

# Os limites e as possibilidades dos Cucas como política pública de juventudes em rede

**Erlon Albuquerque de Oliveira**

*Mestre em Planejamento em Políticas Públicas - UECE*

**Alexandre Almeida Barbalho**

*Doutor em Comunicação e Cultura Contemporâneas pela Universidade Federal da Bahia - UFBA*

*Professor do Programa de Pós-Graduação em Sociologia (PPGS) da UECE*

## Resumo

Este artigo analisa o modelo de rede aplicado às políticas públicas dos centros urbanos de cultura, arte, ciência e esporte (Cuca), que surgiu como um fenômeno complexo e multifacetado, requerendo um olhar atento sobre as possíveis alterações na forma de organização da sociedade atual e nos últimos 10 anos. Nesse período, observam-se novos desdobramentos institucionais nas articulações, nas parcerias e na formação de políticas públicas em redes, com ações da sociedade civil organizada, de órgãos de governo e de empresas privadas. Nesse sentido, leituras e observações participantes realizadas em pesquisa de campo se mostram importantes para a análise desse modelo institucional denominado “rede” e adotado nas políticas públicas municipais de juventudes (PPJ) em Fortaleza-CE, mais especificamente nos equipamentos públicos municipais denominados Cucas. Apesar das inovações, constataram-se algumas limitações, como: ausência de autonomia financeira da Coordenadoria Especial de Políticas Públicas de Juventude (COEPPJ); alta fluidez/flexibilidade das relações laborais dos colaboradores; baixo grau de articulação e integração entre os órgãos envolvidos nessa política transversal; questões espaciais; e o reduzido capital humano. Tais limitações devem ser consideradas e enfrentadas para a continuidade e o avanço dessas PPJ.

**Palavras-chave** políticas públicas; juventudes; equipamento público; proteção social

---

## Abstract

This article analyzes the network model applied to public policies of the Brazilian urban centers of culture, art, science and sport (Cucas), which emerged as a complex and multifaceted phenomenon, requiring a close look at possible changes in the organization of current society and within the last 10 years. During this period, there are new institutional developments in the articulations, in the partnerships, and in the establishment of network public policies, with actions of organized civil society, government agencies, and private businesses. Thus, readings and participant observations made in field research are key for analyzing this institutional model named as 'network' and adopted in the Brazilian municipal public policy of youths (PPJ) in Fortaleza, Ceará, more specifically in the municipal public equipment named as Cucas. Despite the innovations, there were some limitations, such as: lack of financial autonomy of the Special Coordination of Public Policies of Youth (COEPPJ); high fluidity/flexibility of the employees' labor relations; low degree of articulation and integration between the agencies involved in this cross-sectional policy; spatial issues; and poor human capital. Such limitations should be considered and addressed for the continuity and advancement of these PPJs.

**Key words** public policy; youths; public equipment; social protection.

## Introdução

Os novos desafios da vida cotidiana e a própria ciência nos movem a compreender que a sociedade atual é complexa e exige uma visão globalizada que incorpore fenômenos sociais, culturais e políticos inesperados e incertos, dos quais não podemos nos afastar, muito menos olhar de maneira parcial e fragmentada.

Uma das justificativas da escolha da temática política de juventudes foi a projeção populacional proporcionada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) para Fortaleza-CE, que previa para o ano de 2016 uma população de 2.609.716 habitantes, o que a mantém na posição de quinta cidade mais populosa do Brasil. Esses dados apontam 513.168 pessoas pertencentes ao grupo etário objeto dessa pesquisa, ou seja, jovens (segundo a classificação adotada pelas instituições públicas e privadas) de 15 a 29 anos de idade, representando 19,66% da população fortalezense.

Outro fato social significativo que alertou sobre o desafio enfrentado por uma parcela da população jovem de Fortaleza adveio do relatório lançado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), referente ao ano de 2011, com índice de vulnerabilidade social (IVS) igual a 0,304, valor que indica nível médio quanto à condição de fragilidade dos indivíduos jovens diante de riscos produzidos pelo contexto econômico-social, colocando parte dessa população na condição de socialmente excluídos.

---

Ao perceber a importância e a necessidade das políticas públicas municipais de juventudes (PPJ) e a existência da rede de centros urbanos de cultura, arte, ciência e esporte (Cuca), um dos equipamentos públicos de uso especial da Prefeitura Municipal de Fortaleza (PMF), os autores decidiram pesquisar a temática por meio de análise social, política e cultural dessa PPJ, desenvolvida em rede a partir de 2014.

Este artigo tem por objetivo identificar as possibilidades e os limites dessa PPJ em rede, analisando-os e sugerindo hipóteses como soluções para essa problemática limitadora da política de juventudes no atual cenário político.

O percurso teórico-metodológico do estudo adotou como bases a pesquisa documental e a pesquisa de campo, por meio de observação participante, de entrevistas semiestruturadas, de relatos colhidos em diário de campo e de fotografias, com busca nos órgãos públicos e nos três complexos culturais que compõem a Rede Cuca. Desse modo, o trabalho buscou pontuar observações dos pesquisadores, de modo a contribuir para a compreensão do planejamento e da execução da política de juventudes em uma rede de proteção e oportunidades, que visa a reduzir situações de risco social e/ou vulnerabilidades juvenis.

## **Referências de antecedentes institucionais da Rede Cuca**

Resgatamos, como primeira referência social de antecedente institucional de ações públicas voltadas à área da juventude em Fortaleza na última década, a existência dos projetos ABC, que tiveram início em 2008 e continuam em execução segundo o *site* institucional da Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social (STDS). Esses projetos foram criados para atender crianças e adolescentes de 6 a 17 anos, de ambos os sexos, com atividades educativas, culturais, artísticas, esportivas e de iniciação profissional, funcionando como complementação da escola, embora não se exigisse que os beneficiados estivessem matriculados na rede regular de ensino (Lucia Forte como citado em Jeanne, 2005).

Os projetos ABC buscavam promover institucionalmente a inclusão social dos não matriculados. De competência da gestão estadual (inicialmente sob responsabilidade da Secretaria de Ação Social – SAS – e depois da STDS), esses projetos passaram pela municipalização de algumas de suas unidades a partir do biênio 2015-2016, a saber: São Francisco, Pirambu, João XXIII e Curió.

A segunda referência social de antecedente institucional resgatada são os centros sociais urbanos (CSU), complexos de esporte, cultura, lazer e arte geridos pela PMF e vinculados à Secretaria de Cidadania e Direitos Humanos (SCDH). Tais espaços contavam com piscina, quadra de esportes, salas de aula, cursos profissionalizantes e prática de

---

diversas modalidades esportivas, atendendo (principalmente) aos jovens e idosos da comunidade do entorno.

Entre as duas experiências indicadas, os CSU são a ação pública municipal que mais se aproxima da experiência da Rede Cuca, por serem anteriores e pertencentes à própria gestão da PMF em um equipamento público urbano voltado aos jovens e com diversidade de atendimentos. Por isso, o artigo descreve esse equipamento institucional em maior detalhe.

Esses centros foram criados no período dos governos militares no Brasil, especificamente durante o governo Médici (1969-1974), com o Programa de Ação Cultural do Ministério da Educação (MEC), e tinham o propósito de proporcionar atividades semelhantes às oferecidas pelos Cucas, nas áreas de lazer, esporte, formação e qualificação profissional, voltadas à comunidade. Os CSU foram alocados em todo o território nacional, com o surgimento de espaços urbanos financiados pelo Poder Público com viés assistencialista, para que as comunidades participassem de ações socioeducativas e projetos de fortalecimento e desenvolvimento da cidadania.

Embora adotemos os projetos ABC e os CSU como referências de antecedentes institucionais da Rede Cuca, observamos que nenhuma dessas duas experiências locais de política de juventudes utilizou o “modelo” de planejamento e institucionalização. Tal fato foi levantado em entrevistas semiestruturadas, como ilustram as seguintes falas:

**Quando o Cuca foi planejado no governo da Luizianne, eu estava na Secretaria Nacional da Juventude [SNJ], como se tratava de um contrato internacional, precisava passar pelo Congresso, pelos órgãos do Governo Federal e fui eu quem ficou responsável por acompanhar a tramitação da Prefeitura de Fortaleza, o que eu percebi é que houve uma ação muito coordenada, na então Assessoria de Juventude, Afonso Fialho, que foi o coordenador da juventude nas duas gestões da prefeita Luizianne, ele buscou essa articulação transversal, mas não houve tanto sucesso, mas ele aproveitou do acúmulo que tinha do Conselho Nacional da Juventude [CNJ] logo em sua formação, de tudo que havia sido produzido de conhecimento tanto na academia como fora dela, para garantir esse processo de construção política e mesmo estrutural, porque o Cuca com esse nome existe aqui em Fortaleza, mas em toda América do Sul já existiam os CRJs – Centro de [Referência] d[a] Juventude – e, infelizmente, todos eles acabaram fechando por equívocos na gestão e na concepção, e essa foi uma preocupação desse gestor, com uma ampla articulação com o governo federal, para garantir que esse equipamento tivesse características que garantissem sua perpetuação independente da gestão que ali estivesse, eu não percebi essa articulação com as secretarias, mas sim com as organizações de juventude**

---

estadual e municipal e com o Governo Federal. (Ismênio Bezerra, grifo nosso)<sup>1</sup>  
Se eu não me engano, eram os CRJs. Enfim, existiam centros parecidos na América Latina, existem experiências parecidas na América Latina que não se sustentaram, que hoje não existem mais. (Daniel Martins Mamede, grifo nosso)<sup>2</sup>

Também tomando os centros de referência da juventude (CRJ) como referência de antecedente institucional dos Cucas, constatamos que outras experiências vivenciadas nos planos acadêmico e político foram importantes e serviram de base conceitual e institucional nos processos de criação e de planejamento de um novo equipamento público municipal, destinado à política de juventudes em Fortaleza.

Essas três experiências institucionais trazem, ainda, importância cultural organizacional, externando-se pela cultura de valores, crenças básicas, hábitos e padrões de comportamento aceitos ou não, compartilhados ou não pelos membros das organizações públicas e da sociedade civil envolvidos no planejamento do Programa Integrado de Políticas Públicas de Juventude (PIPPJ), pois tais ações públicas, mais especificamente de seus gestores, influenciam as ideias norteadoras, a cultura organizacional e os canais de comunicação e de informação que envolvem o planejamento e a execução das PPJ pela Rede Cuca.

## **Algumas perspectivas conceituais aplicáveis à política pública em rede**

O modelo de rede aplicado às políticas públicas surge como um fenômeno complexo e multifacetado, que requer um olhar atento sobre as possíveis alterações na forma de organização da sociedade atual e nos últimos 10 anos, período de idealização dos Cucas. Observamos novos desdobramentos institucionais em suas articulações, parcerias e nesse modelo de formação de política pública em rede, junto com ações da sociedade civil organizada, de órgãos de governo e de empresas privadas.

Etimologicamente, o termo “rede” se origina do latim *rete, retis*, com o sentido de: teia (de aranha); rede, laço; sedução (Houaiss, Villar, & Franco, 2001). Considerando esse caráter polissêmico, destaca-se o debate levantado por alguns autores que constroem diversos sentidos que contribuem para a melhor compreensão desse conceito, tanto quando aplicado às redes sociais como no caso de referências de organização.

---

1 Presidente do Instituto Cuca. Foi coordenador Especial de Juventude do Governo do Estado, no governo do Cid Gomes, e Presidente do Fórum Nacional de Secretários e Gestores de Juventude, em meados dos anos 2000.

2 Diretor de Promoção de Direitos Humanos da Rede Cuca.

---

Castells (2013), iniciando o debate teórico sobre a sociedade em rede, entende-a como um conjunto de nós conectados; em cada nó há um ponto onde a curva se intercepta, não tendo um centro, e onde os nós não podem ser compreendidos como mais importantes do que os outros, pois todos dependem dos demais, na medida em que estão na rede, apontando-se a interdependência entre os nós de uma rede. No entanto, sem ignorar as diferenças que possam existir ou residir entre eles.

A estrutura em rede, segundo Whitaker (1998), surge como contraposição à estrutura vertical, possibilitando a horizontalidade das relações entre os membros.

No entanto, o termo “rede” também é utilizado para qualificar estruturas, sistemas ou modos de organização empresarial ou governamental que se caracterizam por reunir elementos com similaridade de serviços ou produtos, mantendo alguma ligação entre si, mesmo que se localizem em diferentes pontos de um território. Porém, nem tudo o que se denomina rede é necessariamente uma rede do ponto de vista sociológico e político.

Nesse sentido, percebemos em nossas leituras e nas observações participantes na pesquisa de campo que se mostraram mais importantes para a análise do modelo institucional denominado “rede” – adotado nas PPJ de Fortaleza a partir da gestão do prefeito Roberto Claudio, em 2014 – os três Cucas: Barra, Mondubim e Jangurussu.

A princípio se denotou certa inovação e reorganização da gestão pública municipal tradicional, introduzindo novos valores, habilidades e processos que tratavam da condução de ações de proteção social dos jovens e geração de oportunidades, em uma realidade social marcada por graves situações de desigualdade e vulnerabilidade social, na qual se passa a atuar para somar e integrar competências como saúde, educação e inclusão social, além de realizar intervenções por meio da promoção de atividades com ênfase nos direitos humanos, no empreendedorismo e no empoderamento.

Desse modo, as ações das PPJ buscam integrar os demais serviços públicos, como centros de referência de assistência social (Cras), centros de referência especializados de assistência social (Creas), Conselho Tutelar e postos de saúde, formando parcerias intersetoriais nas quais se encaminham os jovens que demandam ações sociais específicas, como apoio no tratamento de dependência química/psicológica e no encaminhamento quando as situações envolvem os jovens e suas famílias, com vistas a solucionar problemas decorrentes de abandono e de diversas formas de violência – tais encaminhamentos só ocorrem após a devida escuta por parte da equipe de saúde, com o psicólogo e com o educador social, ambos vinculados à Diretoria de Proteção de Direitos Humanos (DPDH).

A gestão pública brasileira adotou a política pública em rede primeiro no setor saúde (Brasil, 2011), por meio do Sistema Único de Saúde (SUS), modelo que também pode ser adaptado no planejamento de políticas públicas juvenis, por entender ser mais eficiente para o alcance social ter vários equipamentos públicos interligados entre si, inclusive no caso da Rede Cuca, no qual já se encontra, incluindo a escola com contraturno, as praças da juventude, os centros de artes unificados (CEUs) e as Areninhas (onde se realiza a Copa

---

Areninha da Juventude) como previsto no PIPPJ, no Plano Fortaleza 2040. Em especial no Eixo Juventude, trabalha-se, ao mesmo tempo, a representação política de vários interesses, conexões e nós, expressando a complexidade e diversidade da execução da política de juventudes e lembrando, ainda, que as juventudes são um segmento social afetado pelos planos econômico, político e social, mas que outras variáveis e riscos sociais devem ser considerados multicausais e multidependentes entre si, ou seja, a própria sociedade civil também deve ser vista como uma “sociedade em rede”.

A fruição dessas ações públicas em rede provoca uma retomada da totalidade. Isto é, “exige apreender a realidade social e nela agir como um complexo, um todo que é tecido junto. Impõe uma perspectiva que integre, organize e totalize” (Nogueira, 2001, p. 35).

## **Possibilidades das PPJS por meio da Rede Cuca**

No tocante à execução das PPJ, algumas mudanças foram observadas nesta pesquisa sobre a Rede Cuca, principalmente no que se refere à contribuição de uma nova habilidade (que auxilia os gestores na transposição das fronteiras da setorialização). A consecução necessária de programas-rede, que agregam diversos serviços, projetos, sujeitos sociais e organizações – por exemplo, o evento “Feira do Trabalho e das Inovações”, ocorrido nos Cucas Mondubim e Jangurussu em junho de 2017, que enfoca as questões de empregabilidade, cidadania, saúde e empreendedorismo, dentre outras ações sociais –, cria uma nova cultura política no fazer social público, caracterizada por: socializar o poder, capacitar para a negociação, incentivar a autonomia e flexibilizar e compatibilizar os tempos heterogêneos e múltiplos dos atores e os processos de ação.

Na Rede Cuca, percebe-se que o modelo de gestão buscou definir os fluxos de circulação dos interesses das diversas diretorias e coordenadorias (Diretoria de Promoção de Direitos Humanos; Diretoria de Educação, Esporte e Cultura; Diretoria de Comunicação; e Diretoria Administrativa Financeira). No relacionamento entre interserviços e programas, como os editais de protagonismo juvenil e formação de monitores, a exemplo do “Juventude na Onda” – que beneficia 15 escolinhas onde alunos são capacitados para fabricação de pranchas de *surf*, bem como se formam instrutores bolsistas, e, no final, realiza-se um campeonato de *surf*, tudo em parceria com STDS –, os colaboradores das Diretorias e os atores sociais jovens potencializam ações dessa natureza com auxílio dos canais institucionais de diálogo. São exemplos desses canais: Conselho Consultivo (reunião mensal); Conselho de Gestão; Diretorias (reuniões semanais, às segundas-feiras); Comunidade em Pauta; e, por último, o Fórum de Jovens (reunião semanal), canal este que utiliza de modo ainda mais democrático as redes sociais, como Facebook, para se comunicar, deliberar e informar as juventudes acerca de diversos assuntos de interesse.

---

São esses canais que auxiliam na oferta de oportunidades e de acesso a serviços, conforme as especificidades de cada um dos três territórios onde os Cucas se localizam, tentando integrar as juventudes a programas e serviços ofertados por ações públicas que buscam reduzir os índices de vulnerabilidade juvenil.

A adoção do modelo em rede requer essa participação social e política de todos os envolvidos com as PPJ, além da articulação, integração, complementaridade, cooperação e parceria entre o chamado Sistema S, membros da sociedade civil e organizações não governamentais (ONGs), promovendo a socialização de informações e conhecimentos, indispensáveis para o desenvolvimento do trabalho social em uma sociedade complexa como a brasileira.

Mediante essas parcerias e apoios do Sistema S e de parcerias público-privadas (PPP), como, por exemplo, na realização da “Feira de Trabalho e Inovação” e na realização de grandes eventos, como o “Viradão da Juventude”, constitui-se uma ferramenta de cooperação mútua e gestão compartilhada entre equipamento público e instituições de direito privado.

Annunziato (2011) alerta sobre algumas questões que podem ocorrer quando parcerias assim são formadas:

A parceria público-privada pressupõe contrapartidas de todas as partes envolvidas, em prol de interesses e benefícios mútuos, que, bem planejados e executados, atingirão satisfatoriamente os anseios públicos e privados, tornando válida e eficaz a legislação instituída para tanto. [...] por isso, a inclusão do particular para a gestão da coisa pública não só lhe incentiva a cumprir com sua função social, constitucionalmente prevista, como busca a eficiência na disponibilização dos serviços públicos para a sociedade brasileira e, conseqüentemente, o desenvolvimento nacional.

Essas parcerias, todavia, acabam sendo uma forma de “acordo” para viabilizar verbas para a execução de projetos. Entretanto, como todo “acordo”, sempre há uma contrapartida que deve beneficiar a ambos e o que for decidido deve ser bom para todas as partes. Porém, essas instituições também se beneficiam desses eventos como um local para publicizar suas marcas e seus produtos, gerando maior consumo de bens e serviços. Em um dos primeiros documentos institucionais dos Cucas, o PIPPJ, já encontramos a previsão dessa forma de captação de verbas, qual seja, de origem pública e privada por meio de parcerias, que foram realizadas via contratos de gestão anual dos equipamentos.

A título de exemplo, pode-se citar a Meta 05 do Cuca Barra, do Contrato de Gestão n. 08/2014: “captar recursos de, no mínimo, 3% (três por cento) do valor global do contrato firmado no período”, o que foi comprovado pela captação de R\$ 156.639,43, correspondente,

---

na verdade, a 2,7% do valor global do contrato, ou seja, meta parcialmente cumprida pelo projeto “Dialogando com Arte”, do edital Ambev e do “Jovens de Responsa”, relativo ao projeto “Jazz no Cuca”.

A Rede Cuca também realiza diversas parcerias com os meios de comunicação, a exemplo das rádios populares dos bairros onde estão inseridos, informando acerca da existência daquele equipamento público e de suas atividades internas (cursos) e externas (Cuca na Comunidade), como no caso do jornal *O Povo*, de grande circulação e acessível gratuitamente pela internet, com caderno específico em edição mensal, denominado “Fortaleza da Juventude” que divulga em formato impresso as atividades e as políticas públicas voltadas às juventudes de Fortaleza que são realizadas via Rede Cuca.

Outro exemplo de PPP ainda em fase de execução se refere à construção de um Cuca (Batista, 2015) na Secretaria Regional 2, em uma área denominada Grande Mucuripe – o terreno já foi escolhido e o convênio será realizado por uma operação consorciada urbana. Uma das empresas participantes faz parte do Grupo Empresarial M. Dias Branco e não haverá qualquer custo direto para a PMF.

Em comparação aos anteriores, esse novo projeto pode resultar em vantagens e agilidade de execução, por se tratar de obra com recursos da iniciativa privada e devido às identidades que ali serão promovidas, pois o grupo empresarial em questão já é reconhecido pela comunidade.

Ademais, observou-se que, apesar da orientação para o trabalho em rede nos Cucas ter emergido como um dos critérios importantes na formulação dessa política de juventudes, a estrutura dos serviços públicos com que a Coordenadoria Especial de Políticas Públicas de Juventude (COEPPJ) lida continua com as mesmas estruturas verticalizadas e compartimentalizadas, o que, muitas vezes, mantém as mesmas carências e/ou deficiências, como se percebeu em relação ao Conselho Tutelar, chamado a se fazer presente em situações como: 1) “Rolezinho no Cuca Mondubim”, quando se concentraram cerca de 2 mil jovens e se solicitou o apoio do Conselho Tutelar, que não compareceu, devido à falta de colaboradores para a abordagem dessa quantidade de jovens; 2) Encaminhamento aos Cras e Creas, que não dão um retorno à DPDH; 3) Solicitações à Guarda Municipal e à Polícia Militar, que não são atendidas nem em termos de sua participação no Conselho Consultivo; e, por último, 4) Decisões de gestão, que são concentradas mais no âmbito da Coordenadoria Especial de Políticas Públicas de Juventude (CEPPJ).

De acordo com a publicação *Redes de Proteção Social* (Brasil, 2010), a Secretaria de Direitos Humanos (órgão federal) defende que o modelo mais adequado de rede pressupõe relações mais horizontalizadas, exigindo a presença de articulação socioeducativa e intersetorial entre todas as políticas públicas que ofertam serviços às juventudes e a participação das famílias e da comunidade no território onde se situam.

Vislumbra-se essa característica em nível institucional no Relatório do Cuca Barra, em sua Meta 32, qual seja: “articular parcerias que possam potencializar a atuação intersetorial

---

da Comissão para a promoção dos direitos humanos e [o] fortalecimento da rede de proteção social”. Isso se comprova por meio de fotografias, material gráfico, atas de reunião, lista de assinatura dos participantes e folha de rosto da atividade, com descrição, ou seja, evidências de que a meta foi atingida.

Pode-se observar, ainda, que a Rede Cuca desenvolve uma ação intersetorial interessante com a Superintendência do Sistema Estadual de Atendimento Socioeducativo (SEAS) e a STDS, exclusiva para os jovens que se encontram cumprindo medidas socioeducativas. Esses jovens são recepcionados de modo especial pelos colaboradores da Rede Cuca e, por meio de visita guiada, são apresentados ao equipamento e às suas diversas atividades; eles são convidados após o cumprimento das medidas socioeducativas, com vistas a possibilitar sua inclusão social. Declara-se que aqueles profissionais e o equipamento público estarão disponíveis para eles, momento em que os jovens são agraciados com a camisa da Rede Cuca, uma forma simbólica de estímulo e pertencimento social.

Essa articulação socioeducativa e intersetorial significa, sobretudo, fazer contato com todos os atores sociais envolvidos, onde cada um possa se abrir a novos conhecimentos, à circulação de ideias e às propostas de intervenção e ações coletivas em busca do bem comum, como se observa no projeto “Cuca na Comunidade”, onde se dialoga com a comunidade do entorno dos Cucas acerca de suas próprias ações e demandas, como a limpeza do canteiro central de avenidas, a pintura dos imóveis residenciais, a plantação de mudas de árvores, realizada em conjunto com os moradores e com as secretarias regionais, a Seinfra, a URBFFor e o Horto Municipal, entre outros órgãos públicos.

Outra forma de diálogo para além do institucional pode se dar por meio do site ou de reuniões no equipamento e consiste na chamada “Comunidade em Pauta”, onde a comunidade requisita os espaços físicos institucionais para a realização de atividades de seu interesse, disponibilizando-se todo o apoio técnico necessário e promovendo-se, assim, outro espaço de interação social, não só para os jovens, mas para toda a comunidade do entorno, redesenhando o território local, onde os colaboradores podem desenvolver atividades em conjunto, aproveitando essa oportunidade demandada pela comunidade.

A busca da intersetorialidade, ideal para uma gestão em rede, é condição imprescindível para que as juventudes sejam atendidas com integralidade, otimizando tais espaços urbanos, seus serviços e competências. A ação de políticas públicas multissetoriais e intergovernamentais possibilita à gestão o intercâmbio de potencialidades entre agentes sociais, promovendo a intervenção mais cooperativa e agregadora, ampliando essa política pública de juventudes e propiciando uma atuação mais efetiva sobre a realidade social e a construção de uma teia de novos sentidos para a ação coletiva – viés este percebido como necessário desde o desenho inicial do PIPPJ de Fortaleza:

---

*A gente teve um foco como mulheres e juventude sempre de forma muito contundente no governo, não é a toa que entre as coordenadorias dos direitos humanos estes foram os únicos setores sociais que ficaram ligados diretamente ao gabinete da prefeita, os demais faziam parte da secretaria de direitos humanos, lá eles tinham uma vida independente, uma vida própria. Ligado ao gabinete da prefeita foi o setor de mulheres com status de secretaria e juventude com status de secretaria, eu acho que isso daí já foi uma demonstração de que a gente queria uma política intersetorial onde a juventude fosse vista em todos os sentidos, ela fosse vista desde o secretário regional, ela fosse vista na assistência social, ela fosse vista na política de educação, na política de saúde, nas políticas indiretas [...] (Luizianne Lins como citado em Alves, 2013, p. 70, grifo do autor).*

Essas conexões são importantes para a articulação entre as políticas sociais de juventudes, não sendo apenas de ordem comunitária e territorial; elas exigem vinculação a redes temáticas e institucionais municipais, estaduais e federais, tais como as que envolvem a Secretaria Municipal de Saúde (SMS), no Cuca Saudável, que realiza atividades em parceria com o Posto de Saúde do bairro, e as relacionadas à Secretaria Municipal de Educação (SME), com a realização do “Projeto Integração” – no qual os estudantes do 9º ano do Ensino Fundamental têm a oportunidade de participar das diversas atividades do equipamento e de atividades de reforço em Português e Matemática, integrando, assim, o currículo formal a experiências socioeducativas, durante os 5 dias da semana. Esses estudantes contam com transporte escolar e 3 refeições. Por meio desta última ação, busca-se manter os alunos da rede pública municipal com bons índices no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb): em 2015, sua nota média foi 5,4 e 4,2 para os anos iniciais e finais, respectivamente.

A dinâmica dessas parcerias e ações intersetoriais depende, segundo Toro e Werneck (1996), da “mobilização de vontades” que viabilizem, apesar das dificuldades (em termos de socialização do poder, respeito às autonomias e capacidade de negociação e mediação de conflitos e interesses) enfrentadas na criação desses pactos individuais e sociais de cooperação entre juventudes, comunidades, colaboradores, gestores, organizações, projetos e serviços.

## **Reflexões sobre políticas públicas em rede**

Ao considerar a rede uma representação organizacional que deve, sobretudo, levar em conta as relações articuladas e de apoio mútuo via relações familiares e comunitárias, estas estariam, inclusive, entre as principais bases da atuação em rede, com construção de confiança entre os participantes. Giddens (2005) cita a definição de confiança a compreendendo como crença ou crédito em alguma qualidade ou atributo de uma pessoa

---

ou coisa, ou como a verdade de uma afirmação, vendo tal confiança mais como um estado contínuo do que uma escolha, constituindo uma irrecusável resultante da vida moderna.

O desenvolvimento das políticas públicas em rede promove mudanças culturais na forma do Poder Público estabelecer relações com a sociedade civil e com as comunidades locais, os administrados, os serviços e os programas de organizações governamentais e de ONGs.

Construir a política pública em redes significa, necessariamente, acreditar/executar por meio de contínuo diálogo sobre a identificação de diferenças e semelhanças entre os diversos segmentos que compõem a sociedade moderna e plural, para que possam, juntos, planejar e colaborar na execução de ações públicas que afirmem os direitos fundamentais.

Essa nova perspectiva do conceito enquanto “rede de significações” é apresentada por Rossetti-Ferreira (2000), que defende a valorização do conteúdo simbólico das relações, que seriam mediadoras do desenvolvimento humano em situações interativas. Essa rede de significados estrutura um “meio” de segmentação e combinação que, a cada momento e situação, captura e recorta o fluxo de comportamentos dos indivíduos, que sofrem contínuas e mútuas transformações, tornando-os significativos em cada contexto.

Partindo dessa ideia de rede explanada por Rossetti-Ferreira (2000), percebe-se que, para viabilizar a política pública em rede, é preciso criar um canal por onde possam fluir diferentes culturas, valores, expectativas e temores, em vez da mera troca de informações e da veiculação de projetos comuns, pois a diversidade cultural e social de indivíduos e grupos pode contribuir com a construção de diálogos e tomada de decisões em cada etapa das PPJ.

Nesse novo plano cultural e político da gestão pública, a rede se apresenta, sobretudo, como arquitetura de complementaridade na ação. É nesse contexto de mudança que surge o conceito de *capital* social, que, na visão de Costa (2005), pode ser percebido como o aproveitamento do potencial do indivíduo, no sentido de interagir com outros indivíduos à sua volta, como seus parentes, amigos e colegas de trabalho, além daqueles que estão distantes, mas podem ser contatados remotamente.

No que se refere à Rede Cuca, atuar em rede representa, principalmente, a implementação, execução e avaliação de programas e políticas públicas voltados à proteção social e ao oferecimento de oportunidades para os jovens.

A reflexão sobre esse novo paradigma, em termos dessa forma de intervenção social e política, acaba por criar um modelo de gestão pública que precisa contemplar interesses coletivos de diversos segmentos da sociedade. Entende-se que o exercício e aprendizado contínuos na gestão pública das redes possibilita melhorias significativas às práticas institucionais desenvolvidas em cada um dos Cucas.

E, por fim, mostra-se vital destacar outra ação institucional que já existia e que a Rede Cuca vem buscando resgatar, chamado “Sou Vizinho do Cuca” – que identificamos por meio das entrevistas, como ilustram as seguintes falas:

---

[...] a comunidade do Jangurussu é uma comunidade muito atuante na gestão, os jovens vão, reivindicam, eles fazem movimentos, dos três Cucas, sem dúvida é onde a gestão é mais democrática, pelo menos há uma articulação maior com os líderes comunitários, com os pais dos jovens, os próprios jovens são muito atuantes, então, acaba que há negociações no sentido de atender essas demandas esses anseios, onde eu vejo que a gestão está mais próxima não só do jovem, mas da própria comunidade, nos outros não, acho que há uma certa distância, no da Barra já houve, **havia inclusive um movimento, um programa chamado “Sou Vizinho do Cuca”** e a gente trabalhou muito no Cuca Barra que era um Cuca que **já estava implementado, de visitas e a fixação de plaquinhas e cadastramento desses vizinhos, e havia atividades específicas para esses vizinhos, de sessões de cinema, de sessões de teatro exclusivas, de café da manhã com bate-papo, então, assim, na Barra houve esse movimento, mas onde atualmente eu sinto que há uma efetiva participação maior é no Cuca Jangurussu, deveria ser intensificado. No caso do Cuca da Barra e e do Cuca Mondubim houve uma busca, no Cuca da Barra, um Cuca já implementado, a gente instituiu esse programa, nos outros Cuca foi implementado de uma forma muito incipiente e, enfim, ele não vingou, no Cuca da Barra esse programa, ele teve continuidade, esse cadastro de vários vizinhos, desenvolvemos várias atividades, mas isso partiu de uma iniciativa do equipamento, no Cuca Mondubim, mesmo antes da abertura do Cuca Mondubim houve um movimento no entorno, mas partindo do equipamento. **No Jangurussu, percebo o contrário, por alguma razão de perfil da comunidade, de carências múltiplas que a região tem, a própria localização do Cuca Jangurussu, os outros dois são isolados, o Cuca Jangurussu não, ele [fica] dentro da comunidade, são diversos fatores, geográficos, de arquitetura, é o próprio perfil da comunidade, são muito organizados, e politicamente muito arraigados também, então, esse movimento, essa participação, parte deles, dos jovens da comunidade, então, é isso que acho que faz a diferença.** (Lara Vieira, grifo nosso)<sup>3</sup>**

Percebe-se nesse relato que a localização do equipamento também influencia a resposta/participação democrática da comunidade nas políticas públicas de juventudes, pois, como o Cuca Jangurussu se situa dentro da comunidade, isso facilita o acesso dos atores sociais do entorno, bem como o perfil da comunidade.

Ressalta-se que, no atual estágio de nossa democracia, onde se deve operacionalizar maior participação nos destinos políticos do país tanto da sociedade, desde os orçamentos participativos (OP), como do cidadão, o Poder Público precisa promover o trabalho em conjunto, para obter melhores resultados nas políticas públicas, em especial nas áreas sociais, tão carentes de investimentos.

Isso nos leva a novas coalizões, moldando parcerias entre o Poder Público, a sociedade

---

<sup>3</sup> Ex-Presidente da Organização Social OS, Instituto Cuca, responsável pela execução dos contratos de gestão dos Cucas.

---

civil, a iniciativa privada e as comunidades, visando à efetivação da prestação de serviços de natureza pública e criando a consciência de que estes não são responsabilidade apenas dos agentes públicos, mas de toda a coletividade. Nas democracias contemporâneas, tais coalizões assumiram enorme relevância para assegurar participação efetiva/integral da sociedade como um todo, representada por canais de diálogo e/ou espaços de construção democrática e coletiva das políticas públicas.

Segundo Santos (2002, p. 67):

[...] o espaço constitui uma realidade objetiva, um produto social em permanente processo de transformação. O espaço impõe sua própria realidade; [a] sociedade não pode operar fora dele. Conseqüentemente, para estudar o espaço, cumpre apreender sua relação com a sociedade, pois é esta que dita a compreensão dos efeitos [...].

Portanto, mostra-se importante para a gestão pública municipal de Fortaleza perceber que o caminho da participação social e política enriquece o diálogo da cidadania, devendo a proposta de articulação em redes ser amparada em intencionalidades mais claras e abertas, que respeitem os ritmos dos espaços e dos territórios onde estão inseridas.

Nessa concepção de formação pluralista da rede de proteção, ou seja, da apreensão das juventudes e da comunidade no entorno desse novo espaço público, criado institucionalmente em seus territórios, somente por meio dessa compreensão/apreensão os sujeitos não mais serão percebidos como vítimas das circunstâncias, mas também como agentes produtores de tal espaço urbano.

## **Limitações identificadas na execução dos Cucas**

Pôde-se perceber limitações em vários campos; primeiro, de ordem financeira, pois a COEPPJ, por ser vinculada ao Gabinete do Prefeito, não possui dotação orçamentária própria, conforme a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), ou seja, o orçamento das PPJ provém do Gabinete Municipal de Fortaleza, carecendo de autonomia administrativo-financeira, o que envolve um risco de descontinuidade total ou parcial das atividades desenvolvidas por essa PPJ – que pode ser facilmente alterada ou extinta.

Outra fragilidade observada se refere aos colaboradores da Rede Cuca, pois não são servidores públicos e não contam com qualquer estabilidade, consistindo em cargos de confiança, celetistas ou terceirizados, o que provoca maior fluidez desse quadro, principalmente quando há mudança de gestão, com conseqüente mudança dos profissionais, ou quando há necessidade de cortes de natureza financeira, onde se promove a redução desse quadro, que habitualmente já não se mostra capaz de atender a toda a demanda da comunidade jovem da secretaria regional.

---

Também se compreende, a partir da análise dos relatos colhidos, que o limitado capital humano (número de colaboradores e servidores públicos), tanto dos parceiros intersetoriais (órgãos públicos) como da própria Rede Cuca, não é capaz de suprir a demanda de todas as juventudes que se encontram em situação de risco social nessas secretarias executivas regionais (SER), o que leva a acreditar que a concretização do princípio da proteção social atinja uma pequena parcela dos jovens.

Quanto à questão da execução dessa PPJ em caráter intersetorial, não se pode interpretar somente o critério quantidade de colaboradores, mas também a organização e disposição dos espaços físicos onde as atividades se desenvolvem, pois existem em comum, nos 3 Cucas, 4 salas de multiuso, 1 sala de artes cênicas, 1 sala para fotografia, 1 sala para rádio e 1 sala para música; as atividades de artes marciais não contam com sala própria e adequada, indicando que a arquitetura espacial da Rede Cuca precisa ser revista para esse tipo de atividade, bem como para oficina de prancha e sala de costura/ateliê, dentre outras, contemplando as peculiaridades de cada prática, ou seja, os futuros Cucas devem ser mais personalizados e flexíveis, considerando a diversidade da comunidade jovem dos locais onde se situarem.

## **Conclusão**

Resta-nos ratificar a importância da execução das PPJ em rede, cujo modelo institucional precisa ser adaptado às condições de sua transversalidade. Compreende-se que é a melhor alternativa para reduzir e combater as situações de vulnerabilidade juvenil, lembrando que já existem outras experiências de políticas públicas sociais em rede, a exemplo do SUS, no setor saúde, que deve ser integrado a diversas outras unidades e equipamentos de políticas públicas, como saúde, educação, direitos humanos, assistência social etc., diversificando o atendimento e reforçando os nós da rede, com possibilidade de constituir grandes diferenciais em relação aos projetos anteriores (como os projetos ABC e os CSU), também aumentando essa rede de proteção com novos nós, alcançando um maior número de juventudes por meio de outros equipamentos já existentes ou que estão previstos no Programa Fortaleza 2040 – como Praças da Juventude e CEUs, dentre outros.

A política pública no modelo de rede se torna mais eficaz quando sua execução não segue exclusivamente o modelo tradicional de gestão pública, que é setorializado e vertical, prática muito recorrente nas políticas públicas brasileiras nos últimos anos. Ações institucionais isoladas de equipamentos públicos não apresentam grande alcance social, por isso as decisões devem estar atreladas em caráter intersetorial e transversal, ou seja, em rede, o modo como a sociedade já se organiza atualmente.

Seguindo as finalidades de execução, de metas e de busca de resultados almejados pelas PPJ, mostra-se primordial o permanente diálogo entre os órgãos que compõem o Poder Público e a participação política das juventudes e dos demais segmentos da

---

sociedade civil que possam vir a contribuir com críticas e sugestões para os projetos e as ações da Rede Cuca, pois tais equipamentos se alimentam da própria comunidade. Esse pode ser outro diferencial em comparação aos projetos anteriores que, como se sabe, ainda não se encontram bem organizados e acabados em Fortaleza.

Acredita-se que o exercício e o aprendizado contínuos na gestão pública das redes podem proporcionar o aprimoramento dessa política e significativas melhorias nas práticas institucionais, não só como instrumento que colabora na formação cidadã e promove a emancipação das juventudes, mas atribuindo a estas outro significado, com vistas à superação de sua condição vulnerável e de risco.

## Referências Bibliográficas

- Alves, N. R. (2013). *Cuca: uma experiência de política pública municipal de jovens em Fortaleza* (Dissertação de Mestrado). Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, CE.
- Annunziato, E. S. (2011). Licitações nas parcerias público-privadas. Recuperado de [http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=10563](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=10563)
- Batista, R. (2015, 28 de setembro). Obras de mais três Cucas devem começar em 2016, diz Roberto Cláudio. *Jornal de Hoje, Vida & Arte*.
- Brasil. (2010). *Redes de proteção social*. Brasília, DF: Secretaria dos Direitos Humanos.
- Brasil. (2011). *SUS: a saúde do Brasil*. Brasília, DF: Ed. Ministério da Saúde.
- Castells, M. (2013). *Redes de indignação e esperança*. Rio Janeiro, RJ: Zahar.
- Costa, R. (2005). Por um novo conceito de comunidade: redes sociais, comunidades pessoais, inteligência coletiva. *Interface: Comunicação, Saúde, Educação*, 9(17), 235-248.
- Giddens, A. (2005). *Sociologia* (4a ed.). Porto Alegre, RS: Artmed.
- Houaiss, A., Villar, M. S., & Franco, F. M. M. (2001). *Dicionário Houaiss da língua portuguesa*. Rio de Janeiro, RJ: Objetiva.
- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. (2011). Brasília, DF.
- Jeanne, J. (2005, 12 de outubro). Projeto ABC. *Diário do Nordeste, Infantil*. Recuperado de <http://diariodonordeste.verdesmares.com.br/2.758/infantil/projeto-abc-1.300356>
- Nogueira, M. A. (2001). *Em defesa da política* (2a ed.). São Paulo, SP: Senac.
- Rossetti-Ferreira, M. C. (2000). Uma perspectiva teórico-metodológica para análise do desenvolvimento humano e do processo de investigação. *Psicologia: Reflexão e Crítica*, 13(2), 40-48.
- Santos, M. (2002). *A natureza do espaço*. São Paulo, SP: Edusp.
- Toro, A. J. B., & Werneck, N. M. D. (1996). *Mobilização social: um modo de construir a democracia e a participação*. Brasília, DF: Ministério do Meio Ambiente.
- Whitaker, F. (1998). *Redes: uma estrutura alternativa de organização*. Rio de Janeiro, RJ: RITS.