

---

## Dossiê

# Juventude e participação política em contextos adversos: o caso do Conselho Estadual de Juventude do Rio Grande do Norte

*Marcos Aurélio Freire da Silva Júnior<sup>1</sup>*

## Resumo

Na esteira da institucionalização da juventude enquanto categoria social e política através do surgimento da Política Nacional de Juventude, especificamente do fortalecimento das Instituições Participativas, o Governo do Rio Grande do Norte (RN) através da Secretaria Extraordinária de Juventude (Sejurn) iniciou em 2015 o processo de mobilização e construção do Conselho Estadual da Juventude (Cejuv). Entretanto, até a efetivação do Conselho em 2019, existiram dinâmicas e desafios que redirecionaram as ações políticas, fazendo com que esse processo não fosse retilíneo. Nesse sentido, este artigo tem como objetivo analisar como as organizações de juventude aproveitaram as mudanças de governo e como as estruturas relacionais podem explicar a dinâmica que possibilitou o processo de efetivação do Cejuv em um contexto nacional adverso à participação. A metodologia está ancorada na abordagem qualitativa. Através da análise de documentos e conteúdos no Diário Oficial do Estado e nos sites oficiais do Governo e da Secretaria e da realização de entrevistas com atores fundamentais nesse processo, observamos que a vontade política foi influenciada pela capacidade de articulação e agenciamento dos ativistas e movimentos sociais que configuraram a estrutura relacional do campo político em questão.

**Palavras-chave:** Juventude. Participação política. Instituições Participativas. Políticas Públicas. Conselho Estadual de Juventude.

---

<sup>1</sup> Marcos Aurélio Freire da Silva Júnior. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade. Seropédica, Rio de Janeiro, Brasil. E-mail: marcosfreire@ufrj.br  
Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-5553-6625>

## Introdução

Nos anos 2000, iniciou-se um processo de potencialização da visibilidade da juventude brasileira nos movimentos sociais e na arena política. Durante o primeiro governo Lula, a criação de mecanismos institucionais como a Secretaria Nacional da Juventude (SNJ) e o Conselho Nacional da Juventude (Conjuve), ambos em 2005, deu início à institucionalização da categoria juventude no país. Outros elementos, como a criação da Frente Parlamentar em Defesa da Juventude na Câmara dos Deputados no mesmo ano, o Estatuto da Juventude (processo que começou em 2005 e se tornou lei em 2013) e a realização da I Conferência Nacional da Juventude em 2008, impulsionaram a consolidação dos jovens como atores sociais e políticos. Esse conjunto de ações ficou conhecido como Política Nacional de Juventude. Segundo Carneiro e Castro (2007), o crescimento da participação social juvenil nessas instituições resultou no surgimento de secretarias, fóruns e instituições participativas (IPs) nos estados e municípios, fortalecendo a política de juventude a nível nacional.

Essa pujança está relacionada ao que Vazquez e Cozachcow (2017, p. 2) chamaram de “regresso à política”, ou seja, “um re-encantamento com a representação política partidária e as instituições formais da política [além de] maior engajamento juvenil e entrada maciça dos jovens no ativismo”. Para Ruiz (2014), um sistema político possui um papel fundamental de aproximar ou repelir ações coletivas por parte dos movimentos sociais e esse sistema político institucionalizado (sistema governamental e partidário, fundamentalmente) pode ser entendido “como um facilitador e promotor implícito do surgimento de ações coletivas e movimentos sociais” (Ruiz, 2014, p. 15). Nessa perspectiva, ao compreendermos um sistema político como fruto dos contextos e condições sociopolíticas, entendemos que os contextos influenciam a ação política de diferentes categorias e grupos sociais.

Compondo o sistema político brasileiro atual, as Instituições Participativas (IPs) compõem o modelo de democracia participativa baseado nos princípios do controle social. O Brasil possui notórias experiências exitosas de IPs, como as conferências nacionais, orçamentos participativos e conselhos de políticas públicas. Amplamente estudados na literatura de participação social e movimentos sociais no Brasil, os conselhos gestores ou conselhos de políticas públicas visam inserir a sociedade civil no processo de tomada de decisão envolvendo as políticas públicas nas três esferas de governo. Os conselhos são órgãos colegiados que tem como objetivo fiscalizar, propor, deliberar e discutir ações nas diversas áreas de políticas públicas.

Essa instituição participativa, assim como todas as IPs, não está isenta de desafios e limites. Entre eles, destaca-se, por exemplo, a questão da restrição da participação, que fica designada, geralmente, a determinados grupos e/ou cidadãos detentores de certo capital político. Para Gohn (2002), os conselhos gestores ou conselhos de políticas públicas fazem parte de um modelo de gestão pública, sendo configurados como um pleito dos movimentos sociais dos anos 1980. Os conselhos e outros mecanismos de participação não têm o objetivo de substituir o Estado, mas de pressioná-lo a cumprir seu dever, que é garantir direitos e prestar serviços básicos (Gohn, 2004).

A maior parte dos estudos acerca dos conselhos tem colocado esforços para compreender a dinâmica destes a partir da prevalência do caráter regulador por parte da União. O foco quase exclusivo do nível nacional na literatura aflora a necessidade de compreender também as especificidades presentes nos casos estaduais e municipais (Lavalle; Guicheney; Bezerra, 2023). Usando o caso do Conselho Estadual da Juventude do Rio Grande do Norte (Cejuv), o artigo tem como objetivo

contribuir para a literatura que investiga instituições participativas, juventude e participação política a partir de estudo empírico. Busca-se elucidar a forma como diferentes governos e contextos políticos afetam as chances de criação e funcionamento de conselhos. Dessa forma, propomos analisar as dinâmicas, discursos e estruturas relacionais que tornaram possível a proposta de lei de criação do Cejuv, pela Assembleia Legislativa do Rio Grande do Norte (ALRN), bem como sua aprovação, mas também, analisar a inércia que permeou a operacionalização do conselho em certa gestão e sua efetivação em momento posterior. Para isso, mobilizamos alguns conceitos que nos ajudam a compreender as relações e os contextos por trás das ações e decisões da sociedade civil e do Estado.

O Cejuv foi uma demanda dos movimentos sociais de juventude do RN desde os anos 2000. Entretanto, apenas em 2015, no governo de Robinson Faria, do Partido Social Democrático (PSD), é que o conselho começa a ganhar forma através do empenho de ativistas institucionais (Abers; Serafim; Tatagiba, 2014) que compuseram a Secretaria Extraordinária de Juventude do RN (Sejurn), junto ao governo do estado.

Com os desdobramentos da crise política de 2016, o processo de institucionalização do Cejuv sofre uma pausa e só é retomado em 2019, em um novo contexto político-eleitoral no RN, com a eleição de Fátima Bezerra do Partido dos Trabalhadores (PT) e o retorno de ativistas institucionais na burocracia estadual.

Após o golpe político-parlamentar de 2016, que destituiu a presidente Dilma Rousseff do cargo, o Brasil experimentou governos que enfraqueceram a participação dos conselhos, como os governos de Michel Temer (2016-2018) e de Jair Bolsonaro (2019-2022). A mudança do lugar de destaque que a participação social tinha nos governos petistas para um lugar de quase inexistência entre 2016 e 2022 instigou a literatura a observar a reação e a resistência das instituições participativas e seus atores naquele período adverso aos ideais participativos. Nesse sentido, nossa hipótese é de que houve inúmeros exemplos de reação da parte de instituições participativas subnacionais, representando “pontos de resistência” durante o turbulento período de instabilidade democrática vivenciado recentemente. A depender dos contextos locais, alguns conselhos conseguiram, em alguma medida, se manter ativos e mobilizando os atores sociais em prol da continuação de uma gestão de políticas públicas que ainda permitisse a participação da sociedade.

Para dar conta de testar essa hipótese, a metodologia do artigo possui abordagem qualitativa. Utilizamos pesquisa documental no Diário Oficial do Estado do Rio Grande Norte, site oficial do Governo do Estado e no site oficial da Secretaria de Estado da Juventude. Através da análise de conteúdo, analisamos os documentos oficiais e os discursos que permearam o processo de construção do Conselho. Além disso, realizamos entrevistas em profundidade com três atores fundamentais nesse processo: a ex-secretária de juventude no período de 2015-2016, o subsecretário de juventude 2019-presente, e a presidente do Cejuv entre 2021 e 2022, conselheira da sociedade civil.

O artigo está dividido em quatro partes além desta introdução. Na primeira seção, analisaremos a influência da agência de atores governamentais e não governamentais nas Instituições Participativas no Brasil. Na segunda, abordaremos brevemente o contexto da juventude enquanto categoria política no RN. Na terceira, analisaremos as estruturas relacionais e as vontades políticas em torno da consolidação do Conjuv. Na última seção, traremos as considerações finais com os apontamentos e possibilidades de pesquisas futuras.

## 1 A influência da agência de atores governamentais e não governamentais no surgimento de Instituições Participativas

No Brasil, a interação entre atores estatais e não estatais tornou possível não apenas a criação e a consolidação de instituições participativas. Durante o período de redemocratização do país, sindicatos, partidos políticos e outros atores não institucionais foram fundamentais na construção e fortalecimento dessas instituições. Assim, os atores da sociedade civil tiveram iniciativas muito específicas que conseguiram consolidar estas instituições na agenda participativa de algumas cidades do Brasil.

A institucionalização dos movimentos sociais, ou de suas pautas, é um fenômeno complexo que tem tido, nos últimos anos, destaque nas Ciências Sociais. Nesse tópico, abordaremos alguns conceitos e ferramentas analíticas que nos ajudam a compreender esse fenômeno no Brasil e, em particular, no caso aqui analisado.

Os estudos brasileiros acerca da experiência do Orçamento Participativo (OP) nos anos 1990 e 2000 resultaram em formulações interessantes para pensar a relação entre vontade política, participação social e oportunidades políticas (Abers, 1998; Silva, 2001; Avritzer, 2009; Romão, 2010). Abers (1998) chama atenção para a forma como surgiu o caso do OP em Porto Alegre, Rio Grande do Sul (RS): dos desejos da sociedade civil, mas também do contexto político vivido na cidade. Após a eleição do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), grupos de bairro começaram a surgir e a ganhar força na cidade. Este acúmulo facilitou a implementação do Orçamento Participativo no governo do PT nos anos seguintes.

Analisando ainda a participação popular em Porto Alegre, Silva (2001) destaca a ideia de “vontade política”. De acordo com o autor, a implementação do Orçamento Participativo não se deu apenas pela vontade política da gestão municipal com caráter popular, mas foi resultado de uma densa rede constituída por uma diversidade de atores que impulsionou a vontade política em instituir tal IP. A ação coletiva está estritamente ligada à vontade política governamental, que é fundamental na estrutura de oportunidades, ou estrutura relacional, que sustenta as ações políticas (Silva, 2001). Ainda para Silva (2001), a realização de uma demanda da sociedade civil não pode ser o resultado exclusivo da vontade política. O sucesso da implementação das demandas é o resultado da mobilização da sociedade civil em conjunto com a vontade política governamental.

Avritzer (2009) destaca alguns exemplos de instituições participativas que têm níveis de ação (tanto na criação quanto na construção) por parte da sociedade civil ao mostrar os casos do Orçamento Participativo de Porto Alegre, a criação dos conselhos impulsionados pelo Conselho de Saúde em São Paulo, e os conselhos responsáveis pela elaboração do Plano Diretor em diversos municípios. Estas três instituições participativas são distintas em suas características, mas suas criações são, em certa medida, baseadas na interação entre a sociedade civil e os atores estatais. Corroborando com Avritzer, ao analisar o caso do OP, Romão (2010) afirma que a atuação nas instituições participativas está relacionada a dois fatores: a demanda da sociedade em participar desse espaço e ter voz no processo de tomada de decisão e a vontade política dos governos em “ceder soberania” à sociedade para discutir e propor ações em assuntos de responsabilidade governamental.

Esses casos mostram que a criação destas instituições participativas é o resultado da interação entre a sociedade civil e o Estado, através de atores institucionais (partidos políticos, burocratas), mas que também dependem dos contextos políticos em vigor e de suas redes. Os estudos sobre redes sociais ampliaram e aprofundaram o debate sobre as características do Estado e o resultado

das redes na formulação, implementação e execução de políticas públicas. Para Marques (2012), as redes são ligações entre indivíduos e organizações que estruturam vários campos sociais e influenciam o fluxo da política. Essas redes, compostas por pessoas, organizações, grupos, estruturam internamente as organizações do Estado. As redes funcionam levando informações, alianças, projetos e alteram os resultados políticos. Entretanto, a maior influência das redes é o produto das decisões governamentais (Marques, 2012).

Carlos, Dowbor e Albuquerque (2017) apresentam quatro modelos que buscam explicar os efeitos dos movimentos sociais na política e nas políticas públicas. O primeiro modelo enfoca a estrutura de mobilização de recursos, o segundo se concentra no ambiente político externo somado ao conceito de oportunidades políticas, o terceiro combina a estrutura de mobilização do movimento e sua interação com o contexto político. O quarto modelo, aquele que mais nos interessa, sinaliza que a interação da estrutura de mobilização agregada ao contexto político pode produzir avanços significativos na consolidação das agendas dos movimentos. Nesse sentido, a capacidade de mobilização dos movimentos não pode produzir efeitos se eles não estiverem ligados a oportunidades políticas favoráveis.

Abers, Silva e Tatagiba (2018) destacam que os estudos acerca dos contextos políticos apontam para a importância dos regimes e dos subsistemas de política para a compreensão dos processos de participação e agência dos movimentos e sua influência nas políticas públicas. As características dos regimes podem ir de alternativas de diluição das barreiras entre Estado e sociedade, através da abertura à participação, alocação de recursos etc., a medidas repressivas. Portanto, é a partir dos parâmetros definidos pelo regime que a relação (mais ou menos conflituosa ou mais ou menos colaborativa) entre Estado e sociedade é desenhada, influenciando assim os repertórios dos movimentos que se adequam ao regime posto. O regime é definidor das conformações de estruturas relacionais que vão guiar o acesso, influência e agência dos movimentos no campo político (Abers; Silva; Tatagiba, 2018).

Dentro das análises que abordam a questão dos regimes, os autores chamam atenção para dois fatores fundamentais nessa discussão: a vontade política e o projeto político. Sendo a vontade política o “nível de comprometimento dos governantes com a instituição de um sistema participativo” (Abers; Silva; Tatagiba, 2018, p. 5), tais como conselhos, conferências e outras experiências. Silva (2021) aponta para a importância da composição dos governos locais na formação de configurações políticas. São essas configurações que vão promover uma abertura (ou distanciamento) dos atores sociais nos processos de tomada de decisão governamental, além de alinhar e definir os interesses que farão parte da linha política dos governos (Silva, 2021).

Um conceito relacionado com a discussão de vontades e contextos políticos é o de oportunidades políticas. A abordagem estruturalista, fomentada pela literatura norte-americana, consolidou no debate sobre movimentos sociais e ação coletiva a relação entre os contextos e a Estrutura de Oportunidades Políticas (EOP) (Giugni; Mcadam; Tilly, 1998; Tarrow, 2009). Esses autores destacam a importância do Estado em fornecer possibilidades de atuação e mobilização coletiva, como por exemplo, os espaços institucionais de participação. De acordo com a teoria da estrutura de oportunidades políticas, os avanços e a inserção de demandas populares na agenda pública são viáveis a partir do momento em que os movimentos encontram nos contextos viabilidades concretas de incidirem no campo político.

As relações de movimentos sociais com o aparato estatal são guiadas pelas oportunidades políticas e pelas ameaças, ou seja, os movimentos e seus ativistas vão eleger suas ações (rotineiras de

cooperação ou contestatórias) a depender do grau de possibilidade que têm em desenvolver, ou não, relações favoráveis com o sistema político (Tarrow, 2012). As mudanças de regime podem oferecer oportunidades políticas favoráveis para as demandas da ação coletiva, à medida que o sistema político é alterado com a entrada de novos atores e possíveis aliados às demandas dos movimentos e ativistas (Mcadam; Tarrow; Tilly, 2009).

Avançando a discussão sobre o “contexto político”, Abers, Silva e Tatagiba (2018) oferecem um modelo analítico que pensa a agência dos movimentos sociais nas políticas públicas através de regimes e subsistemas políticos. Se geralmente o “contexto político” é retratado como um pano de fundo e fator externo à ação dos movimentos sociais, os autores argumentam que os movimentos sociais atuam no próprio contexto político, influenciando e sendo influenciados através da dinâmica e das relações de poder de outros atores e instituições. Os autores chamam estas relações interdependentes de estruturas relacionais (Abers; Silva; Tatagiba, 2018).

Considerar o contexto político como uma estrutura relacional, do ponto de vista de que as relações de interdependência entre os atores produzem ações no próprio contexto, nos ajuda a entender como os atores conseguem influenciar as instituições e impor seus interesses. Alguns conceitos produzem uma compreensão satisfatória das estruturas relacionais que sustentam as decisões políticas: regimes e subsistemas. Ao discutirem a concepção de regimes, Abers, Silva e Tatagiba (2018) entendem o regime como sendo “a configuração das relações entre atores politicamente relevantes, que condiciona o acesso às discussões e decisões governamentais” (Abers; Silva; Tatagiba, 2018, p. 3). Amplamente utilizada na literatura de políticas públicas, a ideia de regime nos ajuda a compreender a influência dos movimentos sociais sobre o Estado e, conseqüentemente, sobre o desempenho das Instituições Participativas. Portanto, o regime pode ser entendido como a coalizão governamental: atores, interesses e arranjos institucionais (Abers; Silva; Tatagiba, 2018).

No Brasil, começam a emergir estudos sobre o recente contexto político-institucional do país, de desmontes e desinstitucionalização da participação social e seus desdobramentos nas instituições participativas (Almeida; Vieira; Kashiawakura, 2020), chamando atenção para a instabilidade das IPs marcada pelas vontades políticas e contextos adversos ao fomento da participação. Neste sentido, uma maneira eficiente de analisar os contextos políticos e mudanças de regime que influenciam certas ações políticas é considerar as estruturas relacionais nas quais os atores estão inseridos e suas reações aos movimentos sociais e outros atores.

Neste artigo, analisaremos as estruturas relacionais, além da ideia de regimes, a fim de elucidar o contexto político e as oportunidades políticas que permearam o processo de efetivação do Conselho Estadual de Juventude no Rio Grande do Norte. Na próxima seção, abordaremos os impactos e respostas dos conselhos em um período recente (2016-2022) em que os modelos de governo nacional foram desfavoráveis à institucionalização e à participação através dos conselhos.

## 2 Os conselhos em meio ao contexto de instabilidade política recente no Brasil

Após a reabertura democrática no Brasil, os conselhos de políticas públicas fizeram parte, em diversas medidas, dos projetos políticos dos governos em vigor. Os governos que mais instituíram conselhos foram os de Fernando Henrique Cardoso (19) e os de Luiz Inácio Lula da Silva (41). Os ganhos políticos dessa expansão no número de conselhos, principalmente nos governos petistas, foram muitos: diversas áreas de políticas públicas tiveram as demandas da sociedade civil abarcadas pela gestão, a institucionalização de categorias e pautas; e o acúmulo político dos mo-

vimentos sociais através da participação institucional. Entretanto, no governo de Jair Bolsonaro (2019-2022), os conselhos passaram a sofrer intensa retração, sinalizada logo no primeiro dia de gestão, em janeiro de 2019. O primeiro conselho a ser atacado foi o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), em que, através de uma alteração na Lei, o ex-presidente da república paralisou seu funcionamento.

Em abril de 2019, o desmonte mais sistemático dos conselhos ficou marcado pelo Decreto nº 9.759, que ficou conhecido como “revogaço”. Nesse decreto, o governo buscava extinguir todos os órgãos colegiados da administração pública federal. Um dos colegiados enfraquecido por essa medida foi o Conselho Nacional de Juventude. Naquele momento, o governo de Jair Bolsonaro sinalizava como seria a relação e o tratamento das instituições participativas durante a gestão.

Ao analisarem a “reação e/ou resistência dos atores nas IPs em face da conjuntura adversa à participação social no âmbito nacional” (Almeida; Vieira; Kashiwakura, 2020, p. 142) em um período anterior ao governo de Jair Bolsonaro – mais precisamente no governo de Michel Temer –, as autoras nos estimulam a compreender como os atores que compõem um Conselho de baixo grau de institucionalização como o Conjuve se rearticulam a fim de manter suas demandas e suas posições no campo político. Com o afastamento das relações entre os movimentos sociais de juventude e Estado no pós-2016 e os desdobramentos da crise política, o repertório de interação dos movimentos e organizações juvenis não seguiu a mesma lógica de antes (Almeida; Vieira; Kashiwakura, 2020). Almeida, Vieira e Kashiwakura (2020) sinalizam que houve uma mudança nos repertórios de interação dos movimentos sociais após o impeachment de Dilma Rousseff em 2016, os quais precisaram inovar em suas táticas para continuar, em alguma medida, sobrevivendo e disputando a participação na política institucional. Esse fato vai ao encontro da ideia de Tilly (2006), de que as mudanças de regime impulsionam alterações nas performances dos repertórios utilizados pelos atores sociais.

Bezerra et al. (2024) argumentam que as medidas utilizadas pelo governo de Jair Bolsonaro contra os conselhos não são homogêneas, assim como seus efeitos. Os autores defendem que é necessária uma compreensão da variação dos impactos dos desmontes sentidos pelos diferentes subsistemas de políticas públicas. Esses impactos afetariam, em maior ou menor proporção, os conselhos à medida em que dois fatores se tornam centrais nessa compreensão: “i) as preferências do governo em relação aos conteúdos das políticas públicas; e ii) a resiliência dos conselhos” (Bezerra et al., 2024, p. 6).

A literatura que se dedica a analisar mudanças institucionais tem trabalhado com a ideia de mudanças políticas (*policy changes*) que considera um conjunto de fatores como coalizão de defesas, difusão de políticas, governança multinível etc. Relacionado a isso, os autores afirmam que os conselhos mais afetados estão relacionados com a força que as suas áreas de políticas possuem no campo político e através do grau de divergência que suas agendas possuíam com a agenda política do governo de Jair Bolsonaro (Bezerra et al., 2024). Por exemplo, os conselhos que não possuíam um alto grau de institucionalização, que foram instituídos por decreto, e não por lei, que possuíam uma temática ainda em consolidação na política (ao contrário do conselho de saúde, por exemplo) e tinham divergência com as pautas do governo de Jair Bolsonaro, foram os mais prejudicados.

Ao analisarem, a partir da perspectiva das teorias críticas da democracia e do direito, os impactos das medidas tomadas pela gestão de Jair Bolsonaro, Quadros e Mussoi (2021) afirmam que o enfraquecimento da participação social no Brasil freou as chances de avanços institucionais no que se refere aos processos de formulação de políticas públicas, ao dispensar aspectos da democracia participativa, gerando um forte colapso democrático.

Entretanto, o tratamento dado aos conselhos a nível nacional por parte do governo federal não foi o mesmo em todos os entes subnacionais, já que governos estaduais e municipais não seguem necessariamente o entendimento político do governo nacional, embora este tenha poderes de influenciar em termos de orientação política e de direcionar entendimentos normativos e de financiamento que interferem nos modos de fazer das administrações subnacionais. Na seção a seguir, abordaremos como se deu a relação entre o fortalecimento da juventude enquanto categoria política no Rio Grande do Norte e as tentativas de criar, consolidar e operacionalizar um conselho de estadual da categoria.

### 3 Um breve histórico do processo de institucionalização da categoria juventude no Rio Grande do Norte: contextos políticos e mudanças de regime

A organicidade da juventude no Brasil tem como objetivo central pautar políticas públicas, contribuindo, dessa forma, com o fortalecimento das identidades presentes dentro da própria categoria “juventude”. A execução e elaboração das políticas públicas para juventude, em que pesem seus limites, possibilitou um ensejo na construção dessa categoria a partir de novas formas de organização, ocupação de espaços importantes, seja nos espaços governamentais ou nos territórios, inserção em movimentos sociais e iniciativas de representação juvenil, ampliando os modelos tradicionais de participação política e social que a juventude esteve historicamente inserida.

Impulsionada pelas experiências e inovações institucionais a nível federal, oriundas da Política Nacional de Juventude, a institucionalização da juventude como categoria social e política no Rio Grande do Norte começou efetivamente em 2006 com a criação da Subsecretaria de Juventude no âmbito da Secretaria de Estado e Cidadania (Sejuc) e do Comitê Estadual de Políticas Públicas para a Juventude (Coejuv), órgão permanente de gestão e monitoramento das políticas públicas do Governo do Estado, durante a administração de Wilma de Faria do Partido Socialista Brasileiro (PSB). Com a criação da Subsecretaria, foi realizada a 1ª Conferência Estadual de Políticas Públicas para a Juventude, em 2007.

Após oito anos da criação da primeira Subsecretaria de Juventude do estado, em 2006, a demanda pelo Conselho Estadual de Juventude ganhou força no campo político. Na campanha pelo governo estadual em 2014, o PT aderiu à coalizão do então candidato Robinson Faria (PSD). Um dos pleitos do PT para o apoio à Robinson Faria foi a criação de uma secretaria para a juventude, com mais autonomia e investimentos. Após a eleição, e vitória de Robinson Faria, no primeiro mês de sua administração, foi criada a Secretaria Extraordinária da Juventude (Sejurn), e o PT definiu Divaneide Basílio, ex-Chefe de Gabinete da Secretaria Nacional da Juventude e militante ligada aos movimentos sociais, para ser a responsável pela pasta. A ex-secretária, ex-vereadora de Natal (RN) e atual deputada estadual pelo RN, iniciou suas atividades políticas nos movimentos sociais juvenis e religiosos (Pastoral de Juventude do Meio Popular e Rede de Jovens do Nordeste), e para ela o objetivo da nova Secretaria, na época, era “garantir políticas públicas para a juventude, criar o Conselho Estadual da Juventude e integrar o Plano Nacional da Juventude Viva, auxiliar os municípios na realização de conferências municipais e organizar o evento em nível estadual” (ASSECOM/RN, 2015, s. p). Com isso, fica nítido que a pauta do Conselho Estadual esteve presente na narrativa dos ativistas institucionais desde o início da nova Secretaria.

Entretanto, após o desdobramento da crise política iniciada em 2015 e fortemente sentida em 2016, em que o então governador defendeu publicamente seu apoio ao impeachment da ex-pre-

sidente Dilma Rousseff, o PT deixou a base do governo estadual. Com isso, a militância petista entregou seus cargos e passou a encabeçar a oposição política à então gestão estadual. Diante disso, houve uma mudança no discurso e nas ações da gestão. Semelhante às mudanças ocorridas na época à nível federal, o Governo Estadual fundiu a Sejern com a Secretaria de Políticas para as Mulheres, outra secretaria reivindicada pelo PT, o que representou uma diminuição na capacidade de articulação e proposição de ações e políticas públicas por parte das duas secretarias. Como resultado, e sem os ativistas institucionais na burocracia estadual, a Sejern não possuía mais a força propositiva que tinha na administração do Estado e as políticas e ações iniciadas durante o período de 2015 foram descontinuadas, como por exemplo, o Plano Estadual de Juventude e Sucessão Rural, uma das principais pautas do início da gestão da Sejern.

Nesse período, outros atores emergiram no subsistema da política estadual de juventude, ligados à secretaria, porém, obtiveram baixa força e capital político. Essa tentativa de reerguer a política estadual de juventude por parte desses novos atores em cena resultou em uma reunião realizada em julho de 2016, na qual Robinson Faria se reuniu com representantes dessas organizações de juventude, como: juventude do PSD (partido do Governador), Diretório Central dos Estudantes de duas universidades privadas do estado e a União da Juventude Socialista (UJS), grupo ligado ao Partido Comunista do Brasil (PcdoB), ainda da base do governo. Uma das pautas do encontro foi o pleito das organizações pela retomada da Secretaria, que tinha sido unificada com a Secretaria de Mulheres. Robinson Faria destacou na reunião:

Pressionado de todos os lados para enxugar a máquina em razão da queda de receita, acabei optando pela união das secretarias. Mas agora, diante da coerência dos argumentos que ouvi aqui e dos constantes apelos que recebi nas redes sociais nesta semana, decidi que vou devolver esta secretaria a vocês (ASSECOM/RN, 2016, s. p.).

Durante a reunião, o então governador sancionou a lei que aprovava o Conjuv. Entretanto, o conselho não saiu do papel na sequência e o processo de efetivação permaneceu paralisado durante o restante da gestão de Robinson Faria. Com isto, o Conselho Estadual da Juventude, aprovado na Assembleia Legislativa do Rio Grande do Norte (ALRN) em 2016, continuou no papel durante os anos seguintes. Somente com a eleição de Fátima Bezerra (PT) para o governo estadual, em 2018, o processo de efetivação do Conselho é retomado:

Foi um período muito curto, foi um abortamento daquele processo em construção naquele momento, que foi parado pelo processo do golpe mas que tem frutos que a gente colheu, a gente colheu a Lei do Conselho já aprovada, então foi um processo muito importante daquela luta naqueles anos de 2014 e 2015 (Subsecretário de Juventude do RN, entrevista concedida ao autor em março de 2022).

Em 2019, após a eleição de Fátima Bezerra, a atual governadora fez uma mudança no tecido organizativo do estado, alterando e criando secretarias. O desmembramento da Secretaria de Justiça e Cidadania (Sejuc) resultou na nova Secretaria de Estado da Mulher, Juventude, Igualdade Racial e Direitos Humanos (SEMJIDH), uma Secretaria fruto das ações e mobilização dos movimentos sociais ligados aos direitos humanos, às mulheres, à juventude e à luta por igualdade racial. Isto é consistente com o argumento de Abers, Silva e Tatagiba (2018) de que os movimentos sociais conseguem influenciar não apenas as políticas públicas, mas conseguem exercer influência na criação de mecanismos institucionais, tais como ministérios, secretarias e instituições participativas.

Antes da aprovação na Assembleia, a gestão estadual iniciou as articulações para a criação da SEMJIDH. Ainda sem nome e sigla definidos à época, o governo começou as negociações com os atores, movimentos sociais e partidos políticos para a construção do que seria uma Secretaria que aglutinasse pautas dos Direitos Humanos, especificamente pautas de movimentos sociais feministas, de juventude e igualdade racial (Silva Júnior; Nascimento; Moura, 2020, p. 298).

Dentro da SEMJIDH, é criada a Subsecretaria de Juventude (Sejuv). Os ativistas dos movimentos de juventude (movimento estudantil e coletivos de jovens de partidos políticos como PT e PCdoB) passam a compor os cargos da Secretaria. O cargo de Secretário é então ocupado por um ativista ligado ao movimento estudantil da União Nacional de Estudantes (UNE) e da juventude do PT. Com a nova composição, o processo de organização do conselho é reativado e juntamente com os movimentos sociais, a Sejuv dá início à estruturação e efetivação do Conselho.

A ex-secretária afirmou em entrevista:

Lamentavelmente não conseguimos executar tudo [em 2015], mas o conselho está em funcionamento, está em andamento. Eu tenho essa alegria de dizer que o conselho é um legado e está aí, funcionando ativamente. Hoje sou uma parlamentar que carrega a marca dessa história [...] quem está à frente da pasta hoje e toda equipe que está lá, acredito que seguirá firme apesar das dificuldades (ex-secretária estadual de juventude, entrevista concedida ao autor em outubro de 2020).

Desse modo, a eleição de Fátima Bezerra veio carregada de expectativas por parte dos movimentos e militantes da juventude no estado, que viram na eleição de uma política progressista a oportunidade de efetivar os mecanismos institucionais à nível estadual e alavancar as demandas da juventude às ações e políticas públicas concretas. Na seção a seguir, abordaremos as estruturas relacionais que permearam o processo de efetivação do Cejuv.

#### 4 As estruturas relacionais e vontades políticas em torno da implementação do Conselho Estadual de Juventude

A administração de Robinson Faria (2015-2018) teve dois comportamentos em relação ao Cejuv: no primeiro momento, com o PT no governo e à frente da Secretaria, o governo mostrou apoio durante todo o processo, desde a mobilização inicial até a aprovação do Projeto de Lei (PL) na Assembleia Legislativa do Rio Grande do Norte (ALRN). A narrativa da administração, fortemente apoiada pelo governador em seminários e aparições públicas, foi de total compromisso com a criação do Conselho, tornando-se uma das prioridades da Sejuv na época. Em sua Mensagem Anual de 2015 para a Assembleia Legislativa do Rio Grande do Norte (ALRN), o Governador declarou: “faremos todo esforço para estabelecer mecanismos de participação da sociedade civil, através da instituição do Conselho e do Fundo Estadual da Juventude” (ADCON, 2015, s. p.).

Entretanto, com a saída do PT do governo em 2016 e, conseqüentemente, dos ativistas que compuseram a Sejuv, o conselho enfrentou dificuldades no prosseguimento de sua efetivação. Mesmo com o compromisso firmado entre o ex-governador e as novas organizações de juventude após sancionamento da Lei, devido às circunstâncias políticas, o conselho não foi efetivado na prática.

Dessa maneira, a aprovação na Assembleia não se sustentou apenas na vontade política do executivo à época, mas teve apoio fundamental do subsistema da política de juventude no estado,

através da Frente Parlamentar da Juventude, criada em 2016, como resultado da mobilização dos movimentos sociais juvenis e da atuação de um deputado estadual do PT. A Frente realizou diversas audiências e ajudou a colocar o debate juvenil na arena legislativa estadual. Entretanto, a juventude começou a ser relegada ao segundo plano pelo executivo. Tanto o Cejuv quanto a Sejern não receberam mais o apoio institucional e político da administração de Robinson Faria após a saída do PT do governo.

Após realizarmos o levantamento das publicações do Diário Oficial do Estado (DOE) no período de 2016 a 2018 e analisarmos o material, foi possível perceber que as ações da Secretaria diminuíram significativamente e que o Conselho não conseguiu resistir institucionalmente ao desmonte das ações e políticas de juventude a nível estadual. A ausência ou a baixa quantidade de documentos oficiais disponíveis no DOE nesse período demonstraram a escassa atuação daquela Secretaria.

Embora o regime (gestão/administração estatal) não tivesse um compromisso efetivo com a questão da juventude e especialmente com o Conselho, o conjunto de ações (mobilizações, eventos, ações prévias da Sejern, Frente Parlamentar etc.), que pode ser entendido como um subsistema, conseguiu resistir ao desinteresse da gestão estatal, resultando na aprovação do Projeto de Lei Estadual de criação do Conselho da Juventude, na Assembleia Legislativa do Rio Grande do Norte (ALRN).

O regime é entendido aqui como uma estrutura relacional, na qual a influência e a ação dos atores políticos (institucionais ou não), sofre influência da agência dos movimentos sociais. Neste caso, mesmo sem a centralidade do PT na Secretaria, o regime conduziu as mobilizações para a aprovação do PL. De acordo com Tilly (2006), o regime é constituído de relações que determinam a posição desses atores e, conseqüentemente, a influência e mobilização de interesses.

Entretanto, mesmo com a aprovação do PL, as mudanças na coalizão governamental da época, com a saída do PT da administração, tiveram efeitos profundos no processo de constituição do Conselho. Uma coalizão de governo sem os movimentos sociais e ativistas institucionais que haviam orientado a criação do Conselho não conseguiu colocar em prática sua efetivação. A aprovação do Projeto de Lei na ALRN não foi suficiente para o executivo implementar o conselho, o que caracteriza a vontade política da gestão à época e sua perspectiva em relação à política de juventude. Como defende Silva (2001), o sucesso de uma reivindicação, como a de uma Instituição Participativa, depende não só da capacidade dos atores não governamentais, mas da vontade política governamental.

Apenas em 2019, com o retorno de militantes de esquerda à pasta estadual de juventude, é que o processo de retomada do conselho é iniciado. Assim como em gestões petistas à nível federal, o recrutamento de ativistas para a burocracia possui um certo padrão que considera trajetórias políticas, qualificações profissionais e boa relação com os movimentos sociais (Cayres, 2015).

O processo de retomada do Cejuv está ligado à criação da Subsecretaria de Juventude, ligada à Secretaria Estadual de Mulheres, Juventude, Direitos Humanos e Igualdade Racial (SEMJIDH), também em um contexto político atípico no estado. A eleição de Fátima Bezerra como governadora gerou uma expectativa nos movimentos sociais de recolocação de pautas progressistas no âmbito da gestão estadual (Silva Júnior, Moura, Nascimento, 2020).

Para a ex-presidente do Cejuv, em entrevista concedida em março de 2022:

Fátima não teria esse governo se não houvesse os movimentos sociais, os movimentos não foram “absorvidos” pelo governo, Fátima não “absorveu”, pelo contrário, a gente teve que

mediar para que os movimentos sociais dessem a linha do governo e o governo sempre retornasse e desse resposta aos movimentos.

Através do Decreto nº 28.762 de 28 de março de 2019, o Governo do Estado convocou e regulamentou a eleição de representantes não governamentais para integrar o Cejuv/RN, aprovando o edital de seleção das organizações da sociedade civil para o Conselho. Em 27 de abril de 2019, foi realizado o 1º Encontro Estadual de Organizações da Juventude, promovido pelo Governo do RN, com o objetivo de discutir políticas públicas para a juventude e eleger os novos representantes do Conselho. A eleição elegeu os 30 membros do Conselho, sendo 20 da sociedade civil, eleitos por voto direto e 10 membros do governo.

Na minha avaliação e na da Subsecretaria, a gente sentiu uma disposição muito grande dos movimentos. Como muitos dirigentes das organizações ainda eram os mesmos [de 2015], todos lembravam daquele processo e várias organizações tinham essa memória e essa vontade de fazer acontecer. Fizemos um encontro com mais de 70 organizações de juventude que legitimaram o processo de eleição do conselho (Subsecretário de Juventude do RN, entrevista concedida ao autor em março de 2022).

Como afirmam Silva Júnior, Nascimento e Moura (2020, p. 307), no caso do RN, “as demandas dos movimentos sociais se encontram com o ativismo institucional presente mais fortemente agora no governo estadual e começam a produzir resultados práticos”. Em 2019, o Conselho toma forma e inicia as reuniões ordinárias com os conselheiros eleitos. Na sessão formal realizada pelo Cejuv em comemoração ao Dia Internacional da Juventude em agosto de 2020, através de plataforma digital, a governadora reiterou seu apoio ao Conselho:

O resgate do funcionamento do Conselho da Juventude não é uma peça de marketing; ele representa que o Governo do Estado e a sociedade civil estão lado a lado na busca da promoção de políticas públicas em favor da cidadania da juventude potiguar. Num momento em que o atual governo mostra tanto desprezo pela participação popular, é muito importante dizer que aqui no RN o governo valoriza e respeita a participação da sociedade civil (ASSECOM/RN, 2020, s. p.).

Com o início da pandemia de Covid-19 no Brasil, em 2020, as reuniões ordinárias e extraordinárias do Conselho passaram a acontecer virtualmente através de plataforma digital e as gravações estão disponíveis para acesso ao público. Os principais temas das reuniões são sobre as questões que afetam as juventudes, como consequências da pandemia do Covid-19. Em maio de 2021, foi eleita a nova composição do Conselho, com uma militante dos movimentos juvenis e feministas na presidência.

De acordo com a ex-presidente do Cejuv, em entrevista ao autor, ao contrário do executivo nacional, através da Presidência da República e da Secretaria Nacional de Juventude (na gestão de Jair Bolsonaro), que possuía uma postura de não contribuir com a política de participação social da juventude, a governadora Fátima Bezerra possui uma relação positiva com o conselho estadual, participando de eventos promovidos pelo conselho e recebendo a ex-presidente em reuniões para discutirem os rumos da política de juventude no estado. Corroborando com essa narrativa, o Subsecretário de Juventude afirmou: “o diferencial [da atual gestão] é que não precisamos convencer a governadora das nossas pautas, pelo contrário, todas as iniciativas que a Subsecretaria e o Conselho têm, são recebidas com entusiasmo por ela” (Subsecretário de Juventude do RN, entrevista concedida ao autor em março de 2022).

Ainda para a ex-presidente do Cejuv, o Conselho Nacional de Juventude não possuía, no governo de Jair Bolsonaro, um fácil acesso ao executivo, o que obstruiu o funcionamento das dinâmicas participativas da juventude a nível nacional, fazendo com que o Conselho Nacional recorresse ao Ministério Público por causa de questões que são consideradas deveres da Secretaria Nacional da Juventude e do Governo Federal, como a realização de encontros entre conselheiros, reuniões oficiais e outros eventos. No Rio Grande do Norte, ainda para a ex-presidente, o diálogo tem tido um caráter mais fluido, possibilitando a inserção das pautas da juventude no governo estadual, com o Conselho incidindo em diversas secretarias e planejamentos de políticas públicas estaduais. Para ela, as ações e políticas públicas de juventude são urgências que o Conselho precisa aproveitar para colocar em pauta no campo político nesse atual contexto:

Temos que aproveitar, as coisas estão acabando nesse governo de Bolsonaro, a gente tem que usar o que pode, se tem o governo de Fátima, temos que extrapolar usando, porque a gente não sabe [o que vai acontecer] se acabar, se acabar a gente vai ficar sempre nessa política 'de quando o governo sai a política acaba' (ex-presidente do Cejuv, entrevista concedida ao autor em março de 2022).

Essa fala chama atenção para a oportunidade política tomada pelos movimentos juvenis que passaram a se rearticular de maneira unificada em torno das pautas da juventude. Para o Subsecretário: “o desafio foi colocar a pauta da política de juventude de volta. As organizações estavam cada uma no seu canto, mas tivemos uma recepção boa, porque essa demanda [do conselho] estava represada desde 2015” (Subsecretário de Juventude do RN, entrevista concedida ao autor em março de 2022).

Esse talvez seja o maior diferencial dessa gestão para a passada, a gente tem dessa vez um conjunto de governo que é muito favorável a criação de espaços de participação social, então diferente da outra gestão, os nossos esforços foram potencializados pelo governo e não esvaziados, nós tínhamos um apoio muito grande, da governadora e da Secretaria. Houve um esforço junto com o governo no início, não era só um conselho que estava sendo reativado, eram todos ou vários que precisavam retomar uma demanda de reuniões, encontros, conversas (Subsecretário de Juventude do RN, entrevista concedida ao autor em março de 2022).

As falas acima corroboram com Silva (2021, p. 1), que afirma: “configurações políticas são, em grande medida, conformadas pela composição dos governos locais, a qual define os atores e interesses que têm (ou não) oportunidades de acesso aos processos de decisão governamental”. A configuração política do Rio Grande do Norte possibilitou que ativistas dos movimentos de juventude retornassem à burocracia estatal e efetivassem o Conselho Estadual, inserindo de fato a juventude na agenda pública do estado.

Para propor a criação de um conselho estadual de juventude e sua aprovação na Assembleia Legislativa do RN, em 2016, foi necessário que o governo trouxesse os militantes dos movimentos sociais da juventude para a burocracia estatal. Assim como foi necessário que novos atores, militantes dos movimentos juvenis, ressurgissem na cena política em 2019 para a sua efetivação. Em ambos os casos, o da aprovação e o da retomada do conselho, os militantes do PT (e do PCdoB na gestão Fátima) e dos movimentos sociais de juventude (União Nacional dos Estudantes, Diretório Central dos Estudantes e coletivos juvenis) ocupavam os cargos de liderança na Secretaria de Juventude. Assim, os avanços participativos no Conselho Estadual da Juventude estão estritamente ligados à chegada e ao retorno desses ativistas no aparato estatal, mas também, estão ligados às oportunidades políticas e estruturas relacionais construídas entre os movimentos sociais e os atores estatais e intermediadas por partidos políticos.

## Conclusão

Ao ir na contramão da conjuntura nacional, em que o Conselho Nacional de Juventude passou por um processo de desinstitucionalização e enfraquecimento político através da diminuição de vagas enquanto representantes da sociedade civil, da não realização da Conferência Nacional e demais medidas que sustentam o desmonte da Política Nacional de Juventude, o Conselho Estadual do RN encontrou no regime local um contexto político favorável à sua retomada e sua efetivação de fato.

Analisando a trajetória de institucionalização do Cejuv, é perceptível que o contexto político, apesar de não ser a única variável explicativa, desempenhou função primordial na efetivação da criação e do funcionamento do Conselho. As duas administrações aqui analisadas (Robinson Faria 2015-2018 e Fátima Bezerra 2019-presente) tiveram coalizões diferentes que resultaram em mudanças nos discursos, práticas e vontades políticas dos governadores. Entretanto, para explicar os efeitos, dinâmicas e dificuldades que permearam o processo de mobilização, aprovação e constituição do Cenjuv, foi necessário abordar as estruturas relacionais constituídas ao longo desse processo.

Em ambos os casos – i) proposição e aprovação, e ii) a retomada do conselho – os militantes do PT e de movimentos sociais juvenis ocuparam posições de liderança na pasta de Juventude. No processo de instituição do Conselho, o período da lacuna (2016-2018), também percebido através da ausência de publicações sobre o tema no Diário Oficial do Estado, está relacionado ao período em que a Secretaria de Estado da Juventude ficou sem a presença e atuação de organizações juvenis progressistas e ativistas institucionais, presentes em 2015-2016. Desta forma, os avanços participativos em relação ao Conselho Estadual de Juventude estão estritamente ligados à chegada e ao retorno desses ativistas dos movimentos sociais na burocracia.

Também é notável que, em ambas as gestões, a vontade política foi influenciada pela capacidade de articulação e agenciamento dos ativistas e movimentos juvenis. A ausência de diálogo entre os atores políticos (partidos de esquerda, movimentos progressistas, universidade federal, coletivos) com o governo estadual entre 2016 e 2018 teve um impacto significativo na conduta e na efetivação do Conselho. A explicação do apoio do governo ao Conjuv vai além do regime, visto que em ambas as administrações a efetivação do Conselho, em algum momento, foi considerada uma prioridade. Portanto, no caso do Conjuv, a coalizão governamental (favorável às IPs), somada às mobilizações dos movimentos sociais, construiu uma densa estrutura relacional que resultou na efetivação do conselho em 2019.

Esta pesquisa inicial pretende contribuir para os avanços da literatura sobre juventude e instituições participativas e como os diferentes governos (regimes) se comportam em relação a elas, considerando também os contextos políticos. As possibilidades analíticas que surgem das questões aqui levantadas são várias, desde como o Conselho se comporta em um contexto relativamente favorável, em termos de apoio e vontade política governamental, até os desdobramentos, dificuldades e possibilidades que podem surgir neste processo.

Também significa que o ambiente autoritário e conservador que orientou o modelo de governo nacional no período, em relação à participação social, foi de encontro ao ambiente progressista vivenciado no Rio Grande do Norte, cujo projeto de governo se ampara em concepções de participação popular (Sader, Garcia, 2010). Ao ir na contramão da gestão federal, o primeiro mandato de Fátima Bezerra possibilitou um ambiente institucional favorável à atuação de ativistas dos movimentos de juventude que pautaram a retomada do Conselho frente à necessidade de não apenas

reiniciar um trâmite institucional-burocrático, mas de representar um ponto de resistência à conjuntura nacional daquele período.

Por fim, consideramos que a volta de ativistas juvenis ao aparato burocrático estadual e a operacionalização do Conselho Estadual da Juventude representam um avanço na consolidação do jovem enquanto ator social e político no Rio Grande do Norte. As relações da participação e do ativismo institucional e seus desdobramentos nas políticas públicas de juventude representam uma promissora agenda de pesquisa futura.

## Referências

- ABERS, Rebecca. From Clientelism to Cooperation: Local Government, Participatory Policy, and Civic Organizing in Porto Alegre, Brazil. *Politics and Society*, v. 26, n. 4, p. 511-538, 1998.
- ABERS, Rebecca; SERAFIM, Lizandra; TATAGIBA, Luciana. Repertórios de interação estado-sociedade em um estado heterogêneo: a experiência na Era Lula. *Dados [online]*, v. 57, n. 2, pp. 325-357, jun. 2014.
- ABERS, Rebecca; SILVA, Marcelo K.; TATAGIBA, Luciana. Movimentos sociais e políticas públicas: repensando atores e oportunidades políticas. *Lua Nova*, São Paulo, n. 105, pp. 15-46, set./dez. 2018.
- ALMEIDA, Débora R.; VIEIRA, Anne K.; KASHIWAKURA, Gabriella. Instituições participativas e repertórios de interação: os Conselhos Nacionais de Saúde e Assistência Social no contexto de impeachment. *Revista do Serviço Público*, v. 71, n. 1, pp. 140-170, mar. 2020.
- ASSECOM/RN. **Secretárias da Juventude e das Mulheres tomam posse segunda-feira (26)**. 2015. Disponível em: <http://www.rn.gov.br/Conteudo.asp?TRAN=ITEM&TARG=51851&ACT=&PAGE=&PARM=&LBL=Materia>. Acesso em: 15 maio 2021.
- ASSECOM/RN. **Governadora reitera apoio ao estatuto da juventude**. 2020. Disponível em: <http://www.rn.gov.br/Conteudo.asp?TRAN=ITEM&TARG=237552&ACT=&PAGE=&PARM=&LBL=Materia%20ASSECOM%202020>. Acesso em: 15 maio 2021.
- ASSECOM/RN. **Após receber jovens, governador anuncia retomada da Secretaria da Juventude**. 2016. Disponível em: <http://www.rn.gov.br/Conteudo.asp?TRAN=ITEM&TARG=122835&ACT=&PAGE=&PARM=&LBL=Materia>. Acesso em: 16 de maio 2021.
- AVRITZER, Leonardo. Changes in Institutional Design. In: AVRITZER, Leonardo. (Org). **Participatory Institutions in Democratic Brazil**. The Johns Hopkins University Press, 2009, p. 62-80.
- BEZERRA, Carla de Paiva et al. Entre a Desinstitucionalização e a Resiliência: Participação Institucional no Governo Bolsonaro. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 67, n. 4, p. 1-49, 2024.
- CARLOS, Euzeneia; DOWBOR, Monika.; ALBUQUERQUE, Maria do Carmo. Movimentos sociais e seus efeitos nas políticas públicas: balanço do debate e proposições analíticas. *Civitas: Revista de Ciências Sociais*, v. 17, n. 2, p 360-378, mai./ago. 2017.
- CARNEIRO, Maria José; CASTRO, Elisa Guaraná de. **Juventude rural em perspectiva**. Rio de Janeiro: Mauad Editora Ltda, 2007.
- GIUGNI, Marco G.; McADAM, Douglas; TILLY, Charles (Ed.). **From contention to democracy**. Lanham: Rowman & Littlefield, 1998.
- GOHN, Maria da Glória. Conselhos gestores na política social urbana e participação popular. *Cadernos Metrôpole*, São Paulo, n. 7, p. 9-31, jun./jul., 2002.
- GOHN, Maria da Glória. Empoderamento e participação da comunidade em políticas sociais. *Saúde e Sociedade*, São Paulo, v. 13, n. 2, p. 20-31, mai./ago., 2004.
- GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE. **Mensagem anual à Assembleia Legislativa**. 2015. Disponível em: <http://adcon.rn.gov.br/ACERVO/sejurn/DOC/DOC000000000075416.PDF>. Acesso em: 15 maio 2021.
- LAVALLE, Adrian Gurza; GUICHENEY, Hellen; BEZERRA, Carla. O papel dos estados na normatização dos conselhos municipais de políticas públicas. In PALOTTI, Pedro et al (Orgs). **E os Estados? Federalismo, relações intergovernamentais e políticas públicas no Brasil contemporâneo**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2023.

MARQUES, Eduardo. State Institutions, Power, and Social Networks in Brazilian Urban Policies. **Latin American Research Review**, p. 27–50, 2012.

McADAM, Doug; TARROW, Sidney; TILLY, Charles. Para mapear o confronto político. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política** 76, pp. 11-48, 2009.

MUSSOI, Hélio Gustavo; QUADROS, Doacir Gonçalves de. Conselhos gestores de políticas públicas: entre a participação deliberativa e o pluralismo jurídico. **Quaestio Iuris**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 2, p. 641-667, 2021.

ROMÃO, Wagner de Melo. **Nas franjas da sociedade política**: estudo sobre o orçamento participativo. 2010. 235p. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade de São Paulo São Paulo, 2010. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8132/tde-28092010-092315/>. Acesso em: 20 de junho de 2022.

RUIZ, Oscar A. **Generaciones**: movimientos juveniles, políticas de la identidad y disputas por la visibilidad en el Chile neoliberal. Buenos Aires: **CLACSO**, 2014.

SADER, Emir; GARCIA, Marco Aurélio. **Brasil, entre o passado e o futuro**. Editora Fundação Perseu Abramo, 2010.

SILVA, Marcelo Kunrath. 2001. **Construção da “participação popular”**: análise comparativa de processos de participação social na discussão pública do orçamento em municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre/RS. 295p. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2001.

SILVA, Marcelo Kunrath. Associativismo Comunitário em Porto Alegre: repertórios de ação e configurações políticas locais. In: LÜCHMANN, Lígia; GUSSO, Ramon (Orgs.). **Estudos sobre o associativismo no Sul do Brasil**. 1. ed. Curitiba: Appris, 2021. p. 197-229.

SILVA JÚNIOR, Marcos Aurélio Freire da.; NASCIMENTO, Shesby André.; MOURA, Joana Tereza Vaz de. O limite difuso entre militante e gestor: um estudo sobre o ativismo institucional no Governo do Rio Grande do Norte, Brasil. **Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais**, João Pessoa, v. 5, n. 2, p. 290-310, ago. 2020.

TARROW, Sidney. **O poder em movimento**: movimentos sociais e confronto político. São Paulo: Vozes, 2009.

TARROW, Sidney. **Strangers at the Gates**: Movements and States in Contentious Politics. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.

TILLY, Charles. **Regimes and Repertoires**. Chicago: University of Chicago Press, 2006.

VÁZQUEZ, Melina; COZACHCOW, Alejandro. Activismo juvenil en partidos con gestiones de gobierno a nivel subnacional en Argentina (2007-2015). **Revista Sociologia e Política**, Curitiba, v. 25, n. 64, p. 47-72, dez. 2017.

## Youth and political participation in adverse contexts: The case of the State Youth Council of Rio Grande do Norte

### Abstract

In the wake of the institutionalization of youth as a social and political category through the emergence of the National Youth Policy, specifically the strengthening of Participatory Institutions, the Government of the State of Rio Grande do Norte, Brazil, through the Extraordinary Secretariat for Youth (Sejurn) began the process of mobilizing and building the State Youth Council (Cejuv) in 2015. However, until the Council became effective in 2019, there were dynamics and challenges that redirected political actions, making this process less straightforward. In this sense, the aim of this article is to analyze how youth organizations took advantage of changes in government and how relational structures can explain the dynamics that enabled the process of making Cejuv effective in a national context that was adverse to participation. The methodology is based on a qualitative approach. By analyzing documents and content in the Official State Gazette and on the official websites of the Government and the Secretariat, and by conducting interviews with key players in this process, we observed that political will was influenced by the capacity for articulation and agency of the activists and social movements that shaped the relational structure of the political field in question.

**Keywords:** Youth. Political participation. Participatory institutions. Public policies. State Youth Council

## Juventud y participación política en contextos adversos: el caso del Consejo de la Juventud del Estado de Rio Grande do Norte

### Resumen:

A raíz de la institucionalización de la juventud como categoría social y política a través del surgimiento de la Política Nacional de Juventud, específicamente el fortalecimiento de las Instituciones Participativas, el Gobierno del Estado de Rio Grande do Norte, Brasil, a través de la Secretaría Extraordinaria de la Juventud (Sejurn) inició en 2015 el proceso de movilización y construcción del Consejo Estatal de la Juventud (Cejuv). Sin embargo, hasta que el Consejo se hizo efectivo en 2019, hubo dinámicas y desafíos que reorientaron las acciones políticas, haciendo que este proceso no fuera rectilíneo. En este sentido, este artículo pretende analizar cómo las organizaciones juveniles aprovecharon los cambios de gobierno y cómo las estructuras relacionales pueden explicar las dinámicas que permitieron el proceso de efectivización del Cejuv en un contexto nacional adverso a la participación. La metodología se basa en un enfoque cualitativo. A través del análisis de documentos y contenidos en el Boletín Oficial del Estado y en los sitios web oficiales del gobierno y de la Secretaría, y de entrevistas a actores clave de este proceso, observamos que la voluntad política estuvo influenciada por la capacidad de articulación y acción de activistas y movimientos sociales, lo que configuró la estructura relacional del campo político en cuestión.

**Palabras Clave:** Juventud. Participación política. Instituciones participativas. Políticas públicas. Consejo Estatal de la Juventud.

<b>HISTÓRICO</b>	
Recebido: Março/24	
Parecer: Junho/24	
Parecer: Agosto/24	
Aceito: Agosto/24	
Revisado Autor: Setembro/24	
Revisão Gramatical/Ortográfica e ABNT: Setembro/24	
Revisado Autor: Setembro/24	
Publicado: Outubro/24	
Equipe Editorial Revista TOMO envolvida no processo editorial deste artigo	
Marina de Souza Sartore (Editora-Chefe)	
Gabriela Losekan (Editora Junior)	