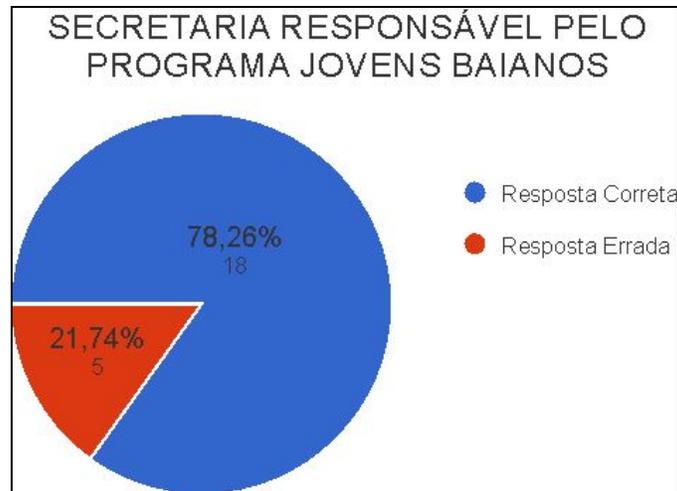
Juventude o público principal, a maioria das respostas foram respondidas de forma incorreta. As respostas atribuídas a cada uma das perguntas ilustram os gráficos:



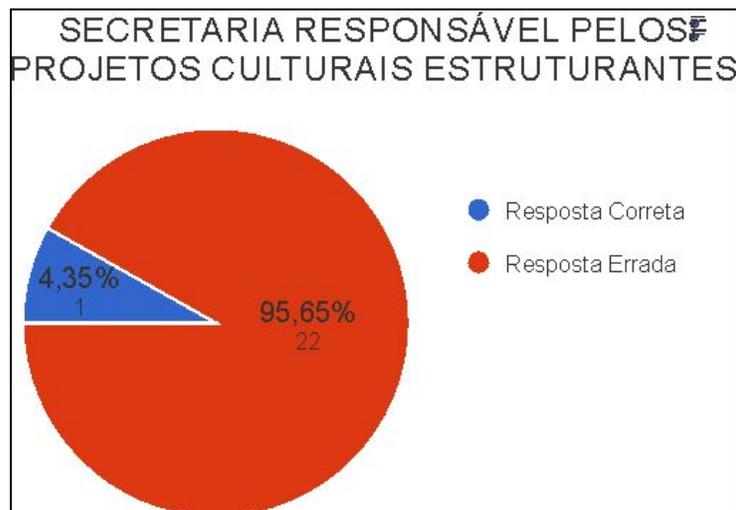
**Gráfico 4: Programa Primeiro Emprego. O Programa integra as ações do Programa Piloto “Educar pra Transformar” da Secretaria Estadual de Educação, e tem como público jovens formados pelos centros estaduais de formação profissional e técnica.**



**Gráfico 5: Programa Auxílio Permanência. O Programa integra as ações do Programa “Educar pra Transformar” da Secretaria Estadual de Educação, e tem como público os jovens estudantes das universidades estaduais que possuem renda familiar média inferior a ½ salário mínimo.**



**Gráfico 6: Programa Jovens Baianos. O Programa foi criado em 2005 pelo governador Paulo Souto, na estrutura da Secretaria de Desenvolvimento Social e Combate à Pobreza, que em 2015 foi modificada pela Reforma Administrativa feita pelo governador Rui Costa e se tornou a Secretaria de Justiça, Direitos Humanos e Desenvolvimento Social.**



**Gráfico 7: Projetos Estruturantes.** Os Projetos Culturais Estruturantes são iniciativas da Secretaria Estadual de Educação para o incentivo aos jovens artistas amadores, estudantes da rede estadual de educação, das diversas linguagens. Entre os Projetos estão o “Festival da canção estudantil” (FACE), “Tempos de artes literárias” (TAL), “Artes Visuais estudantis” (AVE), entre outros.

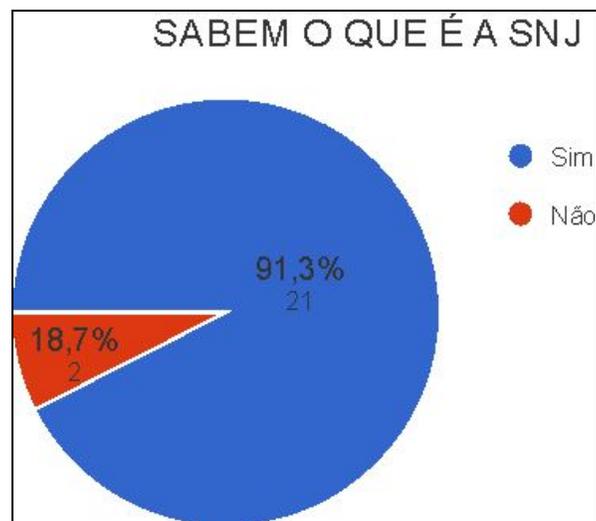
A terceira hipótese é a de que a proximidade com os espaços de efetivação das políticas públicas e com a possibilidade de intervenção nas ações, existe uma maior credibilização do sistema político, pelos representantes civis nesse espaço. Porém, quando questionados sobre as impressões acerca da situação atual das políticas públicas de juventude, a maioria dos que responderam não apresentam opinião positiva sobre o tema, porém acreditam nas possibilidades avanços para a agenda.



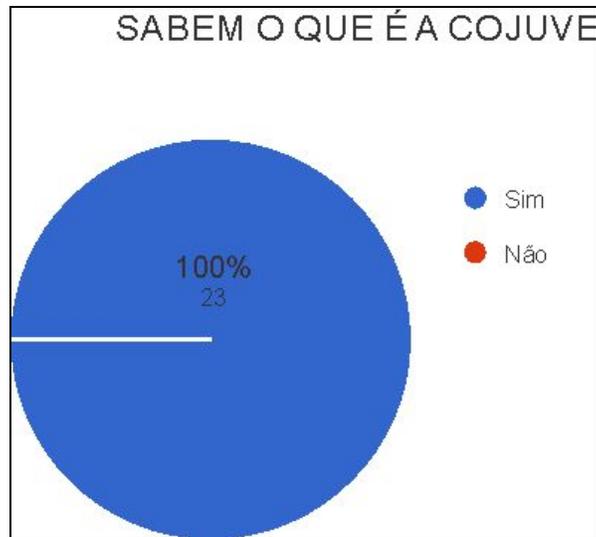
**Gráfico 8: Impressões sobre PPJ.** Os conselheiros mostram se a sua participação no espaço institucional de participação nas decisões políticas promovem maior credibilidade da esfera política.

Outras questões que podem contribuir para o entendimento da relação entre poder público e sociedade civil e permitem o alcance de conclusões mais claras das três hipóteses apresentadas, foram acerca do conhecimento sobre órgãos executores e articuladores de Políticas Públicas para a Juventude, bem como marcos legais que atingem diretamente essa parcela da população. O

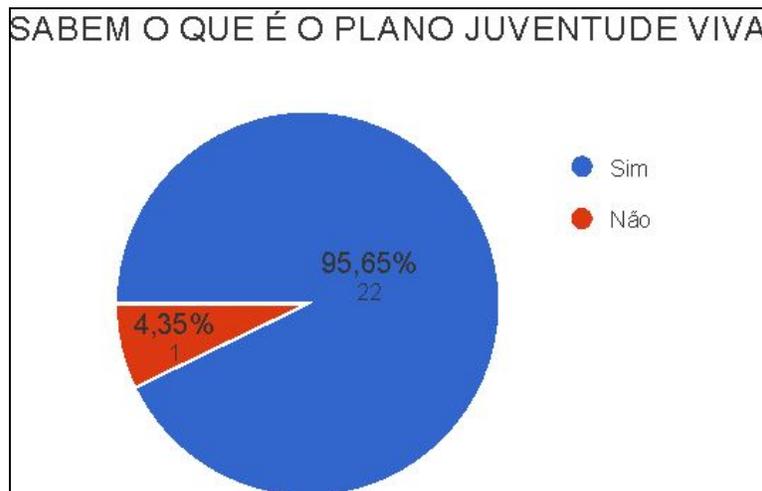
resultado para esses questionamentos apresentaram uma média de respostas diferentes das colocadas acerca da organização administrativa estadual.



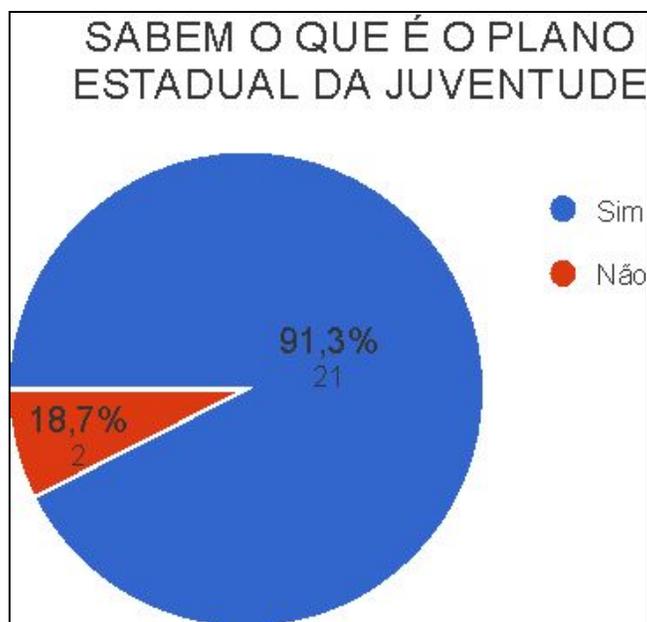
**Gráfico 9: SNJ. A Secretaria Nacional de Juventude é o órgão executor e articulador das políticas nacionais de juventude.**



**Gráfico 10: COJUVE. A Coordenação Estadual de Políticas para a Juventude é o órgão estadual responsável por executar e articular as políticas estaduais para a juventude.**

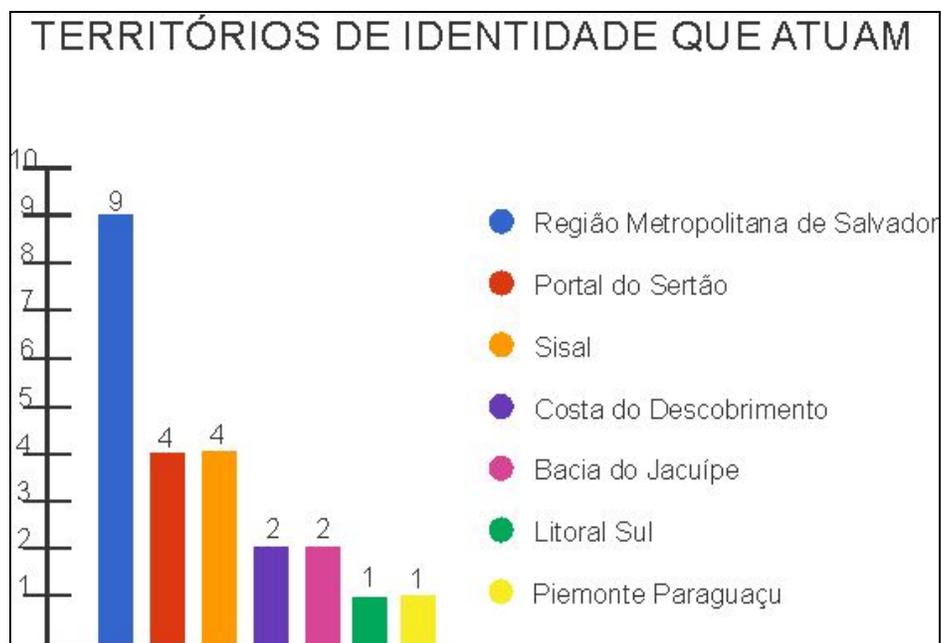


**Gráfico 11: Juventude Viva. O Programa Juventude Viva surgiu devido a necessidade de atenção aos números referentes à mortalidade da juventude negra. O Estado da Bahia é apontado pelo Mapa da Violência como um dos Estados em maior situação de vulnerabilidade nessa questão.**



**Gráfico 12: Plano Estadual da Juventude. Trata-se do marco legal estadual que define as estratégias prioritárias a serem adotadas pela administração estadual acerca das políticas para a juventude, num intervalo de vinte anos. Cabe ao CEJUVE realizar sua avaliação, em comparação com as PPJ's e atualização, caso necessário.**

Ainda sobre a organização política, o governo da Bahia possui um formato diferente para implantação de políticas públicas, dividindo o seu território em vinte e sete áreas administrativas chamadas “Territórios de Identidade”. No que tange a política estadual de juventude, o CEJUVE legitima essa divisão territorial enquanto forma de organização. Quando perguntados sobre os territórios de identidade que as organizações as quais estão como representante possuem ação, o resultado aponta que nove dessas entidades estão presentes em todo o Estado da Bahia, com algum tipo de ação. Das quatorze entidades que possuem ações locais, concentradas em determinados territórios, observa-se uma concentração em alguns poucos territórios.



**Gráfico 13: Territórios de Identidade. Ao todo, são vinte e sete unidades administrativas territoriais no Estado.**

O espaço do CEJUVE não é o único que permite a participação social nos meios da institucionalidade. As Conferências também se constituíram nesse processo enquanto marca de governos de construção participativa. Quando questionados sobre a participação em alguma das três Conferências Estaduais de Juventude já ocorridas (2007, 2011 e 2015), verificou-se que a maioria dos conselheiros já estiveram presentes neste outro espaço de participação social, conforme ilustrado:



**Gráfico 14: Participação em Conferências Estaduais de Juventude. As conferências são espaços de participação social organizados de quatro em quatro anos pelo poder público.**

Frente a uma pesquisa de resultados quase inconclusivos em relação à resposta das três hipóteses colocadas, parece correto afirmar que a troca de informações e o processo comunicativo não é nulo nesse espaço. Porém, ao mesmo ponto, não se apresenta como eficaz na garantia de controle social, uma vez que as representações civis possuem visível distanciamento sobre as formas de organização das unidades administrativas.

É possível perceber ainda uma grande concentração de organizações com ações em territórios mais próximos à Região Metropolitana de Salvador, e portanto, do Centro Administrativo Estadual, o que pode levantar questionamentos sobre a representatividade da juventude no espaço do CEJUVE.

As particularidades apresentadas pelo CEJUVE não aparentam contribuir para um avanço no controle da sociedade sobre o sistema político. Esse resultado porém, só pode ser melhor concluído após realização de outras pesquisas mais objetivas (comparação com os demais conselhos de Direitos Humanos<sup>6</sup>, por exemplo).

<sup>6</sup> Direitos Humanos conforme organização do Governo Estadual.

## 4. Conclusão

Durante a pesquisa buscou-se compreender a dinâmica comunicativa entre poder público e sociedade civil no espaço participativo institucionalizado, tendo por objetivo, central, um melhor entendimento sobre a eficácia e qualidade no processo de troca de informações entre as duas esferas. Trata-se de um tema ainda pouco abordado pelos pesquisadores da área de comunicação, porém de considerável relevância, visto que as formas de Comunicação Pública atinge, diretamente, o campo político, a esfera civil e o conceito construído sobre processo democrático.

Sendo assim, a discussão sobre este fenômeno pode ser feita a partir de algumas conclusões extraídas da análise empírica que sustentou esta pesquisa.

1. A partir dos resultados encontrados, no que tange a primeira hipótese - *Com a inserção em espaços que promovem a interação direta entre poder público e sociedade civil, a compreensão sobre a forma de organização das estruturas administrativas de governo, muitas vezes dificultada por um Estado mergulhado em uma burocracia herdada de anos de ditadura, se torna acessível, e portanto, permite o domínio social sobre essa organização* - é possível afirmar que não necessariamente as estruturas administrativas do Estado são reconhecidas. É preciso reconhecer que a causa/efeito do nível de desconhecimento sobre o assunto podem ser duas. Considerando que existe um conhecimento da maioria sobre o vínculo institucional do Conselho (com a SJDHDS), pode-se suspeitar que o motivo da falta de informações sobre os demais órgãos do Estado que deveriam estar no dia-a-dia das discussões sobre as políticas públicas do estado é a ausência desses mesmo órgãos nos espaços de interação entre sociedade/Estado promovidos pelo CEJUVE. Por outro lado, considerando a afirmação de que o membro conselheiro de juventude possui a responsabilidade em buscar a qualidade nas informações e ações promovidas, por se tratar de interlocutor entre a sociedade e o poder público, pode-se ainda pensar numa ausência de interesse dos representantes da sociedade civil em estar atento à forma com que o poder público se estrutura no bojo desse espaços administrativo. Como se pôde observar, não foi na estrutura administrativa com a qual o CEJUVE possui relação direta que foi identificado o maior número de erros, mas sim no conhecimento sobre os demais órgãos. A grande quantidade de desconhecimento acerca das secretarias que compõem o CEJUVE, pode

apontar duas falhas para o processo da Comunicação Pública: (a) ou a ausência de algumas estruturas administrativas do estado na construção do debate acerca das políticas de juventude ou (b) a falta de interesse do membro eleito que, enquanto interlocutor nesse processo comunicativo, se ausenta de seu papel de buscar informações qualificadas para assim exercer o *link* entre o nicho da sociedade civil que está representando e o Estado. A falta de entidades com ações nos territórios mais distantes da Região Metropolitana e concentração em territórios mais próximos aponta também que uma grande parcela da juventude do Estado pode estar em situação de completo afastamento do processo de participação na construção das políticas públicas para a juventude. Além disso, dez das organizações que participaram do estudo não cumprem o critério previsto pelo edital de seleção do CEJUVE, divulgado no site da Secretaria de Justiça, Direitos Humanos e Desenvolvimento Social no dia 14 de setembro de 2016, de estar presente realizando tipo de ação em no mínimo três territórios de identidade.

2. Para averiguar a segunda hipótese - *Com a possibilidade de controle social sobre as ações de governo, a esfera civil pode intervir no formato das políticas públicas que serão efetivadas, portanto, possuem controle sobre as ações realizadas pelo poder executivo estadual.* – foram avaliadas as informações acerca das quatro iniciativas do poder público que possuem como público alvo a juventude que possuem maior atenção do Estado atualmente. Apenas a iniciativa que possui vínculo com a secretaria a qual o CEJUVE está ligada apresentou índices de conhecimento por parte dos conselheiros. Não pode-se afirmar ao certo se por acaso, ou como trata-se de uma análise sobre o processo comunicativo, por falhas no processo de trocas de informações, mas o fato é que as duas ações pilotos do atual governo estadual apresentam um alto índice de desconhecimento por parte dos representantes da sociedade civil. O Programa Primeiro Emprego e o Programa Auxílio Permanência integram as ações do governo aos jovens integrantes da rede pública estadual de ensino, público prioritário em atendimento, para o novo governo, conforme afirma o então governador Rui Costa nos espaços públicos de fala, incluindo os *mediáticos*.

3. A última hipótese - *De que a proximidade com os espaços de efetivação das políticas públicas e com a possibilidade de intervenção nas ações, provoca na sociedade civil uma melhoria na*

*avaliação sobre a esfera política* – apresenta um resultado que pode ser considerado inconclusivo, pois ao mesmo ponto que a maioria apresenta avaliação negativa acerca da atual situação da Política de Juventude, comprovando que o fato de estarem em espaço privilegiado de intervenção na esfera política não gera a credibilização sobre as ações desenvolvidas, a maioria dos conselheiros colocou-se como confiantes com a possibilidade de melhorias, ou seja, com a possibilidade de atendimento de suas expectativas em relação à Política Estadual de Juventude.

\*\*\*

As três hipóteses aqui avaliadas tinham o objetivo primordial de colaborar para um entendimento mais claro acerca da credibilidade dos espaços institucionais de participação social enquanto espaços de efetivação de uma Comunicação Pública de qualidade. Reconhece-se, aqui, que a simples averiguação das hipóteses não é suficiente para definir, de modo preciso, as características do fenômeno, tampouco conceituá-lo (o que poderia, talvez, ser alcançado através do estudo comparativo dos diferentes espaços de participação social que possuem vínculos com a administração pública, a exemplo das conferências e ouvidorias). Assim sendo, é notável que existe no espaço de um conselho de política pública um grande potencial de interação entre as esferas civil e política, porém ainda pouco explorado. Torna-se inconclusivo com a pesquisa realizada, um diagnóstico que aponte qual das duas esferas encontra-se em maior distanciamento em relação ao objetivo ao qual o espaço foi proposto.

Além dos questionamentos dedicados a contribuir para a resposta das hipóteses colocadas, os conselheiros tiveram a oportunidade de apresentar também seu conhecimento acerca de outras questões. As perguntas relativas à Política Nacional de Juventude ou às áreas competentes ao legislativo, por exemplo, obtiveram respostas satisfatórias.

Alguns estudiosos, a exemplo de Giddens (1999), conceituam o sistema político brasileiro como exemplo de neoliberalismo da terceira via. No modelo proposto por esse conceito, a renovação da sociedade civil, com a ampliação dos canais institucionais de participação e sua auto-organização, promovem o controle mútuo das ações por parte tanto do Estado, quanto da sociedade civil. Para ele, “Estado e sociedade civil deveriam agir em parceria, cada um para facilitar a ação do outro, mas também para controlá-la.” (GIDDENS, 1999, p. 89). A ampliação

dos meios de participação da sociedade civil, portanto, são também mecanismos de sua institucionalização e controle. Esse conceito aponta o modelo de democracia no Brasil, pautado na conciliação entre classes sociais. Esse modelo visa à criação de espaços restritos de participação popular subordinados ao Poder do Executivo, como forma de legitimar os modelos institucionais de organização do poder sem qualquer tipo de ameaça às relações de força estabelecidas. Trata-se de um mecanismo para assimilar essas organizações na órbita de influência do bloco no poder, assegurando dessa forma a governabilidade. (MARTINS, 2009, p. 256). Essa nova cultura cívica objetiva reforçar valores fundamentais ao projeto burguês de sociedade e de sociabilidade, envolvendo entidades do terceiro setor na solução de problemas sociais em parceria com o aparelho de Estado e a iniciativa privada.

A partir do conceito apresentado por Giddens e Martins, ao contrário de todos os outros anteriormente apresentados, o Conselho Estadual de Juventude pode ser considerado, dentro do modelo neoliberal da terceira via, antes um espaço de controle do Estado sobre forças sociais organizadas em torno da pauta (juventude) que um espaço de interação que objetiva a qualidade da Comunicação Pública com a finalidade de ampliar o controle social sobre o Estado. Nesse caso, o espaços comunicativo apresenta papel invertido do colocado pelos autores que fundamentaram teoricamente este estudo.

Em contraponto a essa conclusão fatalística, porém, Habermas e sua teoria de construção de espaços públicos no ambiente da esfera pública independentes do domínio institucional, apresenta uma estratégia ou à ineficácia dos espaços institucionais de participação social, ou ao uso desses espaços para consolidar o domínio do sistema político sobre a sociedade civil. Novas organizações questionam e propõem outras formas de organizações, em torno de Conselhos Comunitários de Políticas Públicas, coletivos setoriais, associações de bairros que retomam força, organizações em torno de instituições religiosas, que passam a construir processos comunicativos localizados e buscam a consolidação de força social para inserir agendas sociais nos processos de efetivação das políticas públicas.

Durante o ano de 2016, a COJUVE em parceria com o CEJUVE, realizou a agenda chamada Diálogos com a juventude, que tinha como objetivo o diálogo com uma parcela da Juventude no

Estado, os líderes de turma da rede pública de educação estadual. Durante essas agendas foram realizadas pesquisas acerca do conhecimento dos jovens sobre os espaços institucionais e de participação. O resultado foi de desconhecimento sobre o COJUVE ou CEJUVE. Não entendimento da diferença entre os espaços no processo da decisão política. Não conhecimento de Conselheiros Estaduais, mesmo sabendo da existência de políticas públicas que tem como foco a juventude.

No processo histórico, o desenvolvimento democrático é gradual e fruto de uma construção que parte antes da sociedade civil que do sistema político em si. Apenas com o olhar atento sobre o clamor social, o poder público poderá corresponder às demandas colocadas. Talvez, encarar a necessidade de repensar o formato de participação, construindo novos caminhos por dentro da institucionalidade, que permita a inserção de grupos sociais auto-organizados fora dela, ou seja, estratégias de comunicação entre a esfera pública formal e a esfera pública informal, possibilite a construção de uma relação mais eficiente onde a Comunicação Pública terá eficácia no alcance de sua finalidade, e promova um processo de radicalização da democracia.

## 5. Referências

- ARATO, A; COHEN, J. *Sociedade civil e teoria social*. In: AVRITZER, L. *Sociedade civil e democratização*. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.
- BRASIL. Secretaria Geral da Presidência da República. *Democracia participativa : nova relação do Estado com a sociedade*. 2010. 2ª ed. Brasília, 2011. (Disponível em: <http://www.secretariageral.gov.br/noticias/Publi/democracia-participativa>).
- BOHMAN, James. *Public Deliberation: Pluralism, Complexity and Democracy*. Cambridge. MIT Press. 1996.
- CICONELLO, A. & MORONI, J. *Participação social no governo Lula. Avançamos?*, in ABONG (ed.) *A Abong nas Conferências 2005: Criança e Adolescente – Assistência Social*, Brasília: ABONG. 2005.
- CICONELLO, A. *A Participação Social como processo de consolidação da democracia no Brasil*, 2008. (Disponível em: <http://cebes.org.br/>).
- COHEN, Joshüa. *Reflections on Habermas on Democracy*. Paper apresentado no European University Institute. (mimeo). 1998.
- DUARTE, Jorge. *Comunicação Pública*, 2007. (Disponível em: <http://www.jforni.jor.br/>)
- \_\_\_\_\_. *Instrumentos de comunicação pública*. In: DUARTE, J. (org). *Comunicação Pública: Estado, Mercado, Sociedade e Interesse Público*. São Paulo: Atlas, 2009.
- DUARTE, M.Y.M. *Comunicação e cidadania*. In: DUARTE, J. (org). *Comunicação Pública: Estado, Mercado, Sociedade e Interesse Público*. São Paulo: Atlas, 2009.
- DUARTE, J. e VERAS, L. (orgs). *Glossário de Comunicação Pública*. Brasília: Casa das Musas, 2006.
- GIDDENS, Anthony. *A terceira via: reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social democracia*. Rio de Janeiro: Record, 1999.
- HABERMAS, Jürgen. *Teoria de la acción comunicativa*. Madrid: Taurus, 1987.
- \_\_\_\_\_. *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*. Cambridge, MIT Press. 1998.
- \_\_\_\_\_. *Três modelos normativos de democracia*. In *Lua Nova*, n 36, 1995. P. 39-54.

\_\_\_\_ *História y crítica de la opinión pública: la transformación estructural de la vida pública*. 2º ed. Barcelona, Gustavo Gili, 1981.

JACOBI, Pedro Roberto. *Espaços públicos e práticas participativas na gestão do meio ambiente no Brasil*. In Sociedade e Estado. Vol 18 no. 1-2 Brasília Jan./Dec. 2003. (Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-69922003000100015](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69922003000100015))

KOÇOUSKI, Marina. *Comunicação pública: construindo um conceito*. In Comunicação pública: interlocuções, interlocutores e perspectivas. MATOS, Heloiza (org.). São Paulo. p. 41-57. 2013

LIBERATO, Fabíola de Paula. *Instrumentos da comunicação pública como auxílio à participação política dos cidadãos - Avaliação das políticas públicas de cidadania do portal eletrônico do governo da cidade de São Paulo*, 2011 (Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/code2011/chamada2011/pdf/area9/area9-artigo13.pdf>)

LÓPEZ, Juan Camilo Jaramillo. *Experiencia de la Comunicación Pública, The communication initiative network*, Canadá, ago. 2003. Seção América Latina.

\_\_\_\_ *La sociedad es lo que los seres humanos queremos que sea: reflexiones sobre abogacía y comunicación pública*. In: Programa latinoamericano de “advocacy” en salud, Encontro Anual, 2010, São Paulo.

MARTINS, André Silva. *A direita para o social: a construção da sociabilidade no Brasil contemporâneo*. Juiz de Fora: Editora da UFJF, 2009. In: NEVES, Lúcia Maria Wanderley (org.). *A nova pedagogia da hegemonia: estratégias do capital para educar o consenso*. São Paulo: Xamã, 2005. p. 43-67.

MATOS, H. *Capital social e comunicação. Interfaces e articulações*. São Paulo: Summus Editorial, 2009a. .

\_\_\_\_ *Comunicação pública, esfera pública e capital social*. In: DUARTE, J. (org.). *Comunicação pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público*. São Paulo: Editora Atlas, 2009b.

MATOS, Heloiza (org.). *Comunicação pública: interlocuções, interlocutores e perspectivas*. São Paulo. 2013.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *As revoluções utópicas dos anos 60: a revolução estudantil e a revolução política na igreja*. São Paulo. Editora 34, 2006.

POGREBINSCHI, T. *Participação social como método democrático de gestão: o governo Lula e as políticas públicas participativas*. 2011. (Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/>).

PT. *Manifesto de Fundação*. 1980. (Disponível em: <http://www.pt.org.br/wp-content/uploads/2014/04/manifestodefundacaopt.pdf>.)

ROUSSEAU, J.-J. *Do contrato social*. 1987. São Paulo: Nova Cultural (Coleção Os Pensadores).

SILVA, Lilian Lenite da; AMORIM, Wellington Lima. *Um balanço teórico sobre a teoria da democracia deliberativa – As críticas de Joshua Cohen a Jürgen Habermas*. Revista Interdisciplinar Científica Aplicada, Blumenau, v.4, n.1, p.140-159, Sem I 2010.

VIEIRA, Liszt. *Cidadania e globalização*. 2. Ed. Rio de Janeiro: Record, 1998.