

UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
FACULDADE DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

SANDRA REGINA ALVES

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE JUVENTUDE:
UMA ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DO
PROJOVEM URBANO EM GOIÂNIA**

GOIÂNIA
2015

SANDRA REGINA ALVES

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE JUVENTUDE:
UMA ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DO
PROJOVEM URBANO EM GOIÂNIA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Goiás para a obtenção do título de mestre em Ciência Política sob orientação da Prof.^a Camila Romero Lameirão.

GOIÂNIA
2015

SANDRA REGINA ALVES

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE JUVENTUDE:
UMA ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DO
PROJOVEM URBANO EM GOIÂNIA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Goiás para a obtenção do título de mestre em Ciência Política sob orientação da Prof.^a Camila Romero Lameirão.

Banca Examinadora

Prof.^a Dr.^a Camila Romero Lameirão (PPGCP/UFG) – Orientadora

Prof.^a Dr.^a Fabiana da Cunha Saddi (PPGCP/UFG)

Prof. Dr. Flávio Munhoz Sofiati (PPGS/UFG)

Prof.^a Dr.^a Heloisa Dias Bezerra (PPGCP e PPGS/UFG)

Prof. Dr. Pedro Célio Alves Borges (PPGCP e PPGS/UFG) – Suplente

Dissertação defendida em _____ de _____ de 2015.

Para Arthur

Agradecimentos

Agradeço primeiramente aos meus pais, Geraldo e Sidinha pelo apoio incondicional que me fez chegar até aqui. Aos meus irmãos Salmo e Samir pela ajuda ao longo dessa minha caminhada. À Heloisa Dias Bezerra minha primeira orientadora que acreditou em mim desde a graduação. À minha orientadora atual Camila Romero Lameirão por todas as contribuições que me deu e que me ajudaram muitíssimo nesta dissertação. À todas as professoras e professores do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Goiás. À secretária Dora que sempre me atendeu prontamente nos assuntos burocráticos do mestrado. Aos meus amigos e amigas, Elismênnia, Ariel, Mário e Michelle. Aos meus colegas de turma (2013) pela boa convivência e contribuições. À todos os ex-coordenadores do ProJovem Urbano que contribuíram com esta pesquisa. Ao Ministério da Educação e à Secretaria Nacional de Juventude pela prontidão em disponibilizar os documentos do Programa ProJovem Urbano. Ao Matheus Mello amigo para todas as horas e que me auxiliou em todo o processo de escrita, pelo companheirismo e dedicação.

Resumo

Esta pesquisa pretende compreender o processo de implementação do Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem Urbano) no município de Goiânia, Goiás. Para alcançar esse objetivo foi realizado um mapeamento do Programa desde o ProJovem original (2005), passando por sua reformulação em 2008, até 2012, último ano de execução do ProJovem Urbano em Goiânia. Analisar uma política pública requer uma percepção apurada da configuração política, econômica e social do país, de modo que esses três pontos servirão de guia para esclarecer o impacto dessas políticas nos jovens e na sociedade. Dessa forma, a dinâmica envolvida no momento da implementação do Programa, sua envergadura institucional, seu amparo legal e a ação do Estado em relação às políticas públicas, por meio dos conceitos de federalismo, descentralização e *Welfare State*, são elementos relevantes para compreender a questão. A Constituição de 1988 foi um marco quanto à descentralização de políticas públicas, de forma que os três níveis de governo passaram a trabalhar em regime de cooperação para entregar as políticas e programas aos cidadãos. Por fim, a pesquisa privilegiou os modelos *top-down* e *bottom-up*, que apesar de serem perspectivas contrastantes, ofereceram inspiração a diferentes momentos da análise do Programa, na forma da triangulação de métodos.

Palavras-chave: Juventude. Implementação. Políticas públicas. *top-down*. *bottom-up*. ProJovem Urbano.

Abstract

This research aims to understand the implementation process of the ProJovem Urbano (Programa Nacional de Inclusão de Jovens – the National Program of Youth Inclusion) in the city of Goiânia, Goiás, Brazil. In order to reach this objective, a mapping of the Program was realized since its original version in 2005, going by its reformulation in 2008, until 2012, the last year of execution of ProJovem Urbano in Goiânia. To analyse a public policy requires a fine perception of the political, economic and social country's configuration, so that this three fields will guide the explanation of these policies' impact on the young and the society. Thus, the dynamics evolved at the moment of implementation, its institutional spread, its legal stand and the State's action towards the public policies by the concepts of federalism, decentralization and Welfare State, are relevant elements to understand the matter. Brazil's 1988 Constitution was a turning point regarding the public policies decentralization, so that the three government levels started working in cooperation to provide the policies and programs to citizens. Finally, despite being contrasting perspectives, the research favoured the top-down and bottom-up analysis models, for supplying the inspiration in different analytical moments of the Program by means of a methods triangulation.

Key-words: Youth. Implementation. Public Policies. *top-down*. *bottom-up*. ProJovem Urbano.

Lista de ilustrações

| | |
|--|----|
| Figura 1 – O ProJovem Urbano nos Municípios e Estados..... | 53 |
| Figura 2 – Fluxo de matrículas no ProJovem Urbano..... | 70 |

Lista de Tabelas

| | |
|---|----|
| Tabela 1 – Índice de desenvolvimento humano municipal/Goiânia..... | 57 |
| Tabela 2 – Renda, pobreza e desigualdade/Goiânia..... | 58 |
| Tabela 3 – Matrículas, professores e escolas do ensino fundamental/Goiânia..... | 58 |
| Tabela 4 – Vulnerabilidade social- Goiânia..... | 59 |
| Tabela 5 – Faixas de idade..... | 60 |
| Tabela 6 – Sexo da população entre 18 a 29 anos..... | 60 |
| Tabela 7 – Cor ou raça da população entre 18 a 29 anos..... | 60 |
| Tabela 8 – Situação de domicílio..... | 61 |
| Tabela 9 – Saber ler e escrever..... | 61 |
| Tabela 10 – Nível de instrução dos jovens entre 18 a 29 anos..... | 62 |
| Tabela 11 – Estado Civil dos jovens entre 18 a 29 anos..... | 62 |
| Tabela 12 – Meta, Ingresso no ProJovem Urbano e Matrícula Inicial..... | 70 |
| Tabela 13 – Movimentação e rendimento por entrada do ProJovem Urbano..... | 71 |
| Tabela 14 – Movimentação e rendimento por entrada do ProJovem Urbano..... | 71 |

Lista de quadros

| | |
|--|----|
| Quadro 1 – Modelo de policy cycle..... | 28 |
| Quadro 2 – Determinantes para o sucesso da implementação (top-down)..... | 30 |
| Quadro 3 – Comparação das teorias top-down e bottom-up..... | 32 |
| Quadro 4 – Programas federais anteriores ao mandato de Lula..... | 37 |
| Quadro 5 – Competências da SNJ e do Conjuve..... | 40 |
| Quadro 6 – Programas para a juventude do governo federal..... | 41 |
| Quadro 7 – Estatuto da Juventude – Princípios e Diretrizes..... | 45 |
| Quadro 8 – Objetivos e beneficiários do ProJovem Urbano..... | 49 |
| Quadro 9 – Características do ProJovem Urbano..... | 50 |
| Quadro 10 – Etapas da criação do ProJovem..... | 51 |
| Quadro 11 – Estrutura organizacional do SMA..... | 55 |
| Quadro 12 – Instâncias de Gestão do ProJovem Urbano..... | 63 |
| Quadro 13 – ONGs..... | 65 |
| Quadro 14 – Pontos positivos e negativos do ProJovem..... | 82 |

Lista de abreviaturas e siglas

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento
CF – Constituição Federal
CDES – Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social
CONJUVE – Conselho Nacional de Juventude
ECA - Estatuto da Criança e do Adolescente
EJA – Educação de Jovens e Adultos
FUNDAR – Fundação Darcy Ribeiro
FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IBEG – Instituto Brasileiro de Educação e Gestão
IDHM – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação
MD – Ministério da Defesa
MEC – Ministério da Educação
MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário
MMA – Ministério do Meio Ambiente
MS – Ministério da Saúde
MJ- Ministério da Justiça
ME – Ministério do Esporte
ONU – Organização das Nações Unidas
ONG – Organizações Não-Governamentais
UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
PAE – Programa de Ajuste Fiscal
PPI – Projeto Pedagógico Integrado do ProJovem Urbano
PMAJ – Programa Mundial de Ação para Juventudes
PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PNJ – Política Nacional de Juventude
ProJovem – Programa Nacional de Inclusão de Jovens: educação, qualificação e ação comunitária.
SNJ – Secretaria Nacional de Juventude
SME – Secretaria Municipal de Educação
SECADI – Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade.
SEDAH – Secretaria Especial de Direitos Humanos
SG/PR – Secretaria-Geral da Presidência da República
SEMAS – Secretaria Municipal de Assistência Social
SMA – Sistema de Monitoramento e Avaliação do ProJovem Urbano

Sumário

| | |
|--|-----------|
| 1 Introdução..... | 10 |
| 2 Federalismo, descentralização, Welfare State e políticas sociais no Brasil...15 | |
| 2.1 Federalismo brasileiro e sua gênese..... | 15 |
| 2.2 A descentralização de políticas públicas pós-1988..... | 19 |
| 2.3 Welfare State: Teorias e perspectivas..... | 21 |
| 2.4 Teorias de Políticas Públicas..... | 25 |
| 2.5 Policy analysis..... | 26 |
| 2.6 Processos de políticas públicas..... | 28 |
| 2.7 Teorias da Implementação..... | 29 |
| 2.8 As abordagens analíticas top-down e bottom-up..... | 30 |
| 3 Políticas Públicas de/para Juventudes..... | 34 |
| 3.1 As inovações institucionais para a juventude no governo Lula..... | 39 |
| 3.1.1 Secretaria Nacional de Juventude..... | 40 |
| 3.2 Estatuto da Juventude..... | 45 |
| 3.3 Programa Nacional de Inclusão de Jovens – ProJovem..... | 47 |
| 3.2 Sistema de Monitoramento e Avaliação do ProJovem..... | 54 |
| 3.3 A transição do ProJovem Urbano para o Ministério da Educação - MEC..... | 56 |
| 4 Implementação do ProJovem Urbano no Município de Goiânia..... | 57 |
| 4.1 Breve Caracterização Histórica do Município..... | 57 |
| 4.2 Instâncias Gestoras: a relação entre o federal e o local..... | 62 |
| 4.3 Parcerias..... | 64 |
| 4.4 Bolsa auxílio..... | 66 |
| 4.5 Implementação do ProJovem Urbano: desafios e dificuldades..... | 66 |
| 4.6 Evasão do ProJovem Urbano..... | 69 |
| 4.7 A ruptura do ProJovem Urbano em Goiânia..... | 72 |
| 5 Análise do estudo de caso..... | 73 |
| 5.1 Aspectos metodológicos da pesquisa..... | 73 |
| 5.2 Implementação do ProJovem em Goiânia..... | 75 |
| 5.3 Relação entre objetivos propostos e alcançados..... | 84 |
| 5.4 Implementação do ProJovem a nível nacional..... | 88 |
| 6 Considerações Finais..... | 90 |
| Referências..... | 93 |

1 Introdução

O percurso internacional dos propósitos e debates sobre os problemas enfrentados pelos jovens, que surge de forma mais efetiva a partir da década de 1960, deu-se com órgãos como a Organização das Nações Unidas (ONU) e a Organização Ibero-Americana de Juventude. A partir deste período, o tema da juventude entrou gradativamente na agenda dos governos ao redor do mundo.

Os eventos que promoveram o debate do tema tiveram início em 1965 com um acordo promovido pela ONU, em que os países membros assinaram um documento de *Declaração sobre Fomento entre a Juventude dos Ideais de Paz, Respeito Mútuo e Compreensão entre os Povos*. Em 1985, a ONU instituiu o Ano Internacional da juventude que teve boa visibilidade (SILVA; ANDRADE, 2009). Também podemos ressaltar o Programa Mundial de Ação para a Juventude (PMAJ), criada em 1995, que estabelece áreas prioritárias para os jovens.

A indicação aos governos era que implementassem políticas integradas para os jovens a fim de aplacar suas dificuldades e vulnerabilidades. Em termos gerais, as políticas anteriores tratavam de elaborar programas com o intuito de combater a delinquência juvenil, a violência e uso de drogas. As novas ações propunham garantir os direitos sociais (saúde, educação, trabalho, cultura e esportes) aos jovens em situação de exclusão social, como sujeitos de direito (*ibidem*).

As políticas públicas de juventude têm tido merecido destaque no cenário nacional, principalmente após a criação do Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA em 1990. A partir dos governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010) as políticas e programas, especificamente para a juventude, se intensificaram. Os programas iniciados nos dois mandatos de FHC foram um importante salto para as políticas de juventude. Contudo, nos mandatos de Lula, essas políticas se consolidaram, principalmente em 2005, com a criação da Política Nacional de Juventude, da Secretaria Nacional de Juventude e do Programa Nacional de Inclusão de Jovens – PROJOVEM.

O ProJovem passou a funcionar a partir de 2005, contemplando os jovens por meio de várias modalidades como ProJovem Campo, ProJovem Trabalhador, ProJovem Adolescente e o ProJovem original, enfatizando três eixos de atuação:

educação, qualificação e participação cidadã. Em 2008, foi feita uma reformulação do ProJovem original, de forma a incrementar o Programa e corrigir possíveis falhas. A partir de então, o ProJovem original tornou-se ProJovem Urbano.

O ProJovem Urbano tem como foco a inclusão dos jovens por meio da elevação da escolaridade, da qualificação profissional e da participação cidadã. A preocupação com a inclusão social dos jovens visa aplacar os problemas estruturais da sociedade que incidem na vida dos jovens, principalmente os jovens pobres que vivem na periferia. Esses problemas estão relacionados com a falta de escolas, trabalho, saúde e educação, além da violência a que estão submetidos.

Neste trabalho, tratamos de elucidar, por meio de pesquisa qualitativa, o funcionamento do ProJovem Urbano no município de Goiânia, Goiás, sua reconfiguração em 2008, a transição para o Ministério da Educação em 2012, e a ruptura do Programa em Goiânia, em 2013. Para tanto, utilizamos alguns referenciais teóricos relacionados com o processo de políticas públicas de forma ampla, e a etapa da implementação, em específico. A implementação é o momento em que a política pensada pelos formuladores é colocada em prática. É nessa fase que convergem o maior número de atores, agentes e instituições implementadoras.

Para amparar a parte teórico-metodológica da pesquisa utilizamos as perspectivas *top-down* e *bottom-up* (Pressman e Wildavsky, 1994; HILL, 2006; Barret e Hill, 1982). A ideia da abordagem *top-down* é a de que, a implementação parte da decisão que vem de cima e que deve ser implementada tal como foi formulada. As características principais dessa abordagem são: a distinção clara entre os estágios, menos elos na cadeia de implementação, vigência de um controle efetivo. No modelo *top-down*, se algo sair diferente da formulação é tido como *deficit*. Por sua vez, o modelo *bottom-up* parte da ideia de que a política vai se construindo no decorrer da implementação. As características desse modelo são: existe influência na implementação por parte de quem vai receber a política (*target group*), há muitas pessoas envolvidas (é forte a ideia de rede), as relações são complexas. Recentemente, também ganham força as teorias híbridas ou de terceira geração, que consideram a importância dos diversos atores e níveis para o estudo da implementação.

O ProJovem é um programa com alcance institucional considerável, sua formulação e implementação contaram com um número expressivo de pessoas

envolvidas, atuando nas duas instâncias de governo, a nível federal e municipal. As instâncias gestoras, a nível nacional, são a Secretaria Nacional de Juventude – SNJ, ligada à Secretaria-Geral da Presidência da República – SG/PR, responsável pela formulação, avaliação e coordenação nacional; o Conselho Nacional de Juventude - Conjuve, que atua como um órgão consultivo em relação às questões da juventude; os Ministérios da Educação, do Trabalho e Emprego e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, que compunham a articulação com a SNJ. No caso de Goiânia, os órgãos que compunham a gestão municipal do Programa eram a Secretaria Municipal de Educação, em articulação com a Secretaria de Juventude do município, a Secretaria de Desenvolvimento Econômico e a Secretaria Municipal de Assistência Social – SEMAS.

O Projeto Pedagógico Integrado – PPI, do ProJovem é um dos principais documentos do Programa. No PPI estão dispostas as orientações para a implementação do Programa de forma objetiva e ao mesmo tempo ampla. Também estão especificados os documentos, como leis e decretos, que compunham a fundamentação legal do Programa, quais são: as leis de nº 11.129 de 30/06/2005 e a 11.692 de 10/06/2008, regulamentadas, respectivamente, pelos decretos de nº 5.557 de 05/10/2005 e 6.629 de 04/11/2008.

A avaliação do Programa oficial se dá por meio do Sistema de Monitoramento e Avaliação do ProJovem. Em Goiânia, a avaliação e monitoramento eram feitos pela aplicação de instrumentos avaliativos *in loco*. A supervisão nacional ficava por conta da Data UNB, e os supervisores locais além de atuarem em Goiânia, também eram responsáveis pela região centro-oeste e Palmas.

Segundo a avaliação de ex-coordenadores do ProJovem em Goiânia, o PPI foi muito bem elaborado. A concepção do Programa é considerada como quebra de paradigma em relação às políticas públicas para jovens. No entanto, na execução do Programa foram apontados problemas operacionais, principalmente, relacionados à mobilidade (como o caso dos alunos que moravam distante da escola e não conseguiam pagar o transporte) e empecilhos relacionados como ao fato de que o aluno, pelo menos até 2007, caso trabalhasse, não poderia ser registrado em carteira. Merece destaque também o alto índice de evasão do Programa em Goiânia. A evasão, todavia não seria específica do ProJovem. Ela acontece no ensino noturno em geral, e na modalidade EJA (Ensino de Jovens e Adultos). No

censo escolar realizado pelo IBGE em 2008, foi apresentada uma evasão de 40% na modalidade EJA.

Nos capítulos seguintes serão abordadas as questões atinentes à fase da implementação, como o número de atores; interpretação das leis, regulamentos; como as decisões são postas em prática; os objetivos da política, dentre outros. Na parte do referencial teórico, apresentamos os conceitos de federalismo, descentralização, *Welfare State* e políticas sociais.

No primeiro capítulo irei apresentar alguns apontamentos sobre o sistema federativo de divisão de poder político-administrativo do Brasil, visando a apresentar os mecanismos utilizados pelos governos na elaboração de políticas públicas. O federalismo brasileiro se desenha da seguinte forma: é descentralizado nas três esferas, de governo, que são autônomas entre si, mas em algumas políticas atuam em forma de cooperação, principalmente quando se trata de recursos. Nesse sentido, a questão fiscal é um ponto fundamental no federalismo, uma vez que a distribuição de recursos entre as esferas de governo é o que vai definir, em boa medida, as características dos diferentes tipos de arranjos federativos (ALMEIDA, 2001; ABRUCIO, 2002).

O equilíbrio fiscal da federação é um fator importante para o funcionamento das políticas sociais como as políticas de saúde, educação, assistência social e habitação. A descentralização do poder é outro aspecto importante em relação às políticas públicas, principalmente depois da Constituição Federal de 1988, que se tornou um marco. Também abordaremos nesse capítulo o conceito de *Welfare State*, que se desenvolveu a partir da demanda por igualdade social e econômica, bem como a partir do desenvolvimento e institucionalização dos direitos sociais, civis e políticos (DRAIBE, 1993). Faz parte da concepção do *Welfare* não só as políticas destinadas aos cidadãos, mas também a própria transformação estrutural e financeira do Estado e de sua legitimidade.

No segundo capítulo, com título “Políticas públicas de/para juventude”, apresentaremos as políticas e programas que o governo Lula herdou dos dois mandatos de FHC. Em seguida será apresentado o ProJovem original, ProJovem Urbano e a transição para o Ministério da Educação.

No terceiro capítulo intitulado “Implementação do ProJovem Urbano no município de Goiânia”, será apresentado os pontos centrais da implementação. As

instâncias gestoras os pontos positivos e negativos, os entraves da implementação, a evasão, a formação dos professores e as parcerias com as ONGs. Iniciamos este capítulo com uma breve caracterização social do município, destacando, em especial, a faixa etária atendida pelo ProJovem, de 18 e 29 anos. Segundo o censo de 2010, os jovens em Goiânia representavam 23,9 % (311.76 habitantes) da população total que era de 1.302.001 (em 2010). Outro ponto importante são as instâncias gestoras e o papel de cada uma na implantação do Programa. Em relação à parte administrativa, vamos mostrar como se deu as parcerias com ONGs que atuavam na administração do Programa. Apresentaremos também, as dificuldades do processo de implementação, como problemas estruturais (espaço das escolas) e administrativo (relação com as ONGs).

No quarto capítulo denominado “Análise do estudo de caso” será apresentado os aspectos metodológicos da pesquisa, o resultado das entrevistas com os ex-coordenadores e alguns dados extraídos dos “relatórios do ProJovem”, 2009 e 2010. Com base nas entrevistas, vamos observar o conjunto de opiniões de ex-gestores sobre diferentes aspectos da implementação em Goiânia: em relação ao projeto pedagógico, à evasão, às dificuldades enfrentadas na implementação, os pontos positivos e negativos. Por fim, será apresentado também os dados da implementação do ProJovem a nível nacional.

CAPÍTULO I

2 Federalismo, descentralização, Welfare State e políticas sociais no Brasil

2.1 Federalismo brasileiro e sua gênese

O federalismo está ligado à questão de como o poder é dividido dentro de determinado território. No caso do Brasil, o federalismo proporciona a atuação dos três níveis de governo – federal, estadual e municipal – nos assuntos políticos, sociais e econômicos que envolvam os interesses da nação. No entanto, nem sempre há equilíbrio de influência e poder entre as esferas de governo¹. Para entendermos melhor, vamos percorrer o caminho do federalismo brasileiro desde sua gênese. Para tanto, será apresentada primeiramente as noções de federalismo e suas características, e em seguida as especificidades do federalismo brasileiro.

A distribuição do poder político é amparada constitucionalmente, e define o governo federal e os estados subnacionais são independentes entre si. Outra prerrogativa dos estados federados é manter a nação – território/político – unida. Existem duas lógicas de formação das federações: uma consiste em juntar unidades político-territoriais previamente existentes e a outra, mais adequada à condição brasileira, em que a operação lógica é a do “manter junto” (ALMEIDA, 2001, p. 14). Desse modo, cada país apresenta características e motivações diferentes para aderirem a uma federação em particular. Para Souza (1996):

Cada federalismo – e cada federação – incorpora um número variado de atributos econômicos, políticos e socioculturais, que se inter-relacionam para produzirem padrões complexos de interesses e identidades. Assim, cada federalismo é guiado por um *leitmotif*, que também pode se expressar de diferentes formas de acordo com as peculiaridades de cada tempo histórico (p. 104).

Em países como Canadá, Índia, Paquistão, Malásia, Nigéria e Suíça o federalismo tem o objetivo de manter e preservar as minorias linguísticas, étnicas e religiosas. Outros países buscam a consolidação das instituições e da democracia,

¹ A centralização do poder de decisão no regime ditatorial limitou muito as decisões dos estados e municípios. No entanto, quando a ditadura entrou em crise no início dos anos de 1980 os governadores dos estados passaram a ter mais autonomia (Abrucio, 2002).

como na Alemanha; obter vantagens comerciais e de mercado como é o caso da Austrália; lutas das províncias no caso argentino (*ibidem*). O federalismo norte-americano, por sua vez, tem características específicas como a busca por mecanismos de pesos e contrapesos (os *checks and balances*²):

O governo republicano alicerça-se na soberania popular e deve estar vinculado ao controle do poder, seja por meios dos *checks and balances* entre os Poderes, seja porque o republicanismo parte do pressuposto de que o poder pertence e advém da sociedade, de modo que não há “donos do poder”, num sentido patrimonial, mas há coisa pública, e todos os cidadãos devem ser incentivados a participar da política e a preservar o sentido público do Estado (ABRUCIO, 2002, p. 28).

O federalismo norte-americano surgiu da necessidade de dentre outras coisas, unir a nação, uma vez que, já existiam as colônias autônomas, e o novo sistema veio suprir a ausência de unidade. O pacto federativo dos Estados Unidos pode ser considerado como uma das experiências mais frutíferas desse tipo de divisão de poder. O princípio básico do federalismo norte-americano, o sistema de pesos e contrapesos, é essencial para controlar o poder dos entes federados, estados e governo central.

O debate sobre modelos federativos traz aspectos interessantes para compreender como se processa a relação entre estados subnacionais e governo federal. O caso norte-americano apresenta dois aspectos fundamentais para entender a dinâmica de controle do poder entre os entes de: o competitivo e o cooperativo. Abrucio e Costa (1998), apresentam algumas contraposições entre esses dois aspectos. Um dos pressupostos é de que, quanto maior a competição, maior é o controle sobre o poder, por sua vez, a cooperação valoriza a importância da União. Desse modo, a junção da cooperação com a competição, de forma pluralista, facilitaria a defesa e o autogoverno. Portanto, o federalismo ideal é “mais do que um pacto inscrito num contrato inicial, é composto por uma série de arranjos contratuais que são feitos a cada negociação e barganha entre os entes federativos” (*ibidem*, p. 31).

Com a Constituição de 1891 tem início a federação brasileira descentralizada, responsável pela construção política do país com os primeiros presidentes civis. O federalismo no Brasil traz consigo dois aspectos fundamentais na constituição da

2 O sistema de *checks and balances* é um mecanismo no qual as instituições políticas se limitam umas às outras, propiciando o equilíbrio federativo (SOARES, 1998, p. 3).

República: manter a unidade e descentralizar as tomadas de decisões. O debate político que deu origem ao federalismo brasileiro remonta ao período monárquico em que a preocupação central era manter a unidade territorial, ao passo que as elites paulistas estavam preocupadas em garantir melhores condições de funcionamento em torno das estruturas que mantinham as atividades da cafeicultura. A proposta do federalismo então partiu dos estados subnacionais, principalmente do Estado de São Paulo que depois ganhou relevância a nível nacional.

O Brasil, possui como inspiração a federação americana. No entanto, a federação brasileira se estabeleceu por razões diversas a do caso norte-americano. No Brasil, o federalismo surgiu da necessidade de dar autonomia aos estados, pois já havia entre os brasileiros um sentimento de nação. Então, o passo seguinte foi dar mais poder aos governos subnacionais para a tomada de decisões, bem como, na distribuição de tributos. No Brasil, historicamente o federalismo está ligado à acomodação das elites, como dito anteriormente, isto é, como forma de resolver os objetivos em conflito e também para lidar com as disparidades entre as regiões.

O conceito de federalismo tem tido ampla discussão na literatura sobre o tema. Segundo Almeida (2001), “a definição comumente aceita de federalismo, segundo a qual o pode ser entendido, como um conjunto de instituições políticas que dão forma à combinação de dois princípios: autogoverno e governo compartilhado (*self rule plus shared rule*)” (p. 14). Na sua essência o federalismo “constitui um compromisso peculiar entre difusão e concentração do poder político, em função de algum modelo compartilhado de nação e de graus socialmente desejados de integração política e de equidade social” (*ibidem*, 1994, p. 1).

Na literatura sobre federalismo há uma distinção de três tipos de arranjos federativos: dual, centralizado e cooperativo. No federalismo dual as esferas de poder, ainda que nos mesmos limites territoriais, são distintas em sua soberania e atuam de forma separada e independente. Já o federalismo centralizado intenta transformar os governos subnacionais em agentes administrativos do governo federal, de maneira que há forte envolvimento nos assuntos dos estados subnacionais em relação às decisões e recursos. O federalismo cooperativo é caracterizado pela participação conjunta das instâncias de governo em que os

estados e municípios têm autonomia considerável em ações decisórias e de financiamento próprio (*ibidem*, p. 2).

Outro ponto fundamental para a federação é a questão fiscal, uma vez que a distribuição de recursos entre as esferas de governo é o que vai definir, em boa medida, as características dos diferentes tipos de arranjos federativos. O equilíbrio fiscal da federação é o que dá impulso ao funcionamento das políticas sociais como, as políticas de saúde, educação, assistência social e habitação.

No início da década de 1980, no período de abertura política, o governo central começou a perder força, principalmente porque era obrigado a fazer barganhas com as elites estaduais e assim obter apoio no Congresso. Os estados e municípios passaram a ter maior poder sobre os próprios tributos e políticas orçamentárias. A Constituição de 1988 foi elaborada pelos deputados da época e com forte influência dos atores subnacionais, particularmente os estados, enquanto que o governo federal não desempenhou papel efetivo no processo. (MELO, 2005, p. 855).

O poder dos governadores teve um papel estratégico na redemocratização do país, e veio servir como contrapeso ao poder do presidente. Alguns fatores contribuíram para o protagonismo dos estados, como a eleição para governadores em 1982, que aconteceu num momento em que o regime militar estava em crise, e a partir daí alterou a estrutura federativa. Assim, o sistema político brasileiro se recompunha, mas com uma configuração diferente já que a redemocratização se realiza com forte apoio e protagonismo dos estados (ABRUCIO, 2002).

Nesse contexto, Abrucio (1998), chama a atenção para o “federalismo predatório”. Segundo essa visão, existe uma hegemonia dos interesses subnacionais, ou seja, com a descentralização, estados e municípios passaram a receber mais recursos sem, no entanto, definir de maneira clara as responsabilidades de cada um. Desse modo, a relação entre estados subnacionais e federal se tornam predatórias, uma vez que, estados e municípios buscam minimizar seus encargos e maximizar suas receitas às custas da União (BORGES, 2013). Contudo, segundo Borges, a hipótese do federalismo predatório foi contrariada em razão da estrutura institucional do presidencialismo de coalizão³.

³ As coalizões funcionam como estratégias para aplacar conflitos provenientes da heterogeneidade partidária, ideológica e de interesses e assim propiciar a governabilidade (*Cf. Abranches, 1988*).

O sistema federativo e a descentralização têm sido objeto de estudo de muitos autores, incluindo Celina Souza (1996), que os tratam em conjunto. Para Lijphart (1984), todavia, a descentralização não é uma condição necessária nem suficiente para o federalismo. Apesar deste debate, considera-se aqui o modelo teórico do federalismo como o da descentralização são fundamentais para o estudo das políticas públicas em geral, e das políticas públicas de cunho social em específico.

2.2 A descentralização de políticas públicas pós-1988

A Constituição de 1988 é considerada o marco da descentralização de políticas públicas, principalmente as sociais. A descentralização decorrente do novo arranjo federativo redefiniu o papel dos municípios, na sua estrutura político-administrativa brasileira, tanto no que concerne ao desenvolvimento econômico, como nas políticas de bem estar social. Abrucio (2002) aponta a redefinição do papel dos municípios como um desafio, pois existem dificuldades em relação às especificidades de cada município. Para Souza (1996), a fragmentação do poder entre governo federal e unidades subnacionais favoreceram, de certo modo, os municípios, que adquirem maior autonomia nas decisões políticas.

Com a Constituição de 1988, o Brasil tornou-se um dos países mais descentralizados em termos de distribuição de recursos tributários e de poder político entre as esferas de governo (*ibidem*). A responsabilidade sobre a gestão de recursos financeiros aparece como um fator decisivo para a implantação de uma nova estrutura político-administrativa no país de cunho descentralizada. Para Souza, neste processo, o governo federal perde boa parte de seus recursos financeiros para estados e municípios. Com essa perda, a União diminuiu sua capacidade de investimentos em políticas públicas e com isso importantes tarefas que eram realizadas pelo governo federal são assumidas pelos governos subnacionais.

Embora a nova Constituição tenha estabelecido este arranjo político-administrativo descentralizado, seu desenho formal não é suficiente para que seja executado com sucesso. Muitos municípios não têm recursos suficientes para cumprir com seus compromissos e recorrem à União para obter recursos, e assim manter minimamente o funcionamento de suas novas funções.

Para a análise da descentralização, abrem-se três perspectivas a política, a financeira e a administrativa. Considerando a primeira, relativa à dimensão política, deve-se ressaltar que a prerrogativa para manter coalizões que lhes permitam governar. Trazer para o debate as coalizões partidárias é importante para entendermos, a partir do quadro político que se forma com a Constituição de 1988, as novas formas de organizações políticas e de gestão pública. A forma com que os governos passaram a lidar com as políticas sociais está relacionada com o Estado provedor de políticas sociais e econômicas. Nesse sentido, tanto o Brasil como outros países da América Latina, têm em comum dificuldades para diminuir as desigualdades sociais e de distribuição de renda. A partir de 1988, houve uma redefinição do papel dos municípios que passa a assumir determinadas políticas para assegurar o bem-estar da população, como também para promover o desenvolvimento econômico (ABRUCIO e COUTO, 1996, p. 40)

Para além das dificuldades, é importante destacar os pontos positivos da descentralização que são: maior aproximação entre os governantes e os cidadãos, possibilidade e aumento da *accountability*⁴ do sistema político (ABRUCIO, 2002). Este contexto propicia maior disseminação de informações, abre canais de debate e possibilita mecanismos mais efetivos de participação.

O sucesso da divisão de poder entre as instâncias federadas parte de três pressupostos. Primeiro é preciso haver um bom relacionamento entre centralização e descentralização, ou seja, uma não precisa excluir a outra; segundo, a descentralização envolve um projeto nacional com rodadas de negociação; terceiro, exige a construção de capacidades político-institucionais. Neste contexto, “o caso brasileiro enfrenta todo este universo de questões atinentes à descentralização. Só que há uma particularidade: o Brasil é uma federação, característica que dá um molde especial ao processo descentralizador” (*ibidem*, p. 157). A descentralização, segundo Abrucio, geralmente tem conotação positiva, mas há pouco rigor na definição deste conceito. Assim, propõe que:

4 O termo *accountability*, de origem na língua inglesa, traz a ideia de responsabilização pelos atos praticados, e a prestação de contas, seja no ambiente público ou privado. No Brasil, com a nova Constituição Federal, a democracia se consolidou e reformas no aparelho do Estado foram empreendidas com a promessa de tornar a administração pública mais eficiente e mais controlável (PINHO; SACRAMENTO, 2009, p. 1346).

Para tornar mais claro o debate definimos descentralização como um processo nitidamente político, circunscrito a um Estado nacional, que resulta da consulta ou transferência efetiva de poder decisório a governos subnacionais, os quais adquire autonomia para escolher seus governantes e legisladores (1) para comandar diretamente sua administração (2), para elaborar uma legislação referentes às competências que lhe cabe (3) e, por fim, para cuidar de sua estrutura financeira e tributária (4) (*ibidem*, p. 3).

Mesmo com a definição clara do processo político que envolve a descentralização, na prática esse processo não é tão nítido. Dentro desse contexto, a descentralização de políticas sociais, entre os níveis de governos, relaciona-se com alguns fatores que determinam seu grau de descentralização ou abrangência. Arretche (2011), apresenta três fatores que explicam a reforma do Estado, e consequentemente a descentralização: o fator estrutural, o institucional e os fatores ligados à ação política. Atreladas a esses fatores, estão algumas variáveis que explicam a capacidade e o desempenho de cada nível de governo. No fator estrutural, pode-se observar as variáveis relacionadas às capacidades de gastos dos governos e a capacidade político-administrativo. O fator institucional traz as variáveis: legado de *políticas prévias*, ou seja, um determinado nível de governo específico conta com a experiência de políticas anteriores; o legado de *custos potenciais* de instalação e de *capacidade técnica* de gestão nas unidades descentralizadas de governo; *regras institucionais* que normatizam a distribuição de recursos entre os governos e a *engenharia operacional* das políticas (*ibidem*, p. 31).

Outro aspecto importante no estudo sobre descentralização é a ação política que conta com as variáveis: *natureza das relações* entre Estado e sociedade; *cultura cívica*; cultura política e *relações entre os níveis de governo*, ou seja, as estratégias de indução do nível mais abrangente como o federal em relação ao municipal. No entanto, no marco institucional inaugurado em 1988 os estados subnacionais têm autonomia para decidir se aceitam ou não a responsabilidade de executar determinada política.

2.3 *Welfare State*: Teorias e perspectivas

O *Welfare State* ganhou consistência logo após a Segunda Guerra Mundial. Na época o mundo passava por grandes mudanças políticas, sociais e econômicas. A crise que se instaurou principalmente na Europa impeliu a criação de um modelo de intervenção na economia de mercado. Sobre a origem do *Welfare* não podemos apontar com certeza, mas a Grã-Bretanha pode ser o lugar de origem desta

proposta, considerando a Lei dos Pobres (*Poor Laws*)⁵, [nota sobre a lei dos pobres: objetivo, quando?] que teve início com os Estados nacionais europeus. A Lei dos Pobres pode ser considerada como a pré-história do *Welfare* (PEREIRA, 2009). Nesse sentido, o *Welfare* se desenvolveu a partir da demanda por igualdade social e econômica, bem como a partir do desenvolvimento e institucionalização dos direitos sociais, civis e políticos (DRAIBE, 1993). Faz parte do *Welfare* não só as políticas destinadas aos cidadãos, mas também a própria transformação estrutural e financeira do Estado e de sua legitimidade.

Com o *Welfare State* surgiram também controvérsias quanto ao seu aspecto positivo. Tinha-se a ideia de que os *Welfare States* contrariavam as premissas fundamentais da ideologia liberal como a liberdade negativa sem intervenção pública, principalmente do mercado. O *Welfare* também seria perigoso e nocivo, pois, “ele enfraqueceria a disposição da classe trabalhadora para lutar por mudanças estruturais” (*ibidem*, p. 83). Outro aspecto relaciona-se com o fato de que o *Welfare State* e a política social podem ser a mesma coisa, caso leve em consideração que o Estado de Bem Estar Social é o modelo estatal de intervenção na economia dos países. No entanto:

O *Welfare State*, ao contrário da política social, tem uma conotação histórica e normativa específica, que decorre do fundamento, dinâmica e institucionalidade próprios do perfil capitalista regulado que passou a vigorar a partir da Segunda Guerra Mundial. Já a política social [...] tem caráter e escopo genéricos, que lhe permitem estar presente em toda e qualquer ação que envolva intervenção do Estado compartilhada por diversos agentes interessados no atendimento de demandas e exigências não exclusivamente democrático-cívicas (*idem*, p.27).

Nesse sentido, segundo Perreira, o *Welfare State* pode ser considerado um fenômeno do século XX, enquanto que a política social tem suas raízes no século XIX. A política social, por sua vez, parte da relação entre Estado e sociedade que foi determinado por mudanças estruturais e políticas (*ibidem*.). Entretanto, segundo

5 “As *Poor Laws* foram um sistema de ajuda social aos pobres em Inglaterra e Gales que se desenvolveu a partir da Idade Média tardia e das leis Tudor, antes de ser codificado em 1587-1598. O sistema das *Poor Laws* subsistiu até ao surgimento do Estado de bem-estar social moderno depois da Segunda Guerra Mundial.” (Ver: https://pt.wikipedia.org/wiki/Poor_Laws. Acesso em 17/05/2015).

Draibe, o Estado Protetor tem sido um elemento importante na articulação entre Estado, mercado e sociedade.

O conceito de *Welfare State* precisa ser analisado sob vários pontos de vista. Nesse sentido, a pergunta de Sping-Andersen (1991), é bem interessante, qual seja: quando um Estado é um *Welfare State*? Sping-Andersen oferece para essa questão três respostas possíveis. Primeiro, apresenta a proposta de Therborn (1983) em que é necessário começar pela transformação histórica das atividades do Estado: “no mínimo um *Welfare State* genuíno, na maioria de suas atividades rotineiras, devem estar voltadas para as necessidades de bem-estar de famílias” (p. 100). Uma segunda abordagem conceitual está relacionada com a distinção clássica de Richard Titmuss (1958) entre *Welfare States* residuais e institucionais.

No primeiro caso, o Estado só assume responsabilidade quando a família ou o mercado são insuficientes; procura limitar sua prática a grupos sociais marginais e mercedores [...] O segundo modelo destina-se a toda a população, é universalista, e personifica um compromisso institucionalizado com o bem estar social (*ibidem*, p. 101).

A terceira abordagem consiste em construir critérios para analisar os tipos de *Welfare State*. Essa seria uma maneira de unir os dois primeiros tipos com um modelo abstrato e, assim, avaliar os *Welfare* como um todo. Entretanto, isso não contempla todos os ideais e agentes históricos que lutaram pelo *Welfare State* (*ibidem*). Ainda com Sping-Andersen, podemos apresentar sua reconceituação do *Welfare State*. Ele parte da preposição de T. H. Marshall (1950) em que “a cidadania social constitui a ideia fundamental de um *Welfare State*” (p. 101). No entanto, é preciso considerar a especificidade do conceito, pois envolve a garantia dos direitos sociais.

O *Welfare State* não pode ser compreendido apenas em termos de direitos e garantias. Também precisamos considerar de que forma as atividades estatais se entrelaçam com o papel do mercado e da família em termos de provisão social. Estes são os três princípios mais importantes que precisam ser elaborados antes de qualquer especificação teórica do *Welfare State* (p. 101).

Uma das variações do conceito parte da ideia de que se utiliza o poder organizado, por meio da política e da administração, garantindo aos cidadãos condições mínimas de renda e seguridade em contextos específicos de doença, velhice e desemprego. Nesta perspectiva, também incluir-se-ia a garantia sem distinção de classe de serviços sociais. Para que o Estado parta dessa premissa é

preciso concorrer em um jogo de forças, como o mercado econômico e os conflitos políticos. No entanto, a implementação das políticas no contexto do Estado de Bem Estar Social está relacionada com as diferentes concepções políticas de cada momento de um país, como os modelos liberais ou neoliberais, conservadores, intervencionistas ou regulatórios do papel do Estado e deste com o mercado (ver Draibe)

Os programas de ajuste estrutural – PAE – propostos pelas agências financeiras internacionais na América Latina, são orientados por um novo padrão de acumulação. Sendo assim, esses programas de ajuste fiscal favorecem a lógica da especulação em detrimento ao investimento produtivo e desse modo provocam concentração de renda entre os mais ricos. O modelo econômico dominante nos países latino-americanos não consegue atingir o principal intento dos *Welfares* que é melhorar as condições sociais de suas populações. Essa lógica, em muitos casos, está relacionada com o declínio do emprego formal, mesmo com o desenvolvimento econômico, a desregulação das relações trabalhistas e a liberalização do comércio. Esses programas estruturais dão prioridade ao pagamento da dívida externa, o que implica dependência de capital externo e altas taxas de juros que garantem a confiança do mercado financeiro globalizado.

O Estado de proteção social brasileiro se caracteriza como *Welfare State* meritocrático -particularista, ou seja, tem caráter baseado na meritocracia, em que os indivíduos são tratados de forma distinta em relação à capacidade contributiva e de seus méritos (SÁTYRO, 2014). O *Welfare State* como meritocrático-particularista “fundamenta-se na ideia de que cada um deve estar em condições de resolver suas próprias necessidades, em base a seu trabalho, a um mérito, à performance profissional, à produtividade” (DRAIBE, 1993, p. 14). Nesse modelo de *Welfare*, o Estado atua parcialmente no controle do mercado.

Existem também os modelos residual e institucional-redistributivo. O modelo residual é um tipo de política social que intervém depois que outros canais de satisfação das necessidades não são mais suficientes para suprir essas necessidades. Essa intervenção é temporária e cessa logo após a situação de emergência. No modelo institucional-redistributivo o *Welfare State* é voltado para produção e distribuição de bens e serviços.

Os quais são garantidos a todos os cidadãos; estes são assim cobertos e protegidos segundo critérios os mais universalistas; respeitando mínimos

historicamente definidos de necessidades e condições de vida, tal sistema tende a mesclar os mecanismos de renda mínima, integração e substituição de renda com aqueles típicos dos equipamentos coletivos públicos gratuitos para a prestação de serviços essenciais, especialmente os de saúde e de educação (DRAIBE, 1993, p.14).

A política social neoliberal parte da lógica de que a satisfação de necessidades sociais ligada à família ao mercado são responsabilidades individuais, ou seja, faz parte de um esforço pessoal a conquista de melhores condições sociais e econômicas. Nesse contexto, as políticas de estilo neoliberal têm um impacto negativo em relação à distribuição de renda. O desafio seria, então, conciliar a expansão da globalização financeira e ajustar as políticas de Bem Estar Social, de modo que estas possam amenizar as desigualdades sociais das nações latino-americanas.

No Brasil, as políticas sociais não tem sido analisadas sob a ótica do *Welfare State*. A intervenção social do Estado é referida, de forma mais ampla, como a política de saúde, a política educacional, a política de previdência, etc. Existem poucos estudos que se referem ao conceito de seguridade social como algo mais amplo e positivo como “os mecanismos de manutenção e reintegração da renda e da atenção à saúde, conceito que pretende superar as concepções estreitas de seguro social” (DRAIBE, 1993, p. 1).

2.4 Teorias de Políticas Públicas

Dentre as várias definições de políticas públicas que podem ser encontradas na literatura sobre o tema, têm-se as políticas públicas como um conjunto de decisões com a finalidade resolver problemas políticos (RUA *apud* SPOSITO, 2003). Contudo, as políticas públicas não são ações desenvolvidas necessariamente pelo Estado, podem ser também desenvolvidas por organismos não governamentais, movimentos e ONGs (FLEXOR e LEITE, 2006). Para Saraiva (2006), no que se refere ao papel do governo no contexto das políticas públicas, é um conjunto de decisões orientadas para equilibrar a realidade social ou introduzir desequilíbrios e modificar essa realidade. A política pública seria ao mesmo tempo um campo de ação do governo e de análise dessa ação, propondo mudanças quando julgar necessário.

Pode-se então, resumir política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação

(variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real (*ibidem*, p. 26).

2.5 Policy analysis

A *policy analysis* tem como característica “analisar a inter-relação entre instituições políticas, processo político e o conteúdo da política como arcabouço dos questionamentos tradicionais da Ciência Política” (FREY, 2000, p. 216).

Na literatura sobre *policy analysis* são apresentadas três dimensões da política. A dimensão institucional *polity* se refere à ordem do sistema político delineada, pelo sistema jurídico e à estrutura institucional do sistema político-administrativo. No quadro da dimensão processual *politics* tem-se em vista o processo político, frequentemente de caráter conflituoso, no que diz respeito à imposição de objetivos aos conteúdos e às decisões de distribuição. A dimensão material *policy* refere-se aos conteúdos concretos, isto é, a configuração dos problemas políticos, aos problemas técnicos e ao conteúdo material das decisões políticas (*ibidem*, p. 216-217).

Apesar de distintas, essas dimensões se entrelaçam e se influenciam mutuamente. É importante ressaltar outros conceitos referentes a *policy analysis* importantes para conhecermos as várias faces de uma política. A *policy network* está relacionada com as interações entre as diferentes instituições e com as redes de relações sociais. Um ponto importante dessa dimensão são as *issues networks* que são questões estritamente delimitadas.

Outra dimensão importante é a *policy arena* que se refere aos processos de conflito e de consenso dentro de diversas áreas da política. Esses processos tem caráter distributivo, redistributivo, regulatórios ou constitutivos. Tem-se também a *policy cycle* que são dimensões do ciclo político. As fases do ciclo de políticas são definidas como percepção e definição de problemas, “agenda setting”, elaboração de programas e decisão, implementação de políticas e, finalmente a avaliação de políticas e a eventual correção da ação (*ibidem*).

Conforme a tipologia estabelecida por Theodore Lowi (1972) a política distributiva tem baixo grau de conflito nos processos políticos e beneficiam um grande número de destinatários. Já a política redistributiva tem como característica o desvio e o deslocamento consciente de recursos financeiros entre camadas

sociais e grupos da sociedade e também é polarizado e repleto de conflitos. As políticas regulatórias, por sua vez, trabalham com ordens, proibições, decretos e portarias. Nesta última forma de política, “custos e benefícios podem ser distribuídos de forma igual e equilibrada entre grupos e setores da sociedade, os processos de conflitos, consensos e coalizões podem modificar conforme a configuração específica das políticas (FREY, 2000, p. 224). As políticas constitutivas ou estruturadoras são políticas modificadoras de regras, ou seja, que determinam as regras do jogo e com “isso a estrutura dos processos e conflitos políticos, isto é, as condições gerais sob as quais vêm sendo negociadas as políticas distributivas, redistributivas e regulatórias (*ibidem*, p. 224).

Há também duas outras abordagens: o neo-institucionalismo e a análise de estilos de comportamento político. Essas abordagens surgiram como consequência das limitações da *policy analysis* tradicional. O neo-institucionalismo pressupõe que as possibilidades da escolha estratégica são determinadas de forma decisiva pelas estruturas político-institucionais (*ibidem*, p. 233). A abordagem de “estilo político”, por sua vez, “frisa o 'como' da política a partir de fatores culturais e de padrões de comportamento político e inclusive atitudes de atores políticos singulares como essenciais para compreender melhor o processo político (*ibidem*, p. 235).

Segundo Frey, a *policy analysis* tradicional tem sido usada em países com democracias consolidadas o que não seria viável para democracias em construção como os países da América Latina, entres eles o Brasil. Nesses países há certa inconstância nos regimes políticos o que requer modelos de análise diferenciados. Nesse sentido a integração das abordagens do neo-institucionalismo e da análise de estilos com a *policy analysis* garante a adaptação às particularidades da realidade brasileira.

A sociedade é cheia de singularidades e, em consequência, para resolver os conflitos há dois caminhos: a coerção e a política. A coerção pura e simples é muito custosa para o Estado, então resta à política para a resolução de conflitos. Alguns termos são importantes para a análise de políticas públicas: *inputs*, *outputs*, *withinputs*, *lobbies*.

Para entender o processo de formulação e também de implementação é essencial definir quais são os *issues* (questões) de uma política e identificar as preferências dos atores em relação a cada uma delas. Existem relações entre

atores que podem ser considerados padrões: lutas, jogos e debates. Outra questão importante é distinguir entre estado de coisas e um problema político. Muitas questões permanecem como estado de coisas até que ao entrar na agenda governamental se torna um problema político.

2.6 Processos de políticas públicas

No modelo de *policy cycle* os processos/fases de políticas públicas inicia-se com a identificação do problema; o ingresso do problema na agenda; a formulação da política; a legitimação (escolha da solução); a implementação (colocar a política em prática); a avaliação da política (monitoramento). Dentro desse contexto, vários atores estão envolvidos. Tem-se a realização de atividades relacionadas com cada fase, e os participantes que atuam nas diversas esferas, como as governamentais, a sociedade civil, os meios de comunicação, os grupos de interesses, dentre outros como podemos observar no quadro abaixo.

Quadro 1 – Modelo de *policy cycle*

| PROCESSO/FASE | ATIVIDADES | PARTICIPANTES |
|---|--|--|
| Identificação do problema (reconhecer o problema) | <ul style="list-style-type: none"> - Divulgação dos problemas sociais; - Pedidos expressos para ações governativas. | - Meio de comunicação, grupos de interesses, iniciativas de cidadãos, opinião pública. |
| Agendamento (fixação em agenda) | - Decisão sobre os assuntos e questões a integrar sobre os problemas provocados pelos governos. | - Meios de comunicação, elites, partidos, deputados e outros órgãos eleitos. |
| Formulação de políticas (propor soluções) | - Desenvolvimento de propostas políticas tendentes a resolução de questões e à diminuição da dimensão, do impacto e da gravidade dos problemas. | - Governo, legislativo, <i>think tanks</i> , grupos de interesse. |
| Legitimação da política (escolher uma solução) | <ul style="list-style-type: none"> - Seleção da proposta; - Desenvolvimento de apoios políticos; - Tradução em lei; - Decisão sobre a sua constitucionalidade. | - Presidente, governo, assembleia, tribunais. |
| Implementação da política (realizar a solução) | <ul style="list-style-type: none"> - Organização de departamentos e agências; - Disponibilização de orçamentos e serviços. | - Governos, departamentos executivos e instituições vocacionadas. |

| | | |
|--|---|--|
| Avaliação da políticas (monitorização) | Relatórios sobre os outputs dos programas dos governos; - Avaliação dos impactos da políticas junto aos grupos alvos; - Propostas de alterações e reformas. | - Departamentos executivos e instituições vocacionadas, seções parlamentares, meios de comunicação, <i>think tanks</i> . |
|--|---|--|

Fonte: Dye, 2002; Cardim, 2006 *apud* Quade, 2011.

2.7 Teorias da Implementação

A obra de Pressman e Wildavsky de 1973, intitulada *Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Okland*, foi uma das primeiras a dar ênfase à fase da implementação. Com este estudo abriu-se um novo campo de investigação no processo de produção de políticas públicas “ao colocar uma nova abordagem através do qual destaca a implementação como a fase de concretização e de consumo final de uma determinada política pública” (QUADE, 2011).

Implementar uma política nada mais é do que executar, efetuar o que foi proposto na formulação. Existe então a ideia da anterioridade, ou seja, algo anterior a implementação responsável por estipular o objetivo a ser alcançado. A questão lógica que temos aqui é que o ato da implementação pressupõe um ato anterior, isto é, o ato de formular, o que precisa ser feito (HILL, 2006, p. 63). Hill alerta sobre o exagero em estabelecer diferenças entre formulação e implementação, o que pode gerar alguns problemas:

A tendência tem sido de tratar as políticas como entidades claras, indiscutidas, cuja implementação pode ser estudada separadamente. Isso tem gerado problemas metodológicos e também problemas acerca do grau em que as preocupações práticas da implementação podem envolver, explícita ou implicitamente, uma identificação com as perspectivas de alguns atores a respeito do que deveria ocorrer (*ibidem*, p. 62).

A distinção entre formulação e implementação na prática não acontece tão claramente. Isso ocorre porque os processos podem ser confusos, ou seja, as etapas podem fundir-se. O sucesso da implementação depende muito dos vínculos das organizações – federal e nível local – é preciso que o nível de cooperação seja alto para evitar o *deficit* de implementação, que acumulado pode causar um grande fracasso para a concretização de uma política pública. O *deficit* acumula quando a cooperação não é perfeita. Essa ideia assemelha-se com a abordagem utilizada no estudo da administração, em que:

Uma forma de analisar os problemas da implementação é começar pensando como seria uma administração perfeita, comparável à maneira como os economistas empregam o modelo de concorrência perfeita. A administração perfeita poderia ser definida como uma condição em que elementos externos da disponibilidade de recursos e de aceitação política se combinam com a administração para produzir uma perfeita implementação de políticas (HOOD, 1976, p. 6 *apud* HILL, 2006b, p. 65).

Partindo do pressuposto da teoria das organizações, é possível elaborar um modelo abstrato para prever lacunas na implementação (mudanças de políticas ocorridas entre objetivos iniciais e resultados finais), e como resolvê-las. A noção de *deficit* de implementação, introduzida por Pressman e Wildavsk (1973), parte da ideia de que a implementação pode ser analisada matematicamente. No entanto, essa percepção não leva em conta a interação entre os atores.

2.8 As abordagens analíticas *top-down* e *bottom-up*

Na literatura sobre implementação de políticas públicas destacam-se duas perspectivas de análise para o processo de implementação: os modelos *top-down* e *bottom-up*, também considerados como modelos prescritivos e retrospectivos.

2.8.1 A abordagem *top-down*

O modelo *top-down* tem origem no modelo de etapas que distingui de forma clara o processo de uma política como formulação, implementação/execução e avaliação. Nesse modelo é importante esclarecer quem são os atores envolvidos em uma determinada política: quem é o formulador? Quem é o tomador de decisões? Quem tem mais poder e legitimidade, o formulador ou o implementador?

Para assegurar uma implementação mais efetiva são destacados algumas questões como: manter a política clara, não ambígua; planejar estruturas simples de implementação, com o menor número possível de elos na cadeia de implementação; manter controle efetivo sobre os atores da implementação; evitar interferências externas sobre o processo político (HILL, 2006, p. 66).

No quadro abaixo apresenta-se os determinantes para o sucesso da implementação, segundo a perspectiva *top-down*.

Quadro 2 – Determinantes para o sucesso da implementação (*top-down*)

| | |
|---|---|
| Van Meter e Van Horn (1975) | Christopher Hood (1976) |
| – Políticas com padrões e objetivos concretos e | – Organização unitária, com linhas de comando |

| | |
|---|--|
| específicos; – Disponibilização de recursos e incentivos; – Relações inter-organizacionais de qualidade; – Agências implementadoras bem controladas e com forte relação com os “ <i>policy-makers</i> ”; – Ambiente econômico, social e político propício; – Uma resposta dos implementadores que espelhasse a compreensão da política, bem como o nível e intensidade da sua aceitação. | claras; – Normas realmente aplicadas e objetivos efetivamente estabelecidos; – Pessoas que executassem o que lhes é pedido; – Comunicação perfeita nas e entre unidades organizacionais; – Inexistência de pressão temporal. |
| Gunn (1978); Hogwood e Gunn (1984) | |
| – Inexistência de constrangimentos externos à agência implementadora; – Tempo e recursos suficientes e adequados ao programa; – Inexistência de constrangimentos de recursos e disponibilização dos mesmos no tempo adequado; – Uma cadeia de comando pequena e bem definida; – Inexistência de mais do que uma agência implementadora, – Conhecimento claro dos efeitos pretendidos; | – Acordo entre todos os envolvidos relativamente aos objetivos do projeto; – Capacidade de identificação clara e sequencial das tarefas a desenvolver; – Comunicação e coordenação perfeitas entre todos os atores; – Capacidade dos líderes exigirem e obterem obediência; – A política estar construída de forma a existir uma relação direta de causa-efeito. |

Fonte: Mota, 2010, p. 27.

Contudo, existem críticas ao modelo *top-down* que incidem sobre os argumentos segundo os quais: I - a política faz parte de um único estatuto normativo e, por conseguinte desconsidera que muitas vezes as políticas têm modelos fragmentados ou incrementalistas, ou seja, em um só tema podem ser encontradas várias medidas de políticas dispersas, e por vezes até contraditórias (QUADE, 2011); II - os formuladores podem controlar os processos que condiciona a implementação.

Também, para Pressman e Wildavsky (1994), é difícil elaborar normas que possam prever as condições, as dinâmicas e comportamentos envolvidos na cadeia de atores ao longo do processo de implementação. Muitas condições que se apresentam no ato da formulação sofrem mudanças, e surgem as barganhas, os conflitos que só podem ser notados com o passar do tempo. Assim, é impossível (e indesejável) prever e especificar com antecedência e resolver os problemas futuros sob circunstâncias passadas (LIMA; D'ASCENZI, 2012, p. 6).

2.8.2 A abordagem *bottom-up*

O modelo *bottom-up*, comparativamente ao outro modelo descrito acima, está isento de premissas pré-determinadas. A ideia de redes é forte nesse modelo.

[...] para compreender o relacionamento entre política e ação é necessário afastar-se da visão normativa administrativa, ou gerencial, sobre como o processo deveria ser, e tentar encontrar a conceitualização que melhor reflita a complexidade e a dinâmica das interações entre indivíduos e grupos que buscam implementar as políticas, aqueles de quem as políticas dependem a aqueles cujos interesses são afetados pela proposta da mudança. Para tanto, temos postulado a adoção de uma perspectiva alternativa que se concentre sobre os atores e os órgãos em si e suas interações, e por um modelo de análise centrado nas ações, ou de baixo para cima, como método para identificar com mais clareza quem parece estar influenciando o quê, o como e o porquê. (Barret e Hill, 1982, p. 19 *apud* Hill, 2006, p. 73).

Na perspectiva *bottom-up* a política se constrói no decorrer da implementação, isto é, supõe-se que a política possa sofrer mudanças sem que isso seja considerado um *deficit*. Nesse modelo, o processo de implementação é disperso e descentralizado, e que reconhece o papel importante dos implementadores (*idem*, p. 7). Nessa direção, a implementação de políticas públicas tem como foco a análise o comportamento dos agentes que atuam na outra ponta do processo, ou seja, os que estão envolvidos na entrega da política para os beneficiários. São os atores que colocam as intenções políticas em prática. No quadro a seguir apresenta-se uma comparação entre as abordagens *top-down* e *bottom-up*.

Quadro 3 – Comparação das teorias *top-down* e *bottom-up*

| | Teorias <i>top-down</i> | Teorias <i>bottom-up</i> |
|--|--|---|
| Estratégia de pesquisa | Das decisões políticas à execução administrativa | Dos burocratas individuais às redes administrativas |
| Objetivos da análise | Predição/ recomendações | Descrição/ explicação |
| Modelo do processo de produção de políticas públicas | Estagista | Fusionista |
| Caráter do processo de implementação | Orientação hierárquica | Resolução de problemas descentralizada |
| Modelo de democracia subjacente | Elitista | Participativa |

Fonte: Pülzl; Treib, 2007, p. 94 *apud* Motta, 2010.

Apesar de as abordagens *top-down* e *bottom-up* serem consideradas dicotômicas, surge a possibilidade de utilizar para a análise do processo de

implementação característica das duas abordagens, considerando tanto os que estão no topo quanto os que estão na base. Alguns autores (Goggin; Bowman; Lester; O'Toole, 1990). desenvolveram a teoria híbrida ou de 3ª geração. Essa perspectiva leva em consideração a cooperação entre os diversos atores nas diversas esferas de atuação.

CAPÍTULO II

3 Políticas Públicas de/para Juventudes

Para ampliar as ações e suprir as necessidades dos jovens, que diante das singularidades das necessidades de cada faixa etária precisariam de políticas específicas. As políticas que anteriormente davam ênfase a inserção na escola e no mundo trabalho, passa a contemplar outros aspectos, como os grupos minoritários de jovens negros, indígenas, deficientes e mulheres (AQUINO, 2009). Em anos recentes, essas questões ganharam força no debate político em consonância com a sociedade civil, ONGs e governos, entrando assim, de vez na agenda dos governos.

Primeiramente serão apresentadas as ações e programas que antecederam o ProJovem Urbano, em específico o Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA que representa um marco legal quanto aos direitos dos jovens e os programas criados nos dois mandatos do presidente Fernando Henrique Cardoso.

No final dos anos de 1990 pode ser observado um novo cenário em relação ao tema da juventude. As políticas setoriais de educação, saúde e trabalho que antes eram destinadas para todas as faixas etárias, a partir desse novo cenário passam a considerar de forma relevante ações que priorizavam os jovens. O tema da juventude passa a ocupar um lugar de destaque no cenário político e social, alcança também um lugar na agenda de governo, por meio da qual serão desenvolvidas as políticas públicas.

Para a elaboração de políticas, recomenda-se a integração de vários enfoques que contemplasse esses objetivos. Nesses enfoques, o jovem pode ser considerado como “grupo de risco”, sujeitos de direito, atores estratégicos no desenvolvimento, na construção do capital social e do empoderamento. A estratégia que considera o jovem como “grupo de risco” está relacionada às questões de exclusão, aos problemas estruturais da sociedade como falta de emprego, moradia, saúde e acesso à educação de qualidade (COMISSÃO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE DA ASSEMBLEIA/GOIÁS, 2009; CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL, 2010; UNESCO, 2004).

Os jovens como sujeitos de direito, por meio da Convenção Internacional dos Direitos da Criança (1990), fez reconhecer que eles são cidadãos portadores de direitos e que devem ser respeitados pela sociedade e pelo Estado. Assim, o acesso a serviços propiciado por programas governamentais não seria uma concessão do Estado, mas um direito. Os outros dois aspectos vêm colaborar para que as políticas públicas para a juventude possam, de fato, contribuir para a emancipação dos jovens. O enfoque dado aos jovens como *atores estratégicos* no desenvolvimento busca por meio das iniciativas promoverem melhores condições de vida e incentivar a participação, enquanto que na construção do *capital social* e do empoderamento evidenciam-se ações que propiciam a construção do capital social individual e coletivo, essenciais para que os jovens possam empoderar-se (UNESCO, 2004).

As políticas para juventudes podem, assim, ser abordadas sob várias dimensões. Estudos realizados na América Latina, segundo o BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento), trazem o enfoque do chamado *bônus demográfico*, sugerindo que tais políticas devem ser formuladas considerando-se que nos últimos anos não nasceram grandes contingentes de crianças e por outro lado, ainda não há um amplo número de idosos. Desta forma, a oportunidade demográfica seria favorável aos países latino-americanos na elaboração de políticas que fossem incluídas questões trabalhistas, de combate à criminalidade, educação, saúde e previdência social, que teria como resultado uma menor dependência da América Latina no contexto mundial (*ibidem*, 2004).

A Constituição de 1988 foi um marco quanto aos direitos da população brasileira, principalmente quanto à educação como um direito de todos (CUNHA, 2002; CDES, 2010; KLEBA e WENDAUSEN, 2009). Sob a pressão social da época, a nova Constituição previa que as políticas públicas fossem estruturadas, ampliando, assim, o acesso aos direitos para a população. Dentre essas ações, as políticas educacionais tinham por objetivo aumentar o número de vagas nas escolas para crianças e jovens. Contudo, essa ampliação do acesso à escola, prioritariamente, no ensino fundamental e médio, deixou de lado fatores essenciais como, a mudança no currículo escolar e o investimento na formação dos professores, fatores esses que contribuiriam para a melhoria do ensino. Segundo o relatório do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (2010) – CDES,

essa ampliação da escolarização sem se preocupar com a qualidade resultou numa escola pública de segunda classe.

A despeito disso, a Constituição de 1988 deve ser entendida como marco não apenas regulatório, mas de introdução de uma nova visão de mundo quando o tema é política para jovens. Nos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário a intervenção ocorreu com a criação de órgãos especializados, tais como secretarias, comissões, gerências, superintendências e assessorias, integrados aos estados, municípios e governo federal (SPOSITO e CARRANO, 2003).

Nos anos de 1990 foram criadas legislações para regulamentar e garantir direitos iguais à assistência (LOAS), à saúde (SUS), o acesso universal à educação (LDB), às crianças e adolescentes (ECA), entre outros. O Estatuto da Criança e do Adolescente veio garantir que o tema da juventude fosse discutida sob nova referência, ou seja, o da cidadania, da garantia de direitos (BLANCO, 2010, p. 2). O Estatuto é um marco legal de um processo prático reflexivo, especialmente naquilo que se refere aos que estão em processo de exclusão social e conflito com a lei (SPOSITO; CARRANO, 2003, p. 5) e tornou-se desde seu surgimento um marco legal para a produção de políticas governamentais.

Na década de 1990 ocorreram mudanças importantes no debate sobre o tema da juventude no Brasil⁶. Surge o interesse por parte de pesquisadores de investigar o tema, como também começam a aparecer iniciativas por parte dos governos e da sociedade civil.

A gestão de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) foi marcada por iniciativas pontuais que visavam à juventude, por parte de diversos ministérios. Contudo, não havia articulação entre órgãos governamentais capaz de criar um campo de políticas públicas para os jovens. No final do mandato de FHC e na transição para o mandato de Luís Inácio Lula da Silva o tema ganhou visibilidade e ampliou-se ainda mais o debate.

Nos mandatos de FHC, algumas iniciativas se tornaram mais visíveis como o Projeto Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano (criado em 2000) que tinha como público-alvo os jovens de 15 a 17 anos, e o Serviço Civil Voluntário

⁶ Nas décadas anteriores as políticas de juventude situavam-se no campo do “estado de coisas”, de modo que, não eram alvo de políticas específicas por parte dos governos (RUA, 1998).

(criado em 1996), que tinha como beneficiários jovens entre 16 e 24 anos (SPOSITO; CARROCHANO, 2005, p. 152).

Em pesquisa realizada por Sposito e Carrano (2003), a partir de dados colhidos entre 2002 e 2003, foram identificados 30 programa/projetos governamentais e três ações sociais não governamentais de nível nacional. Desses programas e ações somente 18 focavam especificamente nos jovens, os outros 15 tinham foco difuso entre crianças, adolescentes e adultos. Esses programas focalizavam a faixa etária de 15 a 25 anos.

A seguir apresento os programas e ações implementados no governo FHC e suas características gerais.

Quadro 4 – Programas federais anteriores ao mandato de Lula

| Ministério da Educação | |
|---|---|
| PEC-G (Programa de Estudantes em Convênio de Graduação) | O programa é destinado a cidadãos estrangeiros de 18 a 25 anos de idade, com ensino médio completo, preferencialmente que estejam inseridos em programas nacionais de desenvolvimento socioeconômico, acordados pelo Brasil por vias diplomática. |
| Projeto Escola Jovem | O objetivo geral incidia sobre a implementação da reforma e ampliação da oferta de vagas para o Ensino Médio. O Projeto foi iniciado em março de 2001, apontando como um de seus desafios à construção de uma escola para jovens e jovens adultos que preservasse sua identidade com os jovens e superasse os baixos rendimentos escolares. |
| Ministério do Esporte e Turismo | |
| Jogos da Juventude | O Programa Jogos da Juventude foi criado no ano de 1995, sofreu uma interrupção em 1999, sendo retomado em 2001. Visa à promoção da prática de atividades esportivas entre os jovens sob a perspectiva do denominado esporte de rendimento. |
| Olimpíadas Colegiais | Criado no início de 2000, o programa tem como público-alvo adolescentes de 12 a 14 anos e jovens de 15 a 17 anos. Tem por objetivos expressos o fomento do desporto escolar, o intercâmbio sociodesportivo no país e o desenvolvimento do potencial esportivo brasileiro. |
| Projeto Navegar | Destinado a adolescentes de 12 a 15 anos residentes em comunidades ribeirinhas, lacustres e costeiras, o Projeto Navegar teve início em 1999. Seu objetivo principal é o de difundir e democratizar o acesso a esportes náuticos, priorizando os adolescentes moradores de “áreas de risco social” e matriculados na rede pública de ensino”. Em 2002, era registrada a existência de 37 núcleos em 18 estados. |
| Ministério da Justiça | |
| Serviço Civil Voluntário | O programa, criado em dezembro de 1997, é destinado aos jovens de 18 anos que optaram por não se alistar e os dispensados do serviço militar obrigatório. É concebido como “um rito de passagem para maioridade” com ênfase em dois aspectos: a preparação do/a jovem para o trabalho e |

| | |
|---|--|
| | para cidadania, entendida como participação social solidária em uma sociedade democrática. |
| Programa de Reinserção Social do Adolescente em Conflito com a Lei | Desenvolvido na Secretaria de Estado de Direitos Humanos/Departamento da Criança e do Adolescente, o programa possui âmbito nacional, sendo dirigido a adolescentes em conflito com a lei que cumprem medidas judiciais socioeducativas não privativas da liberdade. |
| Promoção de Direitos de mulheres jovens vulneráveis ao abuso sexual e à exploração sexual comercial no Brasil | Esta ação, criada em 1999, integra o Programa de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente e tem como objetivo promover direitos das jovens, especialmente daquelas sob situação de risco, e visa a eliminar a violência cometida contra elas. O público alvo compreende, assim, as jovens brasileiras violentadas sexualmente nos primeiros anos de vida e as meninas que trocam “favores” sexuais pela necessidade de sobreviver. |
| Ministério da Saúde | |
| Programa de Saúde do Adolescente e do Jovem | As iniciativas na área de saúde remontam a 1989 quando o Ministério da Saúde voltou-se para a saúde do adolescente com a criação do Programa Saúde do Adolescente – PROSAD. Em 1999 foi criada a Área de Saúde do Adolescente e do Jovem – ASAJ no âmbito da Secretaria de Políticas de Saúde. Essa nova área, então, tornou-se responsável pela articulação dos diversos projetos e programas do Ministério da Saúde que lidam com questões relativas à adolescência e juventude, em decorrência da percepção da necessidade de uma política nacional integrada de atenção específica aos indivíduos de 10 a 24 anos. |
| Ministério do Trabalho e Emprego | |
| Jovem Empreendedor | Esse programa foi criado no segundo mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso e foi destinado à capacitação profissional e posterior financiamento de jovens de nível técnico, em fase de conclusão de curso ou recém-formado com idade entre 18 e 29 anos, interessados em dirigir o próprio negócio. |
| Ministério da Assistência e Previdência Social | |
| Programa Brasil Jovem | O Ministério da Assistência e Previdência Social lançou, no segundo mandato do governo FHC, o Programa Brasil Jovem compreendendo ações de implantação dos Centros da Juventude e a capacitação de jovens de 15 a 17anos como Agente Jovem mediante a concessão de bolsa. As ações do Programa como um todo se voltaram para os jovens entre 14 e 25 anos em condições de vulnerabilidade social. |
| Centros da Juventude | Os centros deveriam funcionar como polos de distribuição de informações sobre programas, projetos e serviços nas áreas de saúde, educação, cultura, capacitação para o trabalho, esporte, proteção, justiça e assistência social. Teriam como objetivo estabelecer conexões entre a oferta e a demanda desses serviços, apoiando a juventude local na busca de soluções para seus problemas. |
| Agente Jovem de desenvolvimento Social e Humano | Os jovens destinatários do programa deveriam ser alfabetizados e carentes, vivendo em famílias cuja renda per capita não ultrapassasse a 1/2 salário mínimo. Os municípios habilitados a participarem do programa deveriam ser capitais dos estados – isso em função do diagnóstico da maior concentração de jovens e da maior prevalência de problemas envolvendo essa faixa etária – possuir menor IDH (Índice de Desenvolvimento Humano) em relação à média regional. |

| Ministério da Ciência e Tecnologia (CNPq) | |
|--|---|
| Prêmio Jovem Cientista (PJC) | Os jovens destinatários do programa deveriam ser alfabetizados e carentes, vivendo em famílias cuja renda per capita não ultrapassasse a 1/2 salário mínimo. Os municípios habilitados a participarem do programa deveriam ser capitais dos estados – isso em função do diagnóstico da maior concentração de jovens e da maior prevalência de problemas envolvendo essa faixa etária – possuir menor IDH (Índice de Desenvolvimento Humano) em relação à média regional. |
| Prêmio Jovem Cientista do Futuro | Criado em 1999 destina-se exclusivamente a alunos do Ensino Médio. O Prêmio, concebido nos moldes do Prêmio Jovem Cientista, apresenta a pesquisa como uma fonte de aprendizagem e produção de conhecimento. Seu objetivo é despertar o interesse dos jovens na carreira científica e tecnológica. |
| Comunidade Solidária – Presidência da República | O Programa Comunidade Solidária foi criado em 1995 por decreto presidencial e coordenado durante dois mandatos consecutivos pela Primeira Dama, Ruth Cardoso. Peça chave da estratégia implantada para as políticas sociais dos dois governos de Fernando Henrique Cardoso, suas prioridades foram a criação de geração e renda, o apoio ao desenvolvimento do ensino básico e a defesa dos direitos e promoção social das crianças e adolescentes no Brasil. |
| Programa Capacitação Solidária | O programa foi implementado em 1996, focalizando suas ações na capacitação profissional de jovens de 16 a 21 anos, de baixa escolaridade e provenientes de famílias de baixa renda residentes nas grandes regiões metropolitanas. Foi concebido como alternativa para enfrentar o problema de desemprego dos jovens de baixa escolaridade. |
| Rede Jovem | O Projeto Rede Jovem foi uma iniciativa do Conselho da Comunidade Solidária e do Ministério da Ciência e Tecnologia com o objetivo de identificar o que seus formuladores definiram como “as condições propícias que subsidiem iniciativas do Estado e da sociedade civil para integrar jovens – especialmente aqueles em situação de risco social – de forma sustentada e permanente, como protagonistas, por meio da informática e da Internet, valorizando e fortalecendo suas formas de expressão, criatividade e participação na sociedade”. |
| Programa coordenador interministerial (Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão) | |
| Brasil em ação/Grupo Juventude | O Programa Brasil em Ação, constituído no âmbito do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, criado no ano 2000 e também denominado Grupo Juventude, foi um programa-piloto de coordenação de grupo de programas de atendimento à juventude (jovens na faixa etária de 15 a 29 anos), abrangendo seis ministérios, 11 programas 20 e suas interações com governos estaduais. |

Fonte: Sposito e Carrano, 2003, p. 11 a 19. Elaboração própria.

3.1 As inovações institucionais para a juventude no governo

Lula

No Brasil, a Política Nacional de Juventude - PNJ foi lançada em 2005, no primeiro mandato do presidente Lula. São parte integrante da Política Nacional de

Juventude a Secretaria Nacional de Juventude – SNJ, o Conselho Nacional de Juventude - CONJUVE e o Programa Nacional de Inclusão de jovens: educação qualificação e ação comunitária – PROJOVEM. As ações integrantes da PNJ foram instituídas por meio da Medida Provisória n. 238 de 01/02/2005 e transformada na lei n. 11.129 de 30/06/2005 com intuito era de avançar nas políticas de juventude. A Secretaria Nacional de Juventude (SNJ) ligada diretamente à Secretaria-Geral da Presidência da República que trabalha no sentido de articular os programas federais na área da juventude com as várias instâncias do país.

3.1.1 Secretaria Nacional de Juventude

A SNJ foi concebida para atuar em quase todas as fases do ciclo de políticas públicas como: formular, executar, coordenar, integrar e articular políticas públicas de juventude. A Secretaria enfatiza algumas dimensões específicas nas discussões sobre os direitos dos jovens, entre eles estão: inclusão, autonomia, emancipação e participação da juventude. Nesse aspecto, a SNJ visa conquistar três objetivos: 1) Políticas públicas de juventude como políticas de Estado; 2) Participação para fortalecimento da política nacional de juventude; 3) Políticas públicas de juventude fazendo a diferença para a juventude brasileira.

Um dos programas de maior visibilidade executado pela Secretaria Nacional de Juventude, em articulação com vários ministérios, é o Programa Nacional de Inclusão de Jovens - ProJovem, responsável por iniciativas em diversos campos, combinando assim um conjunto de políticas estruturantes com programas específicos (BRASIL/SNJ, 2010), como o ProJovem Urbano, ProJovem Campo e ProJovem Trabalhador. A faixa etária que compreende a participação dos jovens nesses programas está entre 18 a 29 anos, e de 15 a 17 para o ProJovem Adolescente. No quadro abaixo serão apresentadas competências da SNJ e a do Conjuve (2005).

Quadro 5 – Competências da SNJ e do Conjuve

| | |
|---|--|
| Medida Provisória n. 238 de 01/02/2005 e transformada na Lei n. 11.129 de 30/06/2005. | <p>Das competências da SNJ/SG/PR:</p> <p>I formular, supervisionar, coordenar, integrar e articular políticas públicas para a juventude;</p> <p>II – articular, promover e executar programas de cooperação com organismos nacionais e internacionais, públicos e privados, voltados à implementação de políticas para a juventude; e III – desempenhar as atividades de Secretaria-Executiva do conselho Nacional de Juventude.</p> |
|---|--|

| | |
|---|---|
| Medida Provisória n. 238 de 01/02/2005 e transformada na Lei n. 11.129 de 30/06/2005. | Ao Conselho Nacional de Juventude compete formular e propor diretrizes da ação governamental, voltadas à promoção de políticas públicas para a juventude e fomentar estudos e pesquisas acerca da realidade socioeconômica juvenil. |
|---|---|

Fonte: Brasil, 2009. Elaboração própria.

No contexto das políticas públicas foi elaborada uma pesquisa de mapeamento dos programas do governo federal então vigentes. Foram levantadas várias ações federais e identificados 45 programas implementados por 18 ministérios. Entretanto, faltava articulação e uma coordenação geral. A SNJ veio suprir essa necessidade (*ibidem*). Com maior articulação em 2009 foram observados 17 programas do governo federal que beneficiam os jovens. No quadro abaixo elencamos os 17 programas vigentes com foco na juventude.

Quadro 6 – Programas para a juventude do governo federal

| Programa | Órgão | Principais benefícios oferecidos | Público-alvo |
|---|-------|---|--|
| Eixo 1 – Elevação da escolaridade, qualificação profissional e cidadania | | | |
| 1. ProJovem Urbano | | | |
| Modalidade 1: ProJovem Urbano – reformulação do antigo ProJovem | SNJ | Certificação do ensino fundamental e de capacitação inicial ao mundo do trabalho; desenvolvimento de experiências em ações comunitárias; pagamento de auxílio financeiro de R\$ 100,00/mês, pago durante 20 meses | Jovens entre 18 e 29 anos que sabem ler e escrever, mas não concluíram o ensino fundamental, membros de famílias com renda mensal per capita de até meio salário mínimo |
| Modalidade 2: ProJovem Adolescente – reformulação do Agente Jovem | MDS | Oferta de atividades socioeducativas por um período de 24 meses, com introdução a conhecimentos sobre o mundo do trabalho; desenvolvimento de habilidades gerais e estímulo a práticas associativas; auxílio financeiro de R\$ 30,00 pago às famílias | Jovens entre 15 e 17 anos pertencentes a famílias em condição de extrema pobreza e beneficiárias do Programa Bolsa Família, egressos ou que estejam cumprindo medidas socioeducativas, egressos do Peti e egressos ou vinculados a programas de combate ao abuso e à exploração sexual |

| | | | |
|---|---------------------------|--|---|
| Modalidade 3: ProJovem Trabalhador – reorganiza o Consórcio Social da Juventude, Juventude Cidadã, Empreendedorismo Juvenil e incorpora o Escola de Fábrica; submodalidade em execução: Juventude Cidadã | MTE | Profissionalização; elevação de escolaridade; experiências em ações comunitárias; pagamento de auxílio financeiro de R\$ 600,00 distribuídos em seis parcelas de R\$ 100,00 | Jovens entre 18 e 29 anos, que já concluíram o ensino fundamental, em situação de desemprego, provenientes de famílias com renda familiar per capita de até um salário mínimo |
| Modalidade 4: ProJovem Campo – antigo Saberes da Terra | MEC | Elevação de escolaridade; qualificação profissional inicial em produção rural; formação integrada ao mundo do trabalho e da cidadania; pagamento de auxílio financeiro de R\$ 100,00 | Jovens da agricultura familiar, entre 18 e 29 anos, que sabem ler e escrever, mas não concluíram o ensino fundamental |
| 2. Jovem Aprendiz | MTE | Aprendizagem de ofício o profissão com contrato de trabalho determinado | Jovens entre 14 e 24 nos |
| 3. Soldado Cidadão | Ministério da Defesa (MD) | Atividades de formação e qualificação técnica para jovens egressos do serviço militar com o intuito de prepará-los para o mercado de trabalho. | |
| 4. Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a educação básica na modalidade de Proeja | MEC | Formação inicial e continuada/ensino fundamental; educação profissional técnica de nível médio/ensino médio; educação profissional e tecnológica integrada à educação escolar indígena | Jovens com idade mínima de 18 anos |
| Eixo 2 – educação: ensino médio e superior | | | |
| 5. Programa universidade para todos | MEC | Concessão de bolsas de estudos integrais e parciais em instituições de ensino superior privadas para estudantes de baixa renda Alunos do ProUni em tempo integral recebem uma bolsa de um salário mínimo mensal | Jovens com renda familiar per capita de até um e meio salário mínimo, para bolsa integral, ou até três salários mínimos para bolsa parcial – 50% do valor da mensalidade – e professores da rede pública que não tenham formação superior |

| | | | |
|---|-----------------------|--|---|
| 6. Projeto Rondon | MD | Desenvolvimento de trabalho nas áreas de estudo em regiões remotas do Brasil, sob a supervisão de professores, durante as férias universitárias | Jovens estudantes do ensino superior |
| Eixo 3 – Financiamento e crédito rural | | | |
| 7. Programa Nossa Primeira Terra | MDA | Linha de financiamento do Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF) para aquisição e investimento em infraestrutura básica de imóveis rurais | Jovens de 18 a 28 anos que queiram permanecer no meio rural |
| 8. Programa PRONAF Jovem | MDA | Financiamento de até 6 mil reais para cada unidade familiar, sendo que o prazo de pagamento é de dez anos com juros de 1% ao ano, e o prazo de carência pode ser de até cinco anos, dependendo da necessidade técnica do projeto | Jovens e entre 16 e 25 anos que tenham concluído a formação ou estejam cursando o último ano em centros familiares rurais de formação por alternância ou em escolas técnicas agrícolas de nível médio, ou que tenham participado de curso ou estágio de formação profissional |
| Eixo 4 – Cultura, esporte e lazer | | | |
| 9. Programa Segundo Tempo | Ministério do Esporte | Promoção de acesso de crianças e jovens da rede pública de ensino à prática esportiva, assegurando complemento alimentar, reforço escolar e material esportivo | Crianças e jovens em situação de risco social que estejam cursando o ensino fundamental ou médio |
| 10. Programa Bolsa Atleta | Ministério do Esporte | Garantia de apoio financeiro aos atletas com mais de 12 anos que não contam com patrocínio da iniciativa privada e que já começaram a mostrar alto potencial em competições nacionais e internacionais. O apoio financeiro tem duração de um ano, podendo ser prorrogado. | Jovens maiores de 12 anos, atletas das categorias: estudantil, internacional, nacional e olímpico paraolímpica |
| 11. Programa Escola Aberta | MEC | Oferta atividades educacionais, esportivas, culturais e de lazer em escolas públicas do ensino médio e fundamental, que são abertas no fim de semana exclusivamente para atender a comunidade. Os jovens que ministram as oficinas recebem ajuda custo mensal de 150 reais. | Jovens e pessoas da comunidade |
| 12. Pontos de Cultura | MEC | Ampliação do acesso da população de | População de |

| | | | |
|--|--|---|--|
| | | baixa renda à produção de bens e serviços culturais; repasse de recursos financeiros a cada ponto de cultura para a realização de atividades e para a aquisição de kit de produção multimídia, computadores com internet banda larga e programas de <i>software</i> livre, estúdio e ilha de edição. | localidades rurais, indígenas e quilombolas e centros urbanos de todo o país |
| Eixo 5 – Meio ambiente | | | |
| 13. Programa Juventude e Meio Ambiente | Ministério do Meio Ambiente MMA e MEC | Formação e fortalecimento de lideranças ambientalistas jovens em cinco eixos: educação ambiental, fortalecimento organizacional, educomunicação, empreendedorismo e participação política | Jovens de 15 a 29 anos |
| Eixo 6 - Saúde | | | |
| 14. Projeto Saúde e Prevenção nas Escolas (PSE) – apoio Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) e Fundo das Nações Unidas para a infância (UNICEF) | Ministério da Saúde (MS) e MEC | Submissão voluntária a testes em vírus da imunodeficiência humana (HIV); disponibilidades de preservativos nas escolas; informações sobre: prevenção do HIV e outras doenças sexualmente transmissíveis (DSTs), saúde reprodutiva e drogas. | Jovens entre 14 e 19 anos estudantes das escolas públicas |
| 15. Programa Saúde na Escola | MS e MEC | Avaliação das condições de Saúde; ações de segurança alimentar e promoção da alimentação saudável; promoção das práticas corporais e de atividade física; educação para a saúde sexual; saúde reprodutiva e prevenção de gravidez na adolescência; prevenção ao uso de álcool, tabaco e outras drogas; promoção da cultura da paz; educação permanente de jovens para promoção da saúde | Alunos da rede pública de ensino; ensino fundamental, ensino médio, rede federal de educação profissional e tecnológica e EJA |
| Eixo 7 – Segurança pública | | | |
| 16. Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci) | Ministério da Justiça (MJ) | Redução da exposição dos jovens à violência e à criminalidade | Tem como público prioritário de ações a população de 15 a 24 anos de idade, moradora das regiões metropolitanas mais violentas do país |
| 17. Programa de Redução da Violência Letal contra Adolescentes e | Secretaria Especial de Direitos | Articulação política, que prevê ações de <i>Advocacy</i> nacional e de mobilização de diferentes atores sociais; produção de indicadores sobre a mortalidade de | O público é constituído de adolescentes e jovens. |

| | | | |
|--------|-----------------|---|--|
| Jovens | Humanos SEDH | adolescentes e jovens; levantamento, análise e difusão de metodologias que contribuam para prevenção e, sobretudo, para a diminuição das taxas de letalidade de adolescentes e jovens no Brasil | |
|--------|-----------------|---|--|

Fonte: texto extraído na íntegra de SILVA e ANDRADE, 2009, p. 62-64

Podemos dizer que, desde o evento da formulação da Política Nacional de Juventude em 2004 houve maior institucionalização dos programas divididos entre ministérios e interações entre eles.

3.2 Estatuto da Juventude

Para além da gestão do poder executivo na área da juventude, conforme visto na seção anterior em 2013 o poder legislativo ofereceu uma importante contribuição legal para essa camada da população brasileira aprovando o Estatuto da Juventude (12.852/13). Este marco legal vem tornar os direitos dos jovens em relação às diretrizes das políticas públicas de juventude uma obrigação do Estado independente da vontade dos governos (BRASIL, 2013). Ele define como jovens as pessoas entre 15 e 29 anos. No quadro abaixo estão especificados os princípios e as diretrizes do Estatuto.

Quadro 7 – Estatuto da Juventude – Princípios e Diretrizes

| Dos princípios |
|---|
| Art. 2º O disposto nesta Lei e as políticas públicas de juventude são regidos pelos seguintes princípios: |
| I - promoção da autonomia e emancipação dos jovens; |
| II - valorização e promoção da participação social e política, de forma direta e por meio de suas representações; |
| III - promoção da criatividade e da participação no desenvolvimento do País; |
| IV - reconhecimento do jovem como sujeito de direitos universais, geracionais e singulares; |
| V - promoção do bem-estar, da experimentação e do desenvolvimento integral do jovem; |
| VI - respeito à identidade e à diversidade individual e coletiva da juventude; |
| VII - promoção da vida segura, da cultura da paz, da solidariedade e da não discriminação; e |
| VIII - valorização do diálogo e convívio do jovem com as demais gerações. |
| Das diretrizes gerais |

| |
|---|
| Art. 3º Os agentes públicos ou privados envolvidos com políticas públicas de juventude devem observar as seguintes diretrizes: |
| I - desenvolver a intersetorialidade das políticas estruturais, programas e ações; |
| II - incentivar a ampla participação juvenil em sua formulação, implementação e avaliação; |
| III - ampliar as alternativas de inserção social do jovem, promovendo programas que priorizem o seu desenvolvimento integral e participação ativa nos espaços decisórios; |
| IV - proporcionar atendimento de acordo com suas especificidades perante os órgãos públicos e privados prestadores de serviços à população, visando ao gozo de direitos simultaneamente nos campos da saúde, educacional, político, econômico, social, cultural e ambiental; |
| V - garantir meios e equipamentos públicos que promovam o acesso à produção cultural, à prática esportiva, à mobilidade territorial e à fruição do tempo livre; |
| VI - promover o território como espaço de integração; |
| VII - fortalecer as relações institucionais com os entes federados e as redes de órgãos, gestores e conselhos de juventude; |
| VIII - estabelecer mecanismos que ampliem a gestão de informação e produção de conhecimento sobre juventude; |
| IX - promover a integração internacional entre os jovens, preferencialmente no âmbito da América Latina e da África, e a cooperação internacional; |
| X - garantir a integração das políticas de juventude com os Poderes Legislativo e Judiciário, com o Ministério Público e com a Defensoria Pública; e |
| XI - zelar pelos direitos dos jovens com idade entre 18 (dezoito) e 29 (vinte e nove) anos privados de liberdade e egressos do sistema prisional, formulando políticas de educação e trabalho, incluindo estímulos à sua reinserção social e laboral, bem como criando e estimulando oportunidades de estudo e trabalho que favoreçam o cumprimento do regime semiaberto. |

Fonte: BRASIL, 2013, p. 6-8. Elaboração própria.

O Estatuto especifica as garantias já previstas pela Constituição Federal quanto as particularidades dos jovens. No Estatuto são previstos 11 direitos ao todo, quais são, direito a diversidade e à igualdade; direito ao desporto e ao lazer; direito à comunicação e à liberdade de expressão; direito à cultura; direito ao território e à mobilidade; direito à segurança pública e ao acesso à justiça; direito à cidadania, à participação social e à representação juvenil; direito à profissionalização, ao trabalho e à renda; direito à saúde; direito à educação; direito à sustentabilidade e ao meio ambiente (BRASIL/SNJ, 2013). Nesse contexto, o Estatuto da Juventude pode ser considerado como um avanço em relação aos direitos da juventude. O Estatuto é fruto de 10 anos de trabalho e articulações na Câmara e no Senado até ser aprovado em 2013.

3.3 Programa Nacional de Inclusão de Jovens – ProJovem

3.3.1 O ProJovem original (2005-2007)

Dada a ausência de uma política pública abrangente para a juventude o governo federal propõe a criação um programa que fosse capaz de resolver, pelo menos em parte, as mazelas por que passam uma significativa parcela dos jovens brasileiros. Em 2004, o governo mobilizou vários ministérios e entidades para discutir o problema. Nesse contexto, foram criadas a Política Nacional de Juventude em conjunto com a Secretaria Nacional de Juventude e o ProJovem – *Programa Nacional de Inclusão de Jovens: educação, qualificação e ação comunitária*.

A proposta do ProJovem consiste em amenizar os problemas que afligem a maioria dos jovens que estão em situação de exclusão⁷. O Programa tem como característica a gestão compartilhada entre o nível federal e os níveis subnacionais. A princípio, todos agiram estrategicamente na elaboração de políticas públicas de juventude baseado em paradigmas contemporâneos (BRASIL, 2008). Embora o objeto de pesquisa deste trabalho seja o ProJovem Urbano, é conveniente apresentar primeiramente, o ProJovem original e sua reformulação até a concepção do ProJovem Urbano.

O ProJovem original (2005 a 2007) foi desenvolvido e voltado especificamente para o segmento juvenil mais vulnerável e menos contemplado por políticas públicas então vigentes. Os jovens contemplados teriam a faixa etária de 18 a 24 anos, ter concluído pelo menos a quarta série do ensino fundamental e não poderiam possuir vínculos formais de trabalho. O Programa teve um caráter emergencial, atendendo um segmento que tem necessidade de chegar ainda jovem ao ensino médio, e experimental, baseando sua proposta curricular em novos paradigmas de ensino e aprendizagem que permitissem articular o ensino fundamental, a qualificação profissional e a ação comunitária (*ibidem*, p. 21).

Em termos gerais os propósitos são os mesmos das outras modalidades do ProJovem Integrado: promover a inclusão social dos jovens brasileiros, buscando sua reinserção na escola e no mundo do trabalho, de modo a propiciar-lhes

7 O termo exclusão entendido como a falta de perspectiva em relação à inserção social, econômica e política.

oportunidades de desenvolvimento humano e exercício efetivo da cidadania”(BRASIL, 2008, p. 42).

O Programa Nacional de Inclusão de Jovens: educação, qualificação e ação comunitária (especificar o ProJovem). No âmbito da denominação ProJovem original foram estabelecidas outras modalidades do Programa.

O *ProJovem Adolescente* que intenta complementar a proteção básica à família, oferecendo mecanismos para garantir a convivência familiar e comunitária e criar condições para a inserção, reinserção e permanência do jovem no sistema educacional. Consiste na reestruturação do programa Agente Jovem e destina-se a jovens de 15 a 17 anos. O *ProJovem Campo* busca fortalecer e ampliar o acesso e a permanência dos jovens agricultores familiares no sistema educacional, promovendo elevação da escolaridade – com a conclusão do ensino fundamental -exercício da cidadania. Valendo-se do regime de alternância dos ciclos agrícolas, reorganiza o programa Saberes da Terra. O *ProJovem Trabalhador* unifica os programas Consórcio Social da Juventude, Juventude Cidadã e Escola de Fábrica, visando à preparação dos jovens para o mercado de trabalho e ocupações alternativas geradoras de renda. O *ProJovem Urbano* destina-se a jovens de 18 a 29 anos, que tem como finalidade elevar o grau de escolaridade visando ao desenvolvimento humano e ao exercício da cidadania, por meio da conclusão do ensino fundamental, de qualificação profissional e do desenvolvimento de experiências de participação cidadã (BRASIL, 2010, p. 14).

A Secretaria Nacional de Juventude desempenha papel decisivo na implementação do ProJovem, incumbida da coordenação, supervisão do programa e articulação de políticas públicas de juventude. O Conselho Nacional de Juventude, por sua vez, é um órgão colegiado que agrupa representantes de órgãos governamentais, organizações juvenis, organizações não-governamentais e estudiosos do tema da juventude.

No ProJovem original as condições para o recebimento da bolsa de 100 reais seriam que os alunos soubessem ler e escrever, mas não tivessem concluído ensino fundamental, além de não possuir vínculo empregatício.

Em relação à fundamentação do ProJovem original, inicialmente foi instituído pela Medida Provisória n. 238 de 01/02/2005 e transformada na Lei n. 11.129 de 30/06/2005 e regulamentado pelo Decreto nº 5.557, de 05/10/2005. O Programa

obteve parecer favorável da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação CEB/CNE 2/2005, de 16/03/2005, aprovado pela Resolução 3/2006, de 15/08/2006, como um curso experimental, de acordo com o artigo no 81 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Dessa forma, viabilizou-se, por meio dos sistemas de educação a certificação de conclusão do ensino fundamental e de qualificação profissional (BRASIL, 2008, p. 22).

3.3.2 O ProJovem Urbano (a partir de 2008)

ProJovem Urbano foi criado a partir da necessidade de suprir algumas falhas do ProJovem original e ampliar o campo de ação atingindo um número maior de jovens. O Programa foi elaborado a partir de um currículo interdisciplinar com as disciplinas básicas do ensino fundamental acrescido da qualificação profissional e da ação comunitária para assim propiciar a formação integral dos jovens. Para os alunos matriculados prevê-se o cumprimento de uma carga horária de pelo menos 75% das aulas e a entregar de 75% do trabalhos escolares. Com esses requisitos, o aluno/a podem receber uma bolsa auxílio no valor de 100 reais por mês durante o período de duração do curso de 18 meses. Um ponto importante na implementação do Programa foi a criação do Sistema de Monitoramento e Avaliação que proporcionou maior conhecimento e controle do programa do Programa em prática, suas dificuldades e desafios.

O quadro abaixo apresenta os objetivos e beneficiários do ProJovem Urbano.

Quadro 8 – Objetivos e beneficiários do ProJovem Urbano

| | |
|----------------------|--|
| Objetivo Geral | O ProJovem Urbano tem como finalidade proporcionar formação integral ao jovem, por meio de uma efetiva associação entre: elevação da escolaridade, tendo em vista a conclusão do ensino fundamental; qualificação profissional com certificação de formação inicial; desenvolvimento de ações comunitárias com o desenvolvimento de experiências de participação cidadã; práticas de inclusão digital. |
| Objetivo Específicos | Com base no objetivo geral proposto, o ProJovem Urbano tem como objetivos específicos: a reinserção do jovem na escola; a identificação de oportunidades de trabalho e capacitação dos jovens para o mundo do trabalho; a identificação, |
| Beneficiários | O Programa na modalidade Urbano atende a jovens entre 18 e 29 anos de idade, que mesmo alfabetizados, não tenham concluído o ensino fundamental. |

Fonte: Brasil – SNJ, 2010. Texto extraído (na íntegra) do Relatório de Gestão de 2009. Elaboração própria.

O ProJovem Urbano se diferencia das demais modalidades por atender jovens de 18 a 29 anos, isto é, ampliar a faixa etária dos contemplados. É importante mencionar que a reformulação do ProJovem original em Urbano não implica na extinção das demais modalidades do Programa que seguem em vigência.

No quadro abaixo estão especificadas as características do ProJovem Urbano.

Quadro 9 – Características do ProJovem Urbano

| | |
|---|---|
| Dos objetivos do Programa | Art. 2º Visa promover para a elevação da escolaridade, a qualificação profissional em nível inicial e para a participação cidadã dos jovens beneficiários. |
| Da adesão ao ProJovem Urbano e de sua implementação | Art. 5º O Distrito Federal, os estados e os municípios que estejam interessados em participar do ProJovem Urbano deverão firmar Termo de Adesão específico até vinte dias após a publicação desta Resolução. O presente termo tem por objeto a adesão do Estado /Distrito Federal ao Programa Nacional de Inclusão de Jovens – ProJovem Urbano, instituído nos termos da Lei no 11.692 de 10 de junho de 2008, regulamentado pelo Decreto no 6.629 de 4 de novembro de 2008 e em conformidade com a Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993. |
| Dos recursos transferidos e dos critérios | Art. 8º O montante de recursos a ser transferido diretamente a cada Entes Executores, em conta corrente específica para o Programa, para financiar as ações será calculado com base nos seguintes valores per capita: 165,00 reais mensais por alunos matriculados no município e 175,00 reais mensais para alunos matriculados no Distrito Federal e nos estados, considerando um total de 18 meses de duração do curso previsto. |
| Das parcerias para a realização das ações previstas | Art. 14. Na impossibilidade, devidamente justificada de execução direta de algumas ações do Programa, o Entes Executores poderá firmar convênio, acordo, termo de parceria ou instrumento congênere com instituição pública ou privada, com comprovada experiência no desenvolvimento de projetos educacionais voltados à juventude, respeitadas as exigências legais pertinentes. |
| Da prestação de contas do Programa | Art. 19. A prestação de contas do Programa será constituída do Demonstrativo da Execução da Receita e da Despesa e de Pagamentos Efetuados, dos extratos bancários da conta corrente específica em que os recursos foram depositados e das aplicações financeiras realizadas e a respectiva Conciliação Bancária, bem como do Relatório de Cumprimento do Objetivo do Programa, bem como, o Relatório de Execução Físico-financeira. |
| Das denúncias | Art. 24. Qualquer pessoa física ou jurídica poderá denunciar à SECADI/MEC, ao FNDE/MEC, ao Tribunal de Contas da União, aos órgãos do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal ou ao Ministério Público irregularidades identificadas na aplicação dos recursos do Programa. |

Fonte: Brasil, 2011. Elaboração própria.

Por fim, como uma novidade o ProJovem Urbano oferece aos jovens em privação de liberdade a possibilidade de participar do Programa, levando em consideração o caráter do Programa de inclusão, baseados nas noções de oportunidades para todos e direitos universalmente assegurados. O Programa oferecido nas unidades prisionais e unidades socioeducativas terá o mesmo projeto pedagógico, com as adaptações apresentadas pelo grupo de trabalho formado por representantes da Coordenação Nacional do ProJovem Urbano, do Ministério da Justiça e da Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República (BRASIL, 2008). O Programa abrange os jovens de 15 a 21 anos que estão cumprindo pena em regime fechado em penitenciárias estaduais. Abaixo estão as etapas de criação do Programa.

Quadro 10 – Etapas da criação do ProJovem

| | |
|------|--|
| 2004 | O Governo Federal cria o Grupo Interministerial da Juventude que indica parâmetros para uma política pública de juventude, sendo o principal foco jovens com baixa escolaridade e desempregados. |
| 2005 | O Governo Federal cria a Política pública de juventude; a Secretaria Nacional de Juventude; o Conselho Nacional de Juventude e o Programa Nacional de Inclusão de Jovens: Educação, Qualificação e Participação Cidadã – ProJovem. |
| 2008 | O Governo Federal cria o ProJovem Integrado com 4 modalidades: ProJovem Adolescente, ProJovem Trabalhador, ProJovem Urbano e ProJovem Campo, por meio da Lei 11.692/2008 e Decreto 6.629/2008. |
| 2012 | O Programa Urbano passa a ser executado pelo Ministério da Educação – decreto 7.649 de 21 de dezembro de 2011. |

Fonte: Ministério da Educação – 2012.

3.1.1 Projeto Pedagógico Integrado do ProJovem Urbano – PPI

O Projeto Pedagógico Integrado do ProJovem Urbano traz de forma minuciosa a visão geral do Programa, de modo que “podemos identificar e distinguir os aspectos essenciais de sua proposta” (BRASIL, 2008, p. 15). A proposta do ProJovem abrange os seguintes objetivos:

- I - Tratar a inclusão social no contexto do desenvolvimento humano e dos direitos de cidadania; II- Desenvolver um currículo integrado, interdisciplinar e interdimensional; III- Propor novas formas de organização do trabalho escolar, envolvendo diferentes instâncias da administração pública e da sociedade; IV- Definir estratégias de atuação na sala de aula com vistas a integrar as três dimensões (educação, qualificação profissional e ação cidadã) do currículo, de acordo com os fundamentos e diretrizes do Programa; V- Formar educadores para responder aos desafios que se apresentem durante a execução do ProJovem Urbano (BRASIL, 2008, p. 16).

Essas características fazem parte da proposta inicial do ProJovem Original. Seguindo a mesma linha, o ProJovem Urbano incorporou aspectos do Programa anterior ampliando seu campo de ação. No ProJovem original, a faixa etária contemplada era de 18 a 24 anos, e o ProJovem Urbano passa a beneficiar jovens de 18 a 29 anos. Segundo o PPI as finalidades do Programa são:

I- Formação Básica, para elevação da escolaridade, tendo em vista a conclusão do ensino fundamental; II- Qualificação Profissional, com certificação de formação inicial; III- Participação Cidadã, com a promoção de experiência de atuação social na comunidade [...] e as finalidades específicas: IV- a re-inserção dos jovens no processo de escolarização; V- a identificação de oportunidades potenciais de trabalho e capacitação dos jovens para o mundo do trabalho; VI- participação dos jovens em ações coletivas de interesse público; VII- a inclusão digital como instrumento de inserção produtiva e de comunicação; VIII- a ampliação dos jovens à cultura (*ibidem*, p. 42).

A proposta é de que os educadores do ProJovem Urbano tenham formação especial a fim de cumprir com os objetivos estipulados. Propõe-se que a metodologia de ensino não siga a procedimento tradicional de transmissão de conhecimento, e sim uma aprendizagem que envolva construção ativa dos alunos, bem como a interação entre alunos e educadores. A cada nova turma podem ocorrer modificações com a finalidades de aperfeiçoar o PPI.

3.1.2 O funcionamento do ProJovem

Para a aplicação do ProJovem Urbano nos municípios começa pela Secretaria Municipal de Educação com o seu respectivo coordenador municipal de EJA (Educação de Jovens e Adultos). A SME contrata o coordenador geral, um assistente administrativo e um assistente pedagógico. Na organização das turmas, núcleos e polos o Programa configura-se da seguinte forma: primeiro temos as turmas de no mínimo 30 e máximo 40 alunos; segundo temos os núcleos que são formados por cinco turmas, cada núcleo pode ter no mínimo 150 e no máximo 200 alunos; em terceiro para formar uma Estação Juventude é preciso oito núcleos, e por fim, esses núcleos formam um polo (regionais municipais de ensino). Cada polo conta com o diretor da escola, onde acontece as aulas do Programa; cinco turmas de no mínimo 30 e no máximo 40 alunos; cinco educadores de formação básica; um educador de qualificação profissional; um educador de participação cidadã.

O Programa ainda dispõe de salas de acolhimento (para crianças filhas/os dos alunos) com 2 professores, bem como tradutor e intérprete de libras e educador para atendimento educacional especializado (BRASIL, 2012).

A figura abaixo mostra como o programa funciona nos municípios.

Figura 1 – O ProJovem Urbano nos Municípios e Estados



Fonte: MEC/SECADI, 2012.

Os municípios atendidos (mais de 100 mil habitantes) poderão iniciar o curso com apenas um núcleo de no mínimo de 200 alunos. O núcleo poderá ser composto por turmas em até dois municípios próximos ou em duas escolas próximas. Os entes federados parceiros desenvolverão o curso nas unidades escolares de sua rede de ensino. A matrícula é realizada pela escola em sistema próprio do MEC – sistema de matrícula, acompanhamento de frequência e certificação do ProJovem Urbano.

Segundo dados da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e inclusão – SECADI, órgão vinculado ao Ministério da Educação (MEC), as salas de acolhimento atenderam até 2010 cerca de 66% mulheres, sendo que delas com 69,1% filhos. As salas de acolhimento são para crianças de 0 a 8 anos, filhos dos jovens atendidos pelo programa, cada núcleo poderá implantar até duas salas. O objetivo das salas é apoiar o jovem que tem filhos ou é responsável

legal de crianças de 0 a 8 anos e onze meses para sua continuidade no curso até a conclusão e certificação, e proporcionar a essas crianças condições de segurança e bem-estar nos horários de aula de seus pais. O programa é financiado pelo FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.

3.2 Sistema de Monitoramento e Avaliação do ProJovem

Uma medida importante tomada na implementação do ProJovem original e depois reproduzido no ProJovem Urbano foi a adoção do Sistema de Monitoramento e Avaliação – SMA. A importância do SMA está na possibilidade de desenvolver mecanismos de aperfeiçoamento para o funcionamento do ProJovem. Este sistema funciona regularmente com o propósito de melhorar a qualidade do Programa, e tem como metas: “a) supervisão das condições de oferta do Programa; b) avaliação externa de alunos; c) monitoramento da matrícula, frequência e realização das atividades pedagógicas; d) avaliação do Programa” (BRASIL, 2010, p. 6).

O SMA faz parte de uma parceria entre a Secretaria Geral da Presidência da República e Universidades Federais. As Universidades atuam de forma regionalizada. As instâncias gestoras do SMA contam com Conselho Técnico da Coordenação Nacional do ProJovem, os coordenadores regionais nas Universidades e os coordenadores de *subsistemas de avaliação*. Os subsistemas de avaliação atuam a partir de dois aspectos, quais são: a avaliação da implementação e a avaliação da efetividade. O intuito dessas avaliações é basicamente medir a realização das ações previstas no projeto e também medir se os objetivos do Programa foram alcançados. São três tipos de subsistemas.

O Subsistema de Monitoramento fica responsável pelo registro de frequência dos alunos, movimentação escolar e do resultados das avaliações formativas e externas do programa, possibilitando a geração de auxílio financeiro do aluno, a emissão de histórico escolar e certificado de conclusão do curso. Também monitorava a alocação e formação de professores e coordenadores do ProJovem, produzindo assim a informação necessária à gestão do Programa em seus diversos níveis (BRASIL, 2009, p. 12).

Por sua vez, o Subsistema de Avaliação Externa dos Alunos fica responsável pela aferição do desenvolvimento da aprendizagem, que é obrigatório para fins de certificação e também para obter dados para a avaliação da efetividade do

Programa. Assim, esse subsistema elaborava os instrumentos de avaliação processual e externa da formação do alunado, organizava a avaliação, produzia e disseminava os resultados correspondentes (*ibidem*).

E por fim, o Subsistema de Supervisão que é incumbido da supervisão do Programa por meio de visitas de supervisores das Universidades Federais aos núcleos, estações de juventude e oficinas de qualificação profissional ao longo da duração do Programa que era de 12 (doze) atualmente são de e 18 (dezoito) meses. O objetivo desse subsistema é avaliar as condições da implementação local do Programa. Para fazer essa avaliação o subsistema utilizava formulários correspondentes a diferentes objetos de análise, tais como: condições de oferta dos núcleos, condições das estações juventude, gestão pedagógica, frequência de alunos e educadores e oferta da qualificação profissional (*ibidem*, p. 12).

Faz parte da estrutura organizacional do Programa as universidades responsáveis pela avaliação em suas respectivas regiões de abrangência distribuídas geograficamente.

Quadro 11 – Estrutura organizacional do SMA

| UNIVERSIDADES | REGIÕES |
|---|---|
| Universidade Federal do Pará (UFPA) | Regional Norte: Belém, Boa Vista, Macapá, Manaus, Porto Velho, Rio Branco e Ananindeua. |
| Universidade Federal da Bahia (UFBA) | Regional Nordeste 1: Aracaju, Maceió, Salvador, São Luís e Teresina. |
| Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) | Regional Nordeste 2: Fortaleza, João Pessoa, Natal, Recife, Olinda, Paulista, Jaboatão dos Guararapes e Caucaia. |
| Universidade de Brasília (UnB) | Regional Centro-Oeste e Palmas: Brasília, Campo Grande, Cuiabá, Goiânia, Palmas, Aparecida de Goiânia. |
| Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) | Regional Sudeste 1: Belo Horizonte, Contagem, Vitória, Serra, Vila Velha, Rio de Janeiro, Belford Roxo, Duque de Caxias, Magé, Niterói, Nova Iguaçu e São João de Meriti. |
| Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF) | Regional Sudeste 2: São Paulo, Carapicuíba, Diadema, Embu das Artes, Guarulhos, Itaquaquecetuba, Mogi das Cruzes, Osasco, Santo André e Suzano. |
| Universidade Federal do Paraná (UFPR) | Regional Sul: Curitiba, Florianópolis, Porto Alegre, Viamão, Novo Hamburgo, Gravataí e Canoas. |

Fonte: Brasil, 2009. Relatório de Gestão 2005 a 2008. Elaboração própria.

O SMA conta com grupos de trabalho compostos por especialistas das Universidades, que elaboravam, propunham e analisavam os resultados das ações desenvolvidas, por cada subsistema (*ibidem*, p. 13).

3.3 A transição do ProJovem Urbano para o Ministério da Educação - MEC

Com o intuito de garantir a atualização, o aperfeiçoamento e a expansão do programa, o ProJovem Urbano foi transferido para o MEC em 2012, com a resolução CD/FNDE Nº 60 de 09/11/2011. Segundo nota divulgada à imprensa, a transferência de responsabilidade se deu de modo a ultrapassar a etapa de implementação e se configurar como política pública vinculada ao sistema de educação brasileiro. O objetivo da transição para o governo federal é fortalecer o ProJovem Urbano. A incorporação do ProJovem Urbano na estrutura do Ministério da Educação, com a participação da Secretaria Nacional de Juventude em seu Comitê Gestor, tem por objetivo fortalecer o programa como meio de assegurar aos jovens das cidades o acesso ao direito universal à educação e reforçará seu caráter de instrumento fundamental de consolidação da Política Nacional de Juventude (Nota à imprensa – MEC, 2012).

Por outro lado, em entrevista ao Observatório da Educação (2011)⁸, o presidente do Conjuve (Conselho Nacional de Juventude) Gabriel Medina relata que vê com preocupação a transferência do ProJovem. Segundo ele, o ProJovem era um dos programas carro-chefe da política de juventude. A preocupação está na possibilidade de a política de juventude perder um nível de institucionalidade nos estados e municípios. O ProJovem também contribuía para o processo de legitimação da política de juventude. Contudo, Medina espera que o Programa possa ganhar força e ter mais capacidade de participação dos beneficiários no controle e monitoramento da política.

Em relação à participação do Conjuve na decisão de transferir a gestão do ProJovem para o MEC, Medina afirmou que o Conjuve não foi consultado, foi uma decisão da presidenta Dilma Rousseff foram apenas comunicados da decisão (OBSERVATÓRIO DA EDUCAÇÃO, 2011, entrevista com Gabriel Medina).

8 Observatório da Educação <<http://www.observatoriodaeducacao.org.br/index.php/entrevistas/56-entrevistas/1073-e-preciso-garantir-maior-participacao-da-juventude-no-controle-e-monitoramento-do-projovem-defende-medina>>

CAPÍTULO III

4 Implementação do ProJovem Urbano no Município de Goiânia

Neste capítulo apresentaremos o ProJovem em Goiânia, suas particularidades e desafios, bem como a relação entre os atores envolvidos na implementação. Os dados apresentados sobre Goiânia são resultados da análise de entrevistas semi-estruturadas realizadas com ex-gestores locais e dos relatórios do Programa (2009-2010) realizados pelo SMA à nível nacional. Pretende-se relacionar dos dados nacionais com as informações colhidas nas entrevistas⁹ em Goiânia. Procuraremos aliar os resultados às teorias sobre implementação de políticas públicas.

4.1 Breve Caracterização Histórica do Município

Goiânia está situada na região centro-oeste do país com uma densidade demográfica de 1.776,74 hab/km². O município tem uma população 1.302.001 segundo o censo de 2010. A população de 18 a 29 anos, faixa etária assistida pelo ProJovem, é de 311.176, o que representa 23,9 % da população total de 1.302.001.

4.1.1 Características sociais

Os indicadores sociais que medem o índice desenvolvimento humano que combina três dimensões (educação, longevidade e renda) de Goiânia apresentam em 2010, um IDH de 0,799 o que segundo a escala que mede o IDH é considerado alto¹⁰

Tabela 1 – Índice de desenvolvimento humano municipal/Goiânia

| | |
|-----------|-------|
| IDHM 1991 | 0,600 |
| IDHM 2000 | 0,715 |

⁹ Não tivemos acesso aos relatórios e outros documentos do ProJovem à nível municipal, uma vez que a SME não tem arquivado os documentos do ProJovem, e nem soube explicar o motivo da inexistência de documentos.

¹⁰ Escala de IDH: de 0,800 a 1,000 muito alto; de 0,700 a 0,799 alto; de 0,600 a 0,699 médio; de 0,500 a 0,599 baixo; 0,000 a 0,499 muito baixo (Atlas do desenvolvimento humano 2013. <http://www.pnud.org.br/arquivos/idhm-brasileiro-atlas-2013.pdf>. Acesso em 15/05/2015.

| | |
|-----------|-------|
| IDHM 2010 | 0,799 |
|-----------|-------|

Fonte: Atlas Brasil 2013 Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.

Houve um aumento da renda per capita se comparado os três últimos censos, com redução também no nível de pobreza da população goianiense. Em 1991 a renda per capita era de 693,72, em 2001 a renda era 1.001,94, e depois de 10 anos em 2010 a renda subiu para 1.348,55.

Tabela 2 – Renda, pobreza e desigualdade/Goiânia

| | 1991 | 2000 | 2010 |
|------------------------------|--------|----------|----------|
| Renda per capita (em R\$) | 693,72 | 1.001,94 | 1.348,55 |
| % de extremamente pobres | 2,95 | 1,75 | 0,54 |
| % de pobres | 13,86 | 8,84 | 3,09 |
| Índice de Gini ¹¹ | 0,57 | 0,61 | 0,58 |

Fonte: PNUD, IPEA.

É pertinente para essa caracterização observar as condições do ensino no município. Segundo o censo educacional de 2005, Goiânia contava com 156 escolas públicas, 4.616 professores e 87.577 matrículas no nível fundamental, com uma média de 18,9 alunos por professor.

Tabela 3 – Matrículas, professores e escolas do ensino fundamental/Goiânia

| | |
|--|--------|
| Matrículas do ensino fundamental em escolas municipais | 87.577 |
| Escolas públicas de ensino fundamental municipal | 156 |
| Professores de ensino fundamental em escolas públicas municipais | 4.617 |

Fontes: Ministério da Educação, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP), Censo Educacional 2005.

Os dados sobre vulnerabilidade social do em Goiânia mostram que, houve uma significativa melhora nos índices que avaliam a vulnerabilidade e pobreza no município em todos os quesitos. Cabe destacar a questão do trabalho e renda, que

¹¹ Índice de Gini é um instrumento usado para medir o grau de concentração de renda. Ele aponta a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos. Numericamente varia de 0 a 1, sendo que 0 representa a situação de total igualdade, ou seja, todos tem a mesma renda, e o valor 1 significa que completa desigualdade de renda, ou seja, se uma só pessoa detém toda a renda do lugar (Atlas do Desenvolvimento Humano, 2013, <http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_rm/goiania>).

de certa forma, influencia as outras questões sociais. Com redução do nível de pobreza de 34,46 % para 17,12 % e das pessoas de 18 anos ou mais sem ensino fundamental completo e sem emprego informal de 39,14 para 25,34 %.

Tabela 4 – Vulnerabilidade social- Goiânia

| Crianças e Jovens | 2000 | 2010 |
|--|-------|-------|
| Mortalidade infantil | 23,00 | 12,98 |
| % de crianças de 0 a 5 anos fora da escola | 79,17 | 68,10 |
| % de crianças de 6 a 14 anos fora da escola | 4,38 | 3,73 |
| % de pessoas de 15 a 24 anos que não estudam, não trabalham e são vulneráveis, na população dessa faixa | 9,68 | 5,14 |
| % de mulheres de 10 a 17 anos que tiveram filhos | 3,28 | 2,44 |
| Taxa de atividade de 10 a 14 | 8,89 | 8,35 |
| Família | | |
| % de mães chefes de família sem ensino fundamental e com filho menor, no total de mães chefes de família | 49,79 | 33,37 |
| % de vulneráveis e dependentes de idosos | 1,23 | 1,03 |
| % de crianças com até 14 de idade que tem renda domiciliar per capita igual ou inferior a 70 reais mensais | 5,15 | 1,55 |
| Trabalho e renda | | |
| % de vulneráveis à pobreza | 34,46 | 17,12 |
| % de pessoas de 18 anos ou mais sem ensino fundamental completo e em ocupação informal | 39,14 | 25,34 |
| Condição de moradia | | |
| % da população em domicílios com banheiro e água encanada | 91,89 | 93,06 |

Fonte: PNUD, Ipea e FJP, Atlas do Desenvolvimento Humano, 2013. Texto extraído na íntegra.

Esses dados fazem parte do contexto social geral da população de Goiânia. Em seguida apresentaremos os dados sociais da faixa de idade de 18 a 29 anos que são o foco da pesquisa.

4.1.2 Características dos jovens de 18 a 29 anos que moram em Goiânia

Os dados apresentados nesta seção fazem parte do censo do IBGE de 2010. Essa caracterização é importante, pois por meio dela podemos evidenciar os problemas que passam essa parcela da população.

Tabela 5 – Faixas de idade

| | | Frequência | Porcentual |
|--------|----------------------|------------|------------|
| Válido | até 17 anos | 336.038 | 25,8 |
| | Entre 18 e 29 anos | 311.176 | 23,9 |
| | De 30 anos em diante | 654.788 | 50,3 |
| | Total | 1.302.001 | 100,0 |

Fonte: Microdados do Censo 2010. Elaboração própria.

Os jovens que compõem a faixa etária de 18 a 29 anos que habitam em Goiânia representam uma parcela significativa da população total, são 23,9% da população total.

A variável sexo apresenta 51,7 % de pessoas do sexo feminino, o que confirma a predominância feminina da população total. A população masculina representa 48,3 %.

Tabela 6 – Sexo da população entre 18 a 29 anos

| | | Frequência | Porcentual |
|--------|-----------|------------|------------|
| Válido | Masculino | 150305 | 48,3 |
| | Feminino | 160871 | 51,7 |
| | Total | 311176 | 100,0 |

Fonte: Microdados do Censo 2010. Elaboração própria.

Em relação à cor ou raça, quase metade desse segmento da população se declararam brancos, com 45,9 % da população, seguidos pelos pardos com 45,6 %. Os jovens de cor preta com 6,3 %, amarela, 2,0 % e indígena 0,2 %.

Tabela 7 – Cor ou raça da população entre 18 a 29 anos

| | | Frequência | Porcentual |
|--|--------|------------|------------|
| | Branca | 142868 | 45,9 |
| | Preta | 19530 | 6,3 |

| | | | |
|--------|----------|--------|-------|
| Válido | Amarela | 6310 | 2,0 |
| | Parda | 141802 | 45,6 |
| | Indígena | 535 | ,2 |
| | Ignorado | 129 | ,0 |
| | Total | 311176 | 100,0 |

Fonte: Microdados do Censo 2010. Elaboração própria.

A população jovem de Goiânia é predominantemente urbana com 99,7 % da população e a rural com 0,3 %.

Tabela 8 – Situação de domicílio

| | | Frequência | Porcentual |
|--------|--------|------------|------------|
| Válido | Urbana | 310212 | 99,7 |
| | Rural | 964 | ,3 |
| | Total | 311176 | 100,0 |

Fonte: Microdados do Censo 2010. Elaboração própria.

Desta parcela da população total de Goiânia 99,3 % declararam que sabem ler e escrever e, 7 % são analfabetos. Contudo, não se pode esquecer que existem os analfabetos funcionais que leem mas não entendem o que estão lendo.

Tabela 9 – Saber ler e escrever

| | | Frequência | Porcentual |
|--------|-------|------------|------------|
| Válido | Sim | 308966 | 99,3 |
| | Não | 2210 | ,7 |
| | Total | 311176 | 100,0 |

Fonte: Microdados do Censo 2010. Elaboração própria.

A seguir, apresenta-se o nível de instrução dos jovens. O percentual dos que têm instrução e com fundamental incompleto é de 14,7% este é o público-alvo do Programa. Mais de um terço desse segmento de jovens que não possui ensino médio completo. Os jovens com que têm ensino médio completo e superior incompleto são 50,1 % do total, e superior completo com 15,3 %.

Tabela 10 – Nível de instrução dos jovens entre 18 a 29 anos

| | | Frequência | Porcentual |
|--------|---|------------|------------|
| Válido | Sem instrução e fundamental incompleto | 45683 | 14,7 |
| | Fundamental completo e médio incompleto | 59619 | 19,2 |
| | Médio completo e superior incompleto | 156040 | 50,1 |
| | Superior completo | 47517 | 15,3 |
| | Não determinado | 2317 | ,7 |
| | Total | 311176 | 100,0 |

Fonte: Microdados do Censo 2010. Elaboração própria.

Em relação ao estado civil dos jovens, mas de três quartos deles se declararam solteiros com 77,4%.

Tabela 11 – Estado Civil dos jovens entre 18 a 29 anos

| | | Frequência | Porcentual |
|--------|--|------------|------------|
| Válido | Casado (a) | 65157 | 20,9 |
| | Desquitado (a) ou separado (a) judicialmente | 1560 | ,5 |
| | Divorciado (a) | 3253 | 1,0 |
| | Viúvo | 500 | ,2 |
| | Solteiro | 240707 | 77,4 |
| | Total | 311176 | 100,0 |

Fonte: Microdados do Censo 2010. Elaboração própria.

Feita esta explanação das características contextuais do município de Goiânia, centramos nossa análise, seguir-se-á adiante na descrição de alguns aspectos sobre o processo de implementação no ProJovem em Goiânia.

4.2 Instâncias Gestoras: a relação entre o federal e o local

Para a consecução de um exitoso processo de implementação, um ponto importante diz respeito à articulação entre as instâncias, criando-se as condições

para colocar em prática os princípios fundamentais e as diretrizes nacionais do programa. A intersectorialidade faz parte do desafio da gestão compartilhada com o objetivo de integrar serviços públicos, como as políticas públicas que buscam atacar problemas estruturais da sociedade, no caso do ProJovem, diminuir a situação de exclusão em que vivem os jovens (SILVA, 2013).

Para que a intersectorialidade funcione plenamente é preciso que o governo federal crie mecanismos capazes de levar adiante o que foi proposto na fase de formulação desta política pública.

Segundo as abordagens sobre análise de implementação (colocar referência), a observação dos atores envolvidos na gestão de políticas que deve ser enfatizada. É preciso considerar os níveis e a disposição de cada ator envolvido na etapa de implementação. Tratamos nesta seção de evidenciar cada um deles, levando em consideração a comparação, a hierarquia, as articulações e as atribuições de cada ente envolvido.

Quadro 12 – Instâncias de Gestão do ProJovem Urbano

| | Instâncias | Articulação |
|------------------------|---|---|
| Comitê gestor nacional | Secretaria-Geral da Presidência da República/Secretaria Nacional de Juventude. (2005 – 2011). | Ministério da Educação; Ministério do Trabalho e Emprego; Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Conselho Nacional de Juventude – Conjuve. |
| | Ministério da Educação (a partir de 2012). | Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão – SECADI/MEC; Conjuve. |
| Comitê gestor local | Secretaria Municipal de Educação de Goiânia – SME. | Secretaria da Juventude; Secretaria do Desenvolvimento Econômico; Secretaria Municipal de Assistência Social – SEMAS. |

Fonte: Brasil, 2008. Elaboração própria.

A Secretaria Municipal de Educação seria a responsável pela gestão do programa como um todo. A Secretaria da Juventude, a Secretaria do Desenvolvimento Econômico do município e a Secretaria Municipal de Assistência Social seriam responsáveis pela articulação das políticas públicas de juventude, da

qualificação profissional e do gerenciamento da ação comunitária, respectivamente (FRIEDRICH; BENITE; BENITE, 2012).

Para aderirem ao Programa, os gestores locais deveriam elaborar um Plano de Implementação como especificado no art. 6 da Resolução/CD/FNDE nº 60 de 9 de novembro de 2011. O Plano de Implementação deve seguiria as diretrizes nacionais estabelecidas no PPI (BRASIL, 2011).

A coordenação nacional (MEC) tem a responsabilidade de executar o Programa e fazer articulações com as coordenações locais. A articulação entre o nacional e o local tem como objetivo “possibilitar o cumprimento dos princípios, fundamentos e diretrizes nacionais do Programa, bem como a coordenação da produção dos materiais de ensino e aprendizagem, a formação dos educadores, a circulação de informações entre os participantes e o processo de monitoramento e avaliação externa de todo o ProJovem Urbano” (BRASIL, 2008, p. 49). Podemos ressaltar que a estratégia do Programa é manter parcerias com estados e municípios.

O comitê gestor local do ProJovem em Goiânia tinha a SME como principal responsável pela gestão. A SME, por sua vez, terceirizava a administração do Programa que era realizada por ONGs.

4.3 Parcerias

A SME tem a opção de compor parcerias, conforme o art. 14 da Resolução CD/FNDE N° 60 de 09 de novembro de 2011, que diz:

Na impossibilidade, devidamente justificada de execução direta de algumas ações do Programa, o EEx (*ente executor*) poderá firmar convênio, acordo, termo de parceria ou instrumento congêneres com instituição pública ou privada, com comprovada experiência no desenvolvimento de projetos educacionais voltados à juventude, respeitadas as exigências legais pertinentes (BRASIL, 2011, p. 14).

Primeiramente, a SME firmou parceria com a Fundação Darcy Ribeiro – FUNDAR em 2005 (sob indicação do MEC) que era responsável pela formação dos professores e a ONG Cidadão 2000 que cuidava da parte administrativa. Em 2008, foi feita uma nova parceria, desta vez com o Instituto Brasileiro de Educação e Gestão – IBEG que além cuidar da formação dos professores, também cuidava da administração do ProJovem. Os professores tiveram formação de 160 horas antes do início das aulas do ProJovem, formação profissional continuada com carga

horária de 12 horas mensais. Outra ONG que prestou serviço ao Programa como administradora foi a Associação Goiana de Atualização e Realização do Cidadão – AGARC.

Quadro 13 – ONGs

| Formação de professores | Administração |
|-------------------------|---------------|
| FUNDAR | Cidadão 2000 |
| IBEG | IBEG |
| IBEG | AGARC |

Fonte: Segundo informações colhidas nas entrevistas¹².

Segundo os entrevistados (coordenadores), caso a SME fosse aderir novamente ao ProJovem seria preciso repensar essas parcerias. Considerando ocorrência de problemas de administração em algum momento da vigência do ProJovem em Goiânia. Supõe-se que caso a SME assumisse a administração do Programa, tornaria mais lícito e transparente.

Um desses problemas teria ocorrido, segundo os coordenadores (entrevistados) devido ao não pagamento dos professores na data correta, pois a Secretaria de Finanças do Município fecha suas contas no final do ano e retorna em abril do ano seguinte. Desse modo, recaía sobre a ONG o pagamento dos professores com recurso próprio, o que nem sempre acontecia e os professores ficavam sem pagamento nesse período, o que causava um mal estar entre os professores e a ONG.

A SME contratava as ONGs e as ONGs contratavam os professores que iriam atuar no ProJovem. Esses professores não faziam parte do quadro de professores da rede eram profissionais externos. A SME contava com um número grande de pessoal e não poderia contratar mais, o que seria irregular. Sobre este assunto, foi relatado nas entrevistas que houve denúncias do Ministério Público em relação a contratação irregular de professores pela SME. Por isso houve a necessidade de contratar professores que não faziam parte da rede municipal de ensino.

¹² Não foi possível precisar com exatidão a data de atuação de cada ONG, devido a inexistência de arquivo documental do Programa em Goiânia.

4.4 Bolsa auxílio

A bolsa de 100 reais está condicionada a 75% de presença e a entrega de 75% dos trabalhos escolares de cada mês (PPI, 2008, p. 53), durante dezoito meses, diferentemente do ProJovem inicial, e que o critério para o recebimento da bolsa consistia em não ter vínculo de trabalho. Em 2005, com o ProJovem original, o recebimento da bolsa estava condicionado a jovens que tivessem terminado a quarta série, mas não concluído o ensino fundamental e sem vínculos de trabalho. Com a reformulação do ProJovem, que teve início em 2008, não ter vínculo de trabalho deixou de ser condicionante para o direito de receber a bolsa.

4.5 Implementação do ProJovem Urbano: desafios e dificuldades

Pode-se considerar que os desafios da implementação foram grandes por se tratar de um programa abrangente e que gerou expectativas a seu respeito. Para que a implementação do programa fosse bem sucedida, os gestores teriam que estar bem preparados e afiados para lidar com as especificidades do PPI. Segundo dados colhidos nas entrevistas, a implementação do ProJovem é considerada complexa pelos entes executores.

A parte estrutural ficou sob a responsabilidade dos órgãos gestores locais, ou seja, eles que teriam que prover as condições físicas para a execução do Programa. Faziam parte da estrutura de suporte da implementação, os espaços físicos, como escolas, secretarias, espaço para reuniões e oficinas. Outra parte da estrutura estava relacionada com os materiais usados pelos alunos do ProJovem, como os computadores

Uma das dificuldades da implementação do Programa em Goiânia refere-se ao espaço das escolas. Sendo as escolas municipais que disponibilizariam as salas onde aconteceriam as aulas, surgiram problemas quando, no período de férias as escolas fecharam a despeito das aulas do ProJovem terem que continuar. Dessa forma, diante da necessidade de abrir a escola nas férias, a administração delas passou a ser responsabilidade da coordenação do ProJovem. Havia uma demanda por funcionários da escola, guardas, merendeiras e as vezes não era possível contar com esses profissionais.

Outro ponto problemático estava relacionado ao laboratório de informática que não funcionava de forma plena, o que comprometia o desenvolvimento de um dos objetivos do programa, a qualificação profissional. A qualificação profissional se dava em muitos arcos ocupacionais nas áreas da computação, como montagem e manutenção de computadores, além do curso básico em informática. Muitos alunos nunca tinham tido contato com o computador, o que torna evidente a falta que o computador fazia para os alunos do programa.

Houve, ainda, alguns entraves na formação de parcerias para a realização dos arcos ocupacionais. No início do programa, quando ainda era ProJovem original, houve a parceria com o Senai, mas era realizado somente aos sábados, o que de certa forma, atrapalhava quem trabalhava neste dia. Exceto pelo Sistema S¹³ era difícil encontrar parceiros, uma vez que, o valor pago pelo programa por aluno era baixo em comparação ao custo total do curso oferecido.

O registro dos alunos deveria ser feito na escola municipal e depois repassado para o MEC, mas isso não era possível pela falta de profissionais para organizar o arquivo. Isso denuncia a falta de registro do ProJovem no município. A falta de espaço físico para guardar os documentos também foi uma das explicações dadas para a inexistência de um arquivo para o ProJovem.

A questão crucial da implementação do programa é a sua administração, pois a partir dela pode-se medir se a implementação caminha a contento com os objetivos do programa. A Secretaria Municipal de Educação optou por terceirizar a administração dos recursos repassados pelo governo federal para o ProJovem/Goiânia. As ONGs realizavam o procedimento administrativo, selecionavam e contratavam professores.

Ainda no âmbito da análise sobre implementação convém atentar para a transparência do processo. As ações dos atores envolvidos, sejam pessoas ou instituições, necessitam de mecanismo que promova a prestação de contas e avaliações transparentes de uma política pública. No caso do ProJovem Urbano, a prestação de contas é apresentada ao FNDE (Fundo Nacional de Desenvolvimento

¹³ O Sistema S é uma estrutura educacional mantida pela indústria. O objetivo deste sistema é preparar as pessoas para o mundo trabalho por meio do aperfeiçoamento profissional. Compõem o Sistema S, SENAI, SESI, IEL, SENAC, SESC, SENAR, SENAT, SEST e SESCOOP (PORTAL BRASIL, 2011. <http://www.brasil.gov.br/educacao/2012/02/sistema-s-e-estrutura-educacional-mantida-pela-industria>. Acesso em: 15/05/2015.

da Educação), instituição responsável pelo repasse de dinheiro para a execução do Programa. A execução do programa requer um planejamento claro das metas a serem cumpridas no final de cada turma. Na gestão do ProJovem estão envolvidas muitas pessoas de modo que é preciso haver uma inter-relação amistosa para que funcione sem entraves.

O programa foi implementado a partir das três dimensões (educação, trabalho e participação cidadã) do ProJovem que se inter-relacionam. A matriz foi baseada na LDB (Lei de Diretrizes e Bases da Educação). Os eixos estruturantes são: I. Juventude e Cultura; II. Juventude e Cidade; III. Juventude e Trabalho; IV. Juventude e Comunicação; V. Juventude e Tecnologia; VI. Juventude e Cidadania. A partir desses eixos os professores de Ciências Humanas, Língua Portuguesa, Inglês, Ciências da Natureza, Qualificação Profissional e Participação Cidadã organizam a matriz curricular em forma de tópicos (BRASIL, 2008, p. 71).

Os professores do ProJovem teriam que ter formação continuada, de modo que os professores e coordenadores participavam de encontros semanais para planejar e tratar de temas atuais e inter-relacionados para o programa. A meta principal consistia na inserção do jovem na sociedade por meio da educação fundamental, qualificação profissional e participação cidadã.

Por meio dessa trama pedagógica foi possível notar a evolução dos alunos na escrita e também nos discursos deles. Para os jovens, a minimização do tempo seria atrativa, pois poderiam concluir o ensino fundamental em um ano e meio (18 meses).

Em Goiânia, o programa contava com as salas de acolhimento em que os alunos deixavam as crianças pequenas enquanto estudavam. As salas contribuíram muito para a permanência dos alunos e alunas no curso, pois um número grande de alunos tinham filhos.

O programa também tinha que lidar com a realidade social dos jovens, como as drogas. Para amenizar esse problema, professores e coordenadores realizavam atividades extras nos finais de semana, como chamariz para esses jovens, tirá-los da rua e levá-los para a escola.

4.6 Evasão do ProJovem Urbano

A evasão escolar foi um problema identificado no processo de implementação e gestão do programa. Há uma evasão muito alta de alunos, não só no ProJovem Urbano como também nos cursos de educação de jovens e adultos. A educação noturna em si tem uma evasão maior. Segundo Censo Escolar em 2008, 40% dos alunos abandonaram os estudos na modalidade de EJA (IBGE). Entre os principais motivos para a evasão estão o fato de os alunos precisarem trabalhar, um ambiente de violência em seu convívio, dificuldade de acesso à escola, problemas com a família, baixa qualidade do ensino dentre outros. O ProJovem Urbano, como desdobramento do programa original, buscou criar estratégias para melhorar as condições de ensino de forma a torná-las mais atrativas aos alunos, e, assim, incentivá-los a concluir o curso, com duração de 18 meses (BRASIL, 2010). O ProJovem Urbano tem como estratégias as aulas no período noturno, auxílio financeiro de 100 reais e material pedagógico adaptado para superar as dificuldades da EJA.

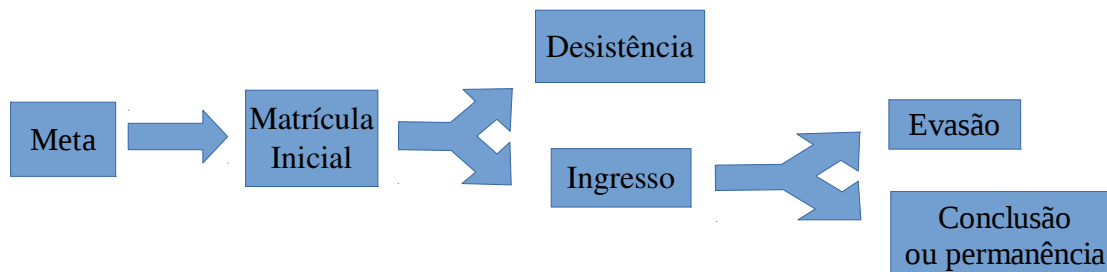
A questão da evasão com o desdobramento para *infrequência* tem como característica uma situação provisória em que o aluno falta às aulas, mas tem a intenção de voltar para o curso no mesmo ano letivo, o que difere do conceito de evasão em que existe um abandono total dos alunos. A potencial evasão escolar pode inviabilizar cursos e programas criados para esse público específico. A infrequência e a evasão não estão necessariamente atrelada uma a outra, mas infrequência muito grande pode-se converter em evasão (BRASIL, 2010, p. 8).

Relatórios do ProJovem Urbano (publicados em 2009 e 2010) apresentam estudos sobre permanência e não-permanência. A não-permanência pode ser caracterizada pelas categorias com a *evasão*, *desistência* e *infrequência*. Tanto no ProJovem original como no ProJovem Urbano há uma significativa não-permanência dos alunos, principalmente no início do curso. Esses são alguns dos desafios enfrentados pela gestão do ProJovem Urbano. Para entender como funcionam essas categorias vamos apresentar como se situam no tempo do curso.

A desistência implica que os alunos depois de matriculados abandonam o curso, sem ter feito qualquer contato com o programa, como, provas e avaliações. A evasão, por sua vez, parte da ideia de que os alunos deixam o curso no seu

decorrer e, ou deixando de aparecer no período superior permitido que é de 25%. A figura a seguir descreve o processo desde a matrícula até a conclusão.

Figura 2 – Fluxo de matrículas no ProJovem Urbano



Fonte: Brasil, 2010.

Boa parte da evasão do ProJovem (relatório de 2010) se dá com a conversão da infrequência (aluno com um número grande de faltas) em evasão, ou seja, “é menos provável que um aluno infrequente permaneça até o final do programa” (BRASIL, 2010, p. 26).

Um ponto importante que precisa ser destacado está relacionado aos momentos iniciais do Programa, nos quais se dá o processo de recrutamento e matrícula dos jovens. No quadro abaixo, apresentamos a meta, os jovens que ingressaram no Programa e a matrícula inicial. A matrícula inicial é “constituída pelos alunos que realizaram pelo menos uma das avaliações ou exames do percurso formativo do Programa” (BRASIL, 2010, p. 15).

Tabela 12 – Meta, Ingresso no ProJovem Urbano e Matrícula Inicial

| Entradas (turmas) | Meta | Ingresso | Matrícula Inicial |
|-------------------|---------|----------|-------------------|
| 1 ^a | 70.724 | 70.550 | 50.556 |
| 2 ^a | 179.150 | 170.138 | 133.888 |
| 3 ^a | 50.200 | 42.362 | 28.584 |
| 4 ^a | 6.400 | 6.400 | 2.567 |
| 5 ^a | 58.350 | 49.245 | 27.490 |

Fonte: CAED/UFJF – Avaliações – 1^a entrada a 5^a entrada *apud* Brasil, 2010

É importante lembrar que a modalidade de EJA surgiu justamente da necessidade de suprir as dificuldades enfrentadas pelas pessoas (jovens e adultos) que não conseguem concluir o ensino fundamental na idade “certa”. Daí, surge a necessidade de investir nesta modalidade. Entretanto, mesmo a EJA sofre com a

evasão que pode ser relacionada com problemas estruturais e sociais enfrentados pelo público-alvo jovens no dia a dia. O ProJovem surge como uma opção diferenciada para tratar da questão da educação de jovens e adultos, com um currículo interdisciplinar. Mesmo assim, o programa não está imune ao problema da evasão. Aliás como veremos mais adiante, esse problema é apontado pelos gestores do ProJovem Goiânia como um dos principais motivos para a não adesão do programa no município.

Na tabela seguinte vamos apresentar os dados referentes à movimentação e rendimento por entrada no ProJovem Urbano.

Tabela 13 – Movimentação e rendimento por entrada do ProJovem Urbano

| Segunda Entrada – Abril de 2009 | | | | | | | | | | | | | |
|--|--------------|---------------------------------|------------------|--------------|--------------|-------------------|------------|--------------|--------------------------------|--------------|------------|------------------|----------|
| Relatório Preliminar de Movimentação e Rendimento por Entrada do ProJovem Urbano | | | | | | | | | | | | | |
| | RECRUTAMENTO | | | | | EFICIÊNCIA | | | | EFICÁCIA | | | |
| | Meta | Total de Matrículas Confirmadas | Total de Núcleos | Desistentes | | Matrícula Inicial | Evasão | | Matrícula Final ou Concluintes | Certificados | | Não Certificados | |
| | | | | N | % | | N | % | | N | % | N | % |
| Goiânia | 2400 | 2236 | 10 | 1.301 | 58,18 | 936 | 549 | 58,65 | 387 | 387 | 100 | 0 | 0 |

Fonte: Secretaria Nacional de Juventude.

Tabela 14 – Movimentação e rendimento por entrada do ProJovem Urbano

| Sexta Entrada – Maio de 2010 | | | | | | | | | | | | | |
|--|--------------|---------------------------------|------------------|-------------|--------------|-------------------|------------|--------------|--------------------------------|--------------|--------------|------------------|--------------|
| Relatório Preliminar de Movimentação e Rendimento por Entrada do ProJovem Urbano | | | | | | | | | | | | | |
| | RECRUTAMENTO | | | | | EFICIÊNCIA | | | | EFICÁCIA | | | |
| | Meta | Total de Matrículas Confirmadas | Total de Núcleos | Desistentes | | Matrícula Inicial | Evasão | | Matrícula Final ou Concluintes | Certificados | | Não Certificados | |
| | | | | N | % | | N | % | | N | % | N | % |
| Goiânia | 1000 | 1000 | 5 | 662 | 62,20 | 338 | 114 | 33,73 | 224 | 177 | 79,02 | 47 | 20,98 |

Fonte: Secretaria Nacional de Juventude.

Segundo Santos (2013), mesmo com um currículo integrado e inovador, o ProJovem tem altos índices de evasão. A evasão é preocupante nos três níveis de

governo. Vários fatores estão relacionados com a evasão. Um dos motivos internos está relacionado com os problemas estruturais e de execução que podem ser controlados. Exemplo disso, são as ações que priorizam a melhora da infraestrutura do ProJovem:

A infraestrutura oferecida aos jovens no ProJovem Urbano também foi um fator de análise nesta pesquisa. Para isto, foram analisados os seguintes aspectos: espaço da sala de aula; equipamentos disponíveis; localização do núcleo; material didático: livros, cadernos, agendas, entre outros; a metodologia de ensino; as aulas de informática; e a merenda oferecida aos jovens (*ibidem*, p. 11).

No entanto, podemos dizer que os problemas relacionados com os alunos são de difícil solução, uma vez que envolvem aspectos pessoais e, ainda, tem haver com a ordem estrutural da sociedade.

4.7 A ruptura do ProJovem Urbano em Goiânia

O ProJovem Goiânia funcionou de 2005 a 2012, e nos anos seguintes a SME optou por não aderir ao programa. Segundo os entrevistado, não houve por parte da Secretaria uma justificativa explícita para o MEC, apenas um ofício dizendo que não continuaria a parceria com o Programa. A questão da evasão é apontada pelos entrevistados como o principal problema para a ruptura do ProJovem. No entanto, como dizem os entrevistados, a evasão não é só um problema de Goiânia, mas de toda a educação noturna e isso acontece no Brasil todo. No próximo capítulo, relacionaremos esta questão relativa a ruptura do ProJovem em Goiânia à luz dos depoimentos dos gestores.

CAPÍTULO IV

5 Análise do estudo de caso

Os dados apresentados nesta seção fazem parte das entrevistas realizadas com os ex-coordenadores do ProJovem em Goiânia e de relatórios do ProJovem Urbano disponibilizados pela Secretaria Nacional Juventude, órgão vinculado à Secretaria-Geral da Presidência da República. Os dados obtidos nas entrevistas focalizam o conjunto de opiniões e de representações sociais sobre o Programa.

5.1 Aspectos metodológicos da pesquisa

A análise se situa no campo teórico das políticas públicas, mais especificamente na fase de implementação. Utilizamos as perspectivas *top-down* e *bottom-up*, como ferramentas de análise para averiguar como o programa foi colocado em prática. Portanto, observamos como foi montada a estrutura de gestão, os atores envolvidos, as decisões tomadas, e assim, aferir quais pontos deram certo e quais deram errado na implementação do Programa ProJovem em Goiânia.

Esses modelos nos permitem observar as variáveis independentes que podem explicar aspectos envolvidos na implementação. No escopo da perspectiva *top-down* foram delimitadas algumas variáveis independentes que influenciam o êxito do processo de implementação. Lima e D'Ancenzi (2012) sintetizaram a partir das contribuições de alguns autores¹⁴ quatro tipos de variáveis. O primeiro tipo se refere à *natureza do problema alvo da política*, e aí se inclui: a existência de tecnologia de intervenção disponível e acessível e o tamanho da população-alvo.

O segundo são as *normativas* que se referem ao grau em que o plano estrutura a implementação: o sucesso da implementação depende da clareza dos objetivos; a previsão e disponibilidades de recursos, principalmente financeiros. O terceiro grupo se refere às *variáveis contextuais*, isto é, o contexto social, que se relaciona com o apoio do público à política; o contexto econômico que está relacionado à disponibilidade de recursos, essencial para o sucesso da

¹⁴ Os autores Howlett e Ramesh (1995); Van Meter e Van Horn (1996); Sabatier e Mazmanian (1996) empreenderam o esforço de delimitar variáveis independentes para o estudo da implementação de políticas públicas na perspectiva *top-down* (LIMA e D'ASCENZI, 2012, p. 5).

implementação e o contexto político, que por sua vez, está ligado às mudanças de governo e ao apoio das elites.

O quarto tipo de variáveis se refere à *organização do aparato administrativo*: disponibilidade e qualidade dos recursos humanos; estrutura organizacional. Essas variáveis estão relacionadas com “os elementos que podem comprometer o êxito da implementação. O parâmetro de sucesso são os objetivos definidos no plano. As variáveis se referem à arena de formulação e focam elementos considerados estruturantes da implementação” (*ibidem*, p. 5).

Na abordagem *bottom-up* a variável relevante é a burocracia, que explica o êxito ou fracasso da política, a partir do estudo da dinâmica de funcionamento das organizações implementadoras. Nesse contexto, estão as burocracias *street-level*¹⁵. Esta abordagem parte do pressuposto que os atores da implementação interagem diretamente com os cidadãos que vão receber os programas/políticas.

Diferentemente do modelo *top-down*, em que há uma influência decisiva dos formuladores em relação aos implementadores, no modelo *bottom-up* há margem para a discricionariedade e a autonomia dos implementadores. Nesse momento, podemos apontar algumas características desse modelo: a discricionariedade dos implementadores; análises centradas nos atores e nos níveis organizacionais; a política muda na medida que é executada.

Os modelos *top-down* e *bottom-up* se diferenciam quanto ao foco da análise. O primeiro centra-se em normas e planos, enquanto o segundo foca nos executores e suas ações. Embora sejam abordagens dicotômicas, elas têm em comum a ênfase nas condições e limitações materiais, vistas como determinantes da trajetória do processo de implementação.

Os dois modelos têm seus limites, principalmente quanto à superestimação da importância do centro ou da periferia de forma excludente. A abordagem *top-down* não considera a influência dos implementadores, enquanto que o modelo *bottom-up* subestima a influência que as variáveis *top-down* exercem no curso da implementação. Lima e D'Ascenzi (2012) propõe uma alternativa:

se levarmos em conta que existe uma relação entre o plano e sua execução, parece aceitável pensar que a análise da implementação deve contemplá-la. Analisar *como* algo é feito inevitavelmente criará a necessidade de entender a *ideia* que está sendo executada e como ela se

15 Lipsky (1980).

conformou. Com isso, pode-se diluir a dicotomia que se criou nos modelos *top-down* e *bottom-up* (p. 9).

A partir da teoria apresentada, a proposta desta pesquisa é utilizar os dois modelos de forma complementar

Os dados e informações que subsidiam esta pesquisa foram obtidos por meio de técnica de pesquisa qualitativa. Na coleta dos dados foram realizadas cinco entrevistas com agentes executores do ProJovem/Goiânia: três ex-coordenadores gerais, a coordenadora (atual) do EJA, vinculada à SME e uma ex-professora. A escolha se deu de forma que os coordenadores fossem distribuídos num espaço de tempo, ou seja, o primeiro coordenador (2005) e a última coordenadora (2012), e os outros entrevistados de maneira aleatória conforme conseguíamos os contatos dessas pessoas. Também foram utilizados relatórios do ProJovem elaborados pelo Sistema de Monitoramento e Avaliação do ProJovem cedidos pela Secretaria Nacional de Juventude com dados referentes aos anos de 2008 a 2009.

5.2 Implementação do ProJovem em Goiânia

Primeiramente no que concerne ao perfil dos gestores do ProJovem em Goiânia entrevistados, convém salientar suas respectivas formações escolares

5.2.1 Formação/experiência dos coordenadores

- Graduação em pedagogia e especialização em educação de jovens e adultos;
- Graduação em matemática e licenciatura curta em ciências naturais;
- Graduação em geografia e especialização em planejamento educacional;
- Licenciatura em ciências físicas e biológicas;
- Graduação em educação física e especialização em educação infantil;

A formação dos gestores do ProJovem em Goiânia ocorre em diversos cursos direcionados à docência com especializações em áreas relacionadas à educação. Não se observou nenhum nível de formação no campo da administração/gestão, este atributo seria interessante, pois a maior parte dos entrevistados desempenhou a função de coordenação do ProJovem. Os três ex-coordenadores entrevistados atuaram no Programa, respectivamente de 2005 a 2008, de 2009 a 2010, e a última em 2012.

5.2.2 Conjunto de opiniões dos coordenadores do ProJovem Urbano, Goiânia

A seguir apresentaremos o conjunto de opiniões dos ex-gestores em relação ao funcionamento do Programa. Abordaremos questões específicas pertinentes à implementação do ProJovem em Goiânia e de aspectos mais gerais desta política.

5.2.2.1 Projeto Pedagógico Integrado do ProJovem Urbano

Entrevistado 1 – “[...] a intenção dele (ProJovem) foi muito boa. A proposta inclusive é interessante. [...] Quando o projeto foi pensado para juntar a educação básica com a qualificação profissional foi ótimo. Um elemento importantíssimo para a educação de jovens e adultos, para esses 'meninos' (as) do ensino fundamental, porque eles estão tendo a oportunidade de estudar e de ter uma formação inicial.”

Entrevistado 2 – “O ProJovem tinha o material (pedagógico), tinha livro próprio, e eu particularmente gostava muito do material produzido que é interdisciplinar e abordava todas as áreas: geografia, história, português, matemática e ciências e os arcos da qualificação profissional (por exemplo, informática, técnico em eletrônica).”

Entrevistado 3 – “O ProJovem é um programa de inclusão para esses jovens e adolescentes, e é muito bom. No Programa nós visualizamos muito a questão de drogas junto aos adolescentes [...] é um programa muito bom, mas tem que ter dedicação exclusiva.”

Entrevistado 4 – “A proposta pedagógica do ProJovem é uma proposta espetacular. O material que nós recebemos do Ministério da Educação [...] nós conseguíamos fazer todo um trânsito de maneira interdisciplinar [...] Nesse aspecto o Programa era espetacular.”

Entrevistado 5 – “É um projeto criado em parceria com o governo federal e secretarias. No caso, nós aqui somos o órgão executor. E é um programa pensado para elevar o nível de escolaridade [...] É uma trama pedagógica muito bem pensada em que os profissionais têm treinamento de 15 em 15 dias e há um trabalho efetivo de interdisciplinariedade, e além disso trabalha temas muito atuais.

E faz a conexão com esses temas com a vida do aluno. Então são mecanismos que o projeto pedagógico tem que faz com que o aluno veja sentido naquilo que ele esteja estudando”.

Nota-se que todos entrevistados consideram o projeto pedagógico muito bom, ou seja, foi bem pensado e elaborado segundo as necessidades dos jovens. Os gestores não pouparam elogios à proposta inicial do programa. Contudo, existem ressalvas quanto à implementação, momento em que é colocado em prática. São várias as fontes de entraves na implementação do Programa.

5.2.2.2 *Opinião em relação aos entraves da implementação*

Entrevistado 1 – “[...] quando vamos fazer um trabalho para esses sujeitos da educação de jovens e adultos, no caso o ProJovem, [o objetivo] era atingir um grupo de pessoas que tinha aquela idade (18 a 29 anos); se pensou em um jovem ideal, que não trabalha e tem tempo e o nosso jovem não é assim. Ele trabalha desde muito cedo, e se não trabalha em emprego formal ele trabalha em empregos informais [...] O grande equívoco do ProJovem foi pensar que esse aluno teria tempo.”

Entrevistado 2 – “[...] as vezes a questão estrutural tinha dificuldades, [...] um laboratório de informática não funcionava, problemas de transporte e das parcerias, que as vezes era difícil [...] Então, tinha essa dificuldade de conseguir parcerias, embora conseguindo e diga-se com louvor, eram muito boas, a dificuldade da parceria está no valor pago por aluno que é baixo.”

Entrevista 3 – “[...] Muitos alunos trabalham e vão direto do trabalho para a escola, então as dificuldades deles são imensas [...]. Outro problema que poderia ajudar mais é a bolsa que é muito pequena. O valor da bolsa praticamente não cobre as despesas com ônibus, por isso procuramos sempre por escolas perto de terminais para ajudar esses meninos.”

Entrevistado 4 – “[...] então o ProJovem teve problemas na implementação dessas políticas públicas. O menino tinha que receber a bolsa e não recebia ou demorava à receber e ele se estressava, a gente sabia disso. Ele precisava receber

o auxílio transporte e não recebia e aí ele não ia para a escola porque não tinha dinheiro para pagar o transporte.”

Entrevistado 5 – “Observamos uma evasão significativa. Então o objetivo principal é fazer com que o maior número de jovens concluísse o ensino fundamental. O percentual não é grande em relação ao início, tem um número de desistência [...] o que é o meu pensamento final, [é que] para as pessoas que conseguiram concluir o programa [ele é] extremamente significativo. Então, de forma geral ele alcançou os objetivos. O número de evasão é significativo, pesa contra o programa. [...] A frequência depende exclusivamente da pessoa, porém a vida das pessoas, [...] são jovens que apesar de serem jovens, têm uma vida muito pesada, já têm família, têm filhos. Uma vida de trabalho pesado que dificulta o acesso à escola.”

Os ex-coordenadores apresentaram de acordo com os depoimentos obtidos pelos entrevistados, os principais motivos que dificultaram a implementação do Programa em Goiânia. A questão do tempo apareceu em quase todas as falas, ou seja, a maioria dos jovens que cursa o Programa, trabalha e, com isso sobra pouco tempo para dedicarem aos estudos. A falta de tempo está relacionada com a necessidade de trabalhar, pois a bolsa de 100 reais não é suficiente. Daí surge a falta de tempo e, conseqüentemente, pode resultar em outro problema o da evasão.

O trabalho, a falta de tempo e o cansaço são variáveis que andam juntas. Podemos notar, então uma contradição aí, pois o curso tem como objetivo o trabalho, melhorar as condições do trabalho, e o próprio trabalho vem aparecer como um dificultador para continuar no curso.

Outra questão apontada foi a dificuldade dos jovens de chegarem à escola, pois a bolsa às vezes não era suficiente para cobrir com as despesas com transporte. A questão das férias escolares da educação formal também foi considerada pelos coordenadores como um problema, pois não havia guardas, merendeiras, dentre outros profissionais necessários para darem suporte aos professores e coordenadores, no período de aulas do Programa. A formação das parcerias também aparece como um dificultador para a qualificação profissional. Problemas estruturais também foram apontados como empecilhos para a

implementação, prejudicando o bom andamento das aulas, por vezes até impossibilitando que estas acontecessem, como no caso da, falta de computadores.

5.2.2.3 A formação continuada dos professores do ProJovem

Entrevistado 1 - “Os professores passavam por um processo inicial de formação [..], mas eles não eram vinculados à rede [municipal de ensino], não tinham nenhum um vínculo [...]. Acho que esse era o grande nó para o gestor [SME], como é que eu vou investir em um profissional, e era muito dinheiro que vinha para essa formação, em um quadro de profissionais que não iriam ficar para a rede.”

Entrevistado 2 - “Existia uma qualificação inicial. O pessoal da Fundação Darcy Ribeiro – Fundar, deu a qualificação de formação para os professores. Uma formação longa, uns oito períodos, mais ou menos. Dava umas 30 a 40 horas de formação inicial, e nós tínhamos os encontros mensais com o pessoal da Fundar. Quando mudou para o Instituto Brasileiro de Educação e Gestão – IBEG, eu ainda estava. Também teve a formação inicial em que eu participei do processo. Dei o curso e ajudei nessa formação inicial e ajudava na formação mensal. Então, a rigor o programa tinha que ter essa formação.”

Entrevistado 3 – “Existia o treinamento dos professores, mas na minha época os professores quase não participavam desses treinamentos fora de Goiânia. Era mais os encontros mesmo dos coordenadores locais.”

Entrevistado 4 – “A formação continuada dos professores no início era muito boa, mas a mudança da empresa formadora fez com que diminuísse a qualidade da formação. Os professores foram também perdendo o ânimo, não era tão bom como no início.”

Entrevistado 5 – “O programa oferece o órgão formador, que no caso era Fundar. Era feita a formação mais ou menos 10 dias antes do início das aulas do programa, ocorria uma imersão no Programa, depois a formação continuada com

encontros semanais. A formação era riquíssima, pois partia de uma formação cidadã para os jovens.”

Em relação à formação dos professores os entrevistados concordam que no início do Programa (2005), o processo de preparação pelos quais os professores passavam era muito boa. Com a mudança para outras instâncias formadoras perdeu-se em qualidade, o que gerou certo desânimo nos profissionais. Não ficou claro nas entrevistas tampouco nos dados que consegui apurar sobre a formação dos professores em Goiânia, a cronologia da atuação das unidades formadoras. Contudo, podemos dizer que a formação dos professores não é apontada como um problema para a gestão do Programa.

A SME, no entanto, não concordava com o fato de que o quadro de professores formados para atuarem no ProJovem não seria aproveitado pela rede municipal de ensino.

5.2.2.4 A interação entre as instâncias gestores (SNJ, SME, coordenadores e professores)

Entrevistado 1 - “Tive algumas reuniões com a coordenadora do ProJovem. Fizemos algumas coisas, mas sempre teve o distanciamento. Nós não conseguimos uma aproximação tão significativa. [...]. Mas isso não impediu (o bom andamento do Programa), isso independe de gestão.”

Entrevistado 2 - “Eu sou da secretaria (SME) e estava à disposição para ser coordenador geral do programa, justamente para ser responsável pelo programa [...]. As vezes tinha algum conflito, assim normal de qualquer trabalho, mas nada que impedisse (o andamento do ProJovem). Às vezes você fala uma coisa, outro fala outra, mas nada que atrapalhe. A parceria era muito tranquila, eu fui em Brasília várias vezes. Muito tranquila a relação do ProJovem com o governo federal, tudo certo.”

Entrevistado 3 – “A interação estava basicamente ligada com o monitoramento do programa realizado pela SNJ, o treinamento dos professores. Eles vinham na escola, fazer auditoria, monitoramento. (o Sistema de monitoramento é considerado, para este entrevistado, como uma interação entre as instâncias).”

Entrevistado 4 - “A relação do ProJovem local com o nível nacional era direta. Também ocorria por meio do site da SNJ. Contudo, para os professores e demais coordenadores a referência era o coordenador geral do ProJovem em Goiânia.”

Entrevistado 5 – “Houve divergências na interação, quanto ao posicionamento administrativo, que levou a problemas de execução. A administração é feita por uma empresa terceirizada que escolhe as escolas e contrata os professores. Então, se fosse feita uma administração direta por parte da SME poderia diminuir as divergências na execução do ProJovem.”

Quanto à interação entre os atores do Programa, a conclusão é de que, embora houvesse divergências, isso não atrapalhava diretamente a gestão do Programa. Eram conflitos normais a qualquer relacionamento profissional. Contudo, não podemos deixar de mencionar que, a interação é um fator importante na execução de um programa. Embora os entrevistados digam que os conflitos não impediriam o andamento do Programa, também ficou evidente que em muitos momentos faltou diálogo entre a SME e os coordenadores, e conseqüentemente com as instâncias nacionais.

5.2.2.5 Transferência do ProJovem da SNJ para o MEC

Entrevistado 1 – “Com a transferência para o MEC não houve mudanças significativas no ProJovem, ele continuou com a mesma configuração (Com o mesmo projeto).”

Entrevistado 2 – “Na época da transferência eu já não estava mais lá.”

Entrevistado 3 – “Com a mudança para o MEC acho que mudou bastante, porque a Secretaria está mais ligada à questão social dos jovens, enquanto que o MEC está ligado à educação. Agora, não vamos tirar os méritos do MEC, mas algumas preocupações que a SNJ tinha, de conhecer a realidade social do jovem, o MEC não tem.”

Entrevistado 4 – “Eu penso que o ProJovem melhorou muito com a ida para o MEC porque quem entende de educação é o Ministério da Educação. Eu penso que ele foi para o lugar certo.”

Entrevistado 5 – “Independente de ser MEC ou SNJ, se o ente executor não quiser aderir ele não adere e pronto acabou, é um direito que ele tem, mas se fosse uma política aí seria obrigatório e a SME não tinha como negar, então eu acho que o erro foi esse, ser um programa ao invés de uma política.”

Pode-se considerar com base nas entrevistas que a transferência do ProJovem da SNJ para o MEC não gerou mudanças no aspecto formal do Programa (regras, dinâmicas de funcionamento). Não houve alterações no PPI, que continuou com a mesma configuração.

Se por um lado, existe a questão de que sob responsabilidade da SNJ o ProJovem estava inserido em uma questão mais ampla mas, por outro lado, o ProJovem Urbano é um programa que visa à educação, então nesse contexto foi uma mudança positiva.

Em relação aos pontos positivos e negativos na implementação do Programa, os entrevistados listaram as principais questões. A proposta pedagógica (PPI) é consenso entre os entrevistados como ponto positivo, ou seja, a proposta interdisciplinar de juntar a educação básica com a qualificação profissional e a ação cidadã é considerada pelos entrevistados como inovadora, e possibilita a participação da comunidade. Quanto ao auxílio financeiro, pode ser positivo como negativo, mas predomina a percepção sobre o baixo valor, insuficiente para cobrir as despesas básicas dos alunos. Segue no quadro abaixo os pontos segundo os entrevistados.

Quadro 14 – Pontos positivos e negativos do ProJovem

| | POSITIVOS | NEGATIVOS |
|-----|--|--|
| E-1 | Proposta do Programa; Junção da educação básica com a qualificação profissional | Pensar num aluno ideal que teria tempo; a bolsa de 100 reais não atrai os alunos; a carga horária determinada de cima; aulas no sábado; carga horária inflexível |
| E-2 | A proposta, a parte pedagógica, profissionalizante e cidadã; bons professores; a bolsa de 100 reais; uma proposta direcionada com direitos a | Problemas nas questões estruturais; conseguir parcerias para a qualificação profissional; |

| | | |
|-----|--|---|
| | adaptações; uma proposta de governo; era procurado pelos alunos. | |
| E-3 | A proposta do Programa; as atividades de ação comunitária e de qualificação; inclusão dos jovens; | A bolsa de 100 reais não era suficiente para suprir os custos do alunos; |
| E-4 | A proposta pedagógica; programa inovador; corpo de profissionais; relação com a comunidade; formação dos professores. | Problemas estruturais na implementação; problemas com as ONGs; falta de pagamento dos professores e falta de computadores. |
| E-5 | A proposta pedagógica; interdisciplinaridade; bolsa de 100 reais; as salas de acolhimento para as crianças; o material pedagógico. | Problemas na execução do Programa, em relação às escolas municipais que não ofereciam suporte; falta de agentes educativos. |

Fonte: Entrevistas, elaboração própria.

5.2.2.6 Opinião sobre políticas públicas de juventude

Entrevistado 1 – “As políticas de juventudes criam expectativas, possibilidades na vida desses jovens. Quando se pensa em política pública de juventude temos que pensar que juventude é essa, fazer esse recorte. Estamos falando de meninas (os) pobres, negros, que vivem na periferia.”

Entrevistado 2 – “São políticas voltadas para a área da inclusão, principalmente para a juventude que não teve acesso ao ensino regular. Então, as políticas públicas lidam com essa questão da inclusão. As políticas de juventude são bem mais ampla, têm que se pensar em várias juventudes, qual juventude se está falando? Porque a juventude não é a mesma, são juventudes diversas. Então, no caso específico do ProJovem, a gente pensa em uma política voltada para esses jovens carentes, que não têm possibilidades, não tiveram acesso aos bens sociais, e que para além do estudo, ele precisa trabalho, e outras possibilidades.”

Entrevistado 3 – “A questão central das políticas de juventude é tratar desses meninos (as) que vivem excluídos, de jovens usuários de drogas, e as políticas vêm amenizar esse problema.”

Entrevistado 4 – “As políticas de juventude precisam assumir um compromisso muito sério para essa faixa da população de jovens excluídos. A maioria desses jovens começam a trabalhar muito cedo e, assim, param de estudar, por isso eles

merecem uma atenção especial, e o ProJovem vem para suprir essa necessidade. Os jovens eram atraídos pelo ProJovem porque viam a possibilidade de concluir o ensino fundamental.”

Entrevistado 5 – “As políticas de juventude são pensadas no intuito de fazer a diferença na vida dos jovens, de modo a sair da situação de exclusão. O ProJovem é um programa do governo federal em parceria com o município, porém não é obrigatória, o que na minha opinião devia ser, pois mesmo que seja um quantitativo pequeno de jovens que conseguem formar é bem significativo para eles. É melhor do que nada.”

No quesito políticas públicas de juventude, o tema da exclusão foi unânime na fala dos entrevistados. Realmente há um consenso de que as políticas, não só as que visam à educação, têm a intenção de contribuir para a melhoria da vida dos jovens. Outra questão lembrada pelos ex-gestores foi a de direcionar as políticas para uma parcela específica da juventude, como os jovens pobres, negros, que são vítimas da violência, que estão expostos às drogas e que vivem na periferia das grandes cidades.

5.3 Relação entre objetivos propostos e alcançados

Nesta seção iremos apresentar os resultados do relatório do Programa, elaborado pelo Sistema de Monitoramento do ProJovem. O intuito é contrastar os resultados do relatório com os objetivos principais do Programa, quais sejam: elevar a escolaridade, a qualificação profissional e a participação cidadã. No primeiro objetivo iremos apresentar o resultado de proficiência e desempenho dos alunos a partir dos exames realizados no final de cada ciclo, nas disciplinas de língua portuguesa e matemática. O SMA avaliou o desempenho dos alunos “por meio da comparação dos resultados das avaliações diagnósticas e entre ciclos, adotando-se a escala de proficiência do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica” (SAEB) (BRASIL, p. 50).

Em relação à comparabilidade nacional dos resultados, os itens que compuseram os testes do ProJovem Urbano passaram por uma calibração através de modelos da Teoria da Resposta ao Item (TRI), de modo a permitir que os resultados dos exames desse programa fossem expressos nas mesmas escalas de proficiência do SAEB (*ibidem*, p. 50).

Segundo o resultado apresentado no relatório de 2008 e 2009, em relação à proficiência, o desempenho médio inicial é relativamente baixo, e isso pode ser explicado pelo fato de que é justamente a faixa da população que abandonou o ensino regular antes de concluí-lo. Isso vem confirmar a necessidade de proporcionar oportunidades educacionais para jovens excluídos socialmente.

No relatório elaborado pela SMA, ao longo da avaliação dos ciclos, foi constatado que houve um aumento considerável no nível de proficiência dos alunos. Dessa forma, conclui-se a partir do relatório que o Programa tem alcançado seu objetivo de elevar o grau de escolaridade por meio da conclusão do ensino fundamental, com ganho de proficiência dos alunos nas matérias avaliadas (BRASIL, 2010).

O segundo objetivo do ProJovem é de possibilitar aos jovens a inserção no mercado de trabalho, por meio da *qualificação profissional*. A qualificação é um elemento importantíssimo na vida dos jovens, significando melhorias e elevando a sua condição social.

Segundo dados do relatório da SMA (2010), de *survey*¹⁶ realizados com alunos da primeira entrada (turma) em 2009, consta que os jovens têm um perfil de baixa qualificação, de modo que apenas 24% dos alunos do ProJovem afirmam terem algum tipo de qualificação para o trabalho. Há os alunos que afirmaram ter aprendido alguma atividade profissional na prática do trabalho, e 37% nunca tiveram qualificação para o trabalho. Os jovens são cientes que a inserção no mercado de trabalho está relacionado com o aumento da escolaridade e da qualificação profissional, de modo que, quando questionados sobre as dificuldades de arrumar emprego, 32,01% alegaram a baixa escolaridade, enquanto que 20,01% citaram a falta de qualificação. Desse modo:

O contexto sócio-profissional dos estudantes do ProJovem Urbano, marcado pelo desemprego e pela informalidade, reitera os objetivos do Programa em torno da inclusão social de jovens mediante a sua “re-inserção na escola e no mundo do trabalho de modo a proporcionar-lhes oportunidades de desenvolvimento humano e exercício efetivo da cidadania (PPI ProJovem Urbano, 2008, p.10).

¹⁶ *Survey* é um método de pesquisa quantitativo em que a coleta de dados se dá, principalmente, por questionários, ou guias de entrevistas (FREITAS et al. 2000, p. 105).

Um ponto importante para a qualificação profissional é ter como foco os *arcos ocupacionais*¹⁷. Os coordenadores devem também estar atentos para as áreas que mais empregam em determinada localidade, possibilitando aos jovens conseguir um vínculo de emprego na região onde moram. Assim, os jovens criam com o Programa grandes expectativas em relação ao emprego. Eles têm avaliado a qualificação profissional de forma positiva, de modo que:

a grande maioria dos alunos fez avaliação positiva das aulas de qualificação profissional que já tiveram: 49% deles dizem que as aulas são ótimas e 33%, que são boas. Apenas 14% as consideram como regulares, 1% como ruins e 2% como péssimas. Tal percepção parece indicar que o programa responde às expectativas dos alunos em relação à qualificação (BRASIL, 2010, p. 60).

Com esses dados podemos indicar que o ProJovem tem contribuído positivamente para a qualificação dos jovens educandos.

O terceiro objetivo do ProJovem é a *participação cidadã*, que ocupa uma carga horária de 5% do curso. A participação é um elemento importante para a formação dos jovens, como na proposta pedagógica:

A proposta pedagógica consiste em possibilitar e fortalecer a participação dos jovens em ações coletivas de interesse público, com base no trabalho de temas como cultura juvenil, espaços e políticas para a juventude, conceitos de participação social e cidadania, conhecimento da realidade local, entre outros, e a elaboração de um Plano de Ação Comunitária pelo estudante (*ibidem*, p. 62).

Segundo o relatório de desempenho e proficiência no ProJovem, o Programa teve uma capacidade consistente de aumentar a proficiência dos alunos entre a avaliação diagnóstica¹⁸ (ou inicial) e a do ciclo 1. Entre os ciclos intermediários 1 e 2 os ganhos de proficiência foram menos intensos, e revela um aumento de proficiência no final do ciclo 3. Desse modo, “tal fato parece indicar que uma série de competências apenas se consolida na etapa final de escolarização, razão pela qual somente é possível aferir com maior precisão o nível de proficiência alcançado pelos alunos ao final do Ciclo 3 do programa” (BRASIL, 2010, p. 45).

Segundo dados do relatório, houve uma melhora na perspectiva dos jovens quanto ao mercado de trabalho. Foi possível notar uma busca maior, por parte dos

17 Os arcos ocupacionais se referem à qualificação profissional oferecidos no ProJovem. Cada núcleo pode ter no máximo quatro arcos ocupacionais (telemática, informática, etc).

18 O ProJovem Urbano efetivou três tipos de avaliação de caráter externo: avaliação diagnóstica, os exames entre ciclos e o exame final nacional externo (BRASIL, 2010, p. 4).

jovens, de trabalho formal, com registro em carteira, bem como outros tipos de ocupações como o interesse para montar um negócio próprio. Ao olharmos de maneira ampla para esses resultados, eles “parecem estar associados a uma mudança mais abrangente em termos de perspectivas futuras, no sentido de maior valorização do vínculo empregatício e consciência dos direitos trabalhistas”(ibidem, p. 90).

A participação cidadã é considerada como um aspecto inovador do Programa, possibilitando ao aluno integrar-se em práticas de solidariedade. Contudo, esse aspecto do Programa é considerado como um grande desafio para os implementadores, uma vez que “as contribuições do programa com relação a ganhos pessoais, em termos de valores adquiridos e reconhecimento de direitos e deveres cívicos” não são fáceis de ser medidos. A conclusão do relatório é de que , o projeto contribuiu de forma positiva para a autoestima dos alunos e melhoria da participação na comunidade (ibidem, p. 99).

Nesse momento, vamos comparar os resultados do relatório a nível nacional e as opiniões dos ex-coordenadores do ProJovem em Goiânia. Embora não deixem de considerar que houve uma evasão grande no decorrer do funcionamento do Programa, os entrevistados afirmam que, levando em conta os alunos que conseguiram concluí-lo o ProJovem em Goiânia alcançou os objetivos propostos no projeto.

No relato dos ex-coordenadores era possível notar a mudança ocorrida na vida dos alunos, apesar da dificuldades os alunos conseguiam evoluir na sua formação, tanto nas disciplinas de português, matemática, geografia, história, quanto na qualificação profissional e na participação cidadã. Com a formação na qualificação profissional os jovens conseguiam empregos formais ou montavam negócio próprio. Em relação à participação cidadã segundo a percepção dos entrevistados houve avanços positivos. Por exemplo, os alunos aprenderam que são cidadãos de direito, e também a enfrentar os preconceitos, mudar o ponto de vista em relação, ao machismo entre outros. O ProJovem apostou muito na questão da inclusão social por meio da participação cidadã.

No entanto, Márcia Friedrich (2009), apresenta em seu estudo a relação entre o proposto e o vivido no ProJovem em Goiânia. Em relação à dimensão educação, a autora conclui que:

Quanto à dimensão da educação: o PROJOVEM parece cumprir, ainda que precariamente, apenas a certificação no sentido da escolarização, ou seja, conclusão de determinado grau de ensino. Nesta perspectiva instaura-se a função reparadora, como dívida social, que denota a restauração de um direito negado. O direito a uma escola de qualidade. É nesse âmbito que a EJA constitui-se em uma dívida social a ser reparada com os sujeitos que não tiveram acesso e nem domínio da escrita e da leitura como bens sociais, na escola ou fora dela (*ibidem*, p. 69).

É possível aferir por meio dessa conclusão que, ainda que os alunos evoluam positivamente em seus conhecimentos, é preciso avançar mais para cumprir com o objetivo de inserir socialmente os jovens.

5.4 Implementação do ProJovem a nível nacional

O Relatório Final do ProJovem 2005-2010, apresenta um panorama geral do Programa a nível nacional e suas variações regionais. Segundo o relatório, foram realizadas nesse período rotinas de supervisão que tinham como objetivo fornecer sumários sobre a situação e condições de cada núcleo operante, não só à coordenação nacional, como também aos gestores locais e educadores do Programa.

A nível local os dados auxiliavam os educadores de cada *estação juventude*¹⁹ no desempenho de suas funções. Esses dados eram disponibilizados via um portal construído e gerenciado pelo Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação - CAED²⁰. Os relatórios também permitiam a coordenação nacional acompanhar o andamento do Programa e realizar intervenções, quando necessário (BRASIL, 2009, p. 101). Na análise nacional foram apresentadas as seguintes condições: O ProJovem foi implementado em 56 municípios, dos quais 26 eram capitais e 30 eram municipalidades próximas às regiões metropolitanas das capitais estaduais.

Foram formados 2.059 núcleos no total. Em todo o território nacional foram matriculados cerca de 240. 817 jovens. Durante o funcionamento do Programa o percentual médio de presentes na relação entre frequentes e matriculados foi de 45%. E cerca de 40 % dos núcleos no total tiveram suas turmas fundidas. O

¹⁹ A estação juventude faz parte da organização pedagógica do Programa. A cada cinco turmas forma-se um núcleo e a cada oito núcleos forma-se uma estação juventude que é um espaço de referência para os jovens: local de encontro, busca de informação, orientação, estudo, realização de eventos culturais e outras ações favorecedoras do processo formativo, da expressão cultural e da participação cidadã dos alunos (BRASIL, PPI, 2008, p. 37).

²⁰ Faz parte da coordenação nacional do ProJovem, a coordenação operacional, sob a responsabilidade do CAED/UFJF.

funcionamento dos núcleos se deu com um número mínimo de 3 turmas em média e máximo de 4 turmas em média. Cerca de 73 % dos núcleos abertos dispunham de bibliotecas, e, em média, 54 % delas foram disponibilizadas aos alunos do ProJovem. O percentual médio de educadores presentes nos dias de supervisão foi de 81% (BRASIL, 2009, p. 102).

Comparando as regiões, a região nordeste II²¹ teve o maior número de matriculados, seguido pela região sudeste I, e o menor número de matriculados ocorreu na região sul. Contudo, quando da análise dos dados em relação à média de matrículas e frequentes no período, observou-se que os percentuais de jovens presentes, em relação aos que se matriculavam, foram maiores nas regiões nordeste I, em primeiro lugar com 55 %, e nordeste II, em segundo lugar com 49 %. A região centro-oeste²² ficou com o pior desempenho com 37 %. Ao analisar esses dados deve-se levar em consideração a capacidade de oferta das regiões.

21 As regiões foram divididas em: *nordeste I* (Aracajú, Maceió, Salvador, São Luís e Teresina); *nordeste II* (Fortaleza, João Pessoa, Natal, Recife, Olinda, Paulista, Jaboatão dos Guararapes e Caucaia); *sudeste I* (Belo Horizonte, Contagem, Vitória, Serra, Vila Velha, Rio de Janeiro, Belford Roxo, Duque de Caxias, Magé, Niterói, Nova Iguaçu, São João de Meriti); *sudeste II* (São Paulo, Carapicuíba, Diadema, Embu das Artes, Guarulhos, Itaquaquecetuba, Mogi das Cruzes, Osasco, Santo André e Suzano); *norte, centro-oeste e sul*.

22 A região centro-oeste e Palmas conta com os municípios de Brasília, Campo Grande, Cuiabá, Goiânia, Palmas e Aparecida de Goiânia.

6 Considerações Finais

Esta pesquisa propôs-se a, entender o funcionamento do ProJovem Urbano no município de Goiânia a partir da sua implementação. Para explicar como se deu esse processo, buscamos por meio das teorias de implementação as referências para a interpretar e analisar os resultados do estudo de caso em questão. Nesse sentido, utilizamos a abordagem *top-down* que considera, hierarquicamente, a política pública de cima para baixo, dando maior foco para o processo de formulação. Vimos também que a abordagem *bottom-up* direciona a atenção para a influência do papel dos implementadores e as mudanças que podem ocorrer no decorrer da fase da implementação (QUADE, 2011).

A inclusão social dos jovens é uma preocupação latente, tanto por parte dos governos, como da sociedade civil organizada (ONGs, associações, grupos comunitários). Muitas são as preocupações, que frequentemente, giram em torno da falta de educação, e de trabalho, o uso de drogas, a violência, o racismo, entre outras. As políticas públicas de juventude vieram amenizar esses problemas por meio de programas desenvolvidos especificamente para essa parcela da população. O Programa ProJovem, pela sua abrangência e atuação em todo território brasileiro, pode ser concebido como uma das principais políticas lançadas pelo governo federal nas últimas décadas com o propósito de reverter os problemas aos quais a juventude está suscetível.

A implementação do ProJovem em Goiânia teve as suas particularidades. Começo falando do problema mais lembrado pelos entrevistados, a evasão dos alunos. Por meio dos dados obtidos nas entrevistas foi possível elencar alguns motivos que levaram os jovens a desistir do curso: I – a maioria dos jovens trabalhava e não tinha tempo para se dedicar aos estudos, além do cansaço depois de um dia de trabalho; II – a bolsa de 100 reais não era suficiente para cobrir as despesas com transporte; III – as questões de mobilidade.

Os gestores a nível nacional buscaram estratégias para melhorar as condições de ensino, como o currículo interdisciplinar que contem as três dimensões: educação, trabalho e participação. Com essa proposta pedagógica diferenciada, esperava-se atrair os jovens para o Programa. Os implementadores locais, por sua

vez, buscaram alternativas como atividades extras nos finais de semana, passeios, dentre outros. Contudo, não foi suficiente para manter uma parcela significativa dos jovens no Programa.

Em 2013, houve a ruptura do ProJovem em Goiânia e o motivo para essa decisão continua sem uma resposta formal por parte da SME. Segundo os entrevistados provavelmente o alto número de evasão foi o principal motivo da não adesão ao Programa. Lembrando que não existe uma obrigatoriedade para a adesão dos municípios.

A implementação do ProJovem em Goiânia contou com vários atores, como coordenadores, professores assistentes, diretores e ONGs. A perspectiva *bottom-up* enfatiza as ações individuais, as escolhas organizacionais, ou seja, ressalta dimensões presentes no processo em que a política é colocada em ação. Nesse ponto de vista, a política vai se moldando conforme as necessidades da política (BARRETT E HILL, 1981).

As pessoas que atuaram na implementação do Programa em Goiânia buscaram colocar em ação o PPI com algumas adaptações, como a terceirização da administração para ONGs, as parcerias feitas com os institutos para a qualificação profissional, dentre outros. Todas essas questões foram desafios enfrentados na gestão Programa.

Também em relação à implementação, apresento agora algumas opiniões dos ex-coordenadores do ProJovem Goiânia. Por meio dos dados (entrevistas) pude notar que o Projeto Pedagógico Integrado do ProJovem foi muito elogiado. Contudo, na execução foram apontados problemas estruturais e administrativos. Apesar de o PPI vir pronto da esfera nacional ele permitia pequenas modificadores para atender as particularidades de cada região, como no caso da qualificação profissional.

Uma questão importante que merece destaque foi a transferência do ProJovem Urbano para o Ministério da Educação, em 2012. A transferência não causou grandes mudanças no aspecto formal do Programa (projeto, regras). Contudo, gerou controvérsias. Se por um lado, houve críticas no sentido de que na Secretaria Nacional de Juventude o ProJovem fazia parte de uma estrutura voltada exclusivamente para as políticas de intervenções direcionadas os jovens, atenta às especificidades dessa parcela da população, por outro lado, no MEC, o Programa

poderia contar com uma estrutura e burocracia já consolidada, com maior capacidade institucional para impulsionar o ProJovem, isto seria um ponto positivo

Analisando os relatórios do ProJovem (referentes aos anos de 2005, 2008, 2009), pode-se dizer que em geral o programa alcançou seus objetivos. Os alunos que conseguiram se formar apresentaram uma aumento significativo no nível de proficiência. A qualificação profissional também proporcionou melhorias para os jovens, como conseguir um emprego formal ou montar negócio próprio. Em relação à participação cidadã, o objetivo seria contribuir para melhorar a autoestima dos jovens, incentivar a participação em assuntos da comunidade e a consciência de seus direitos. Nesta última dimensão, os resultados são difíceis de serem medidos.

Por fim, apresento as percepções dos entrevistados sobre políticas públicas de juventude. A questão da exclusão social aparece como uma das principais preocupações em relação aos jovens. Segundo os entrevistados, as políticas para a juventude devem visar a melhoria da vida desses jovens como educação de qualidade, saúde, trabalho, dentre outros. É importante salientar que há uma parcela de jovens em situação de risco, que são vítimas da violência, das drogas e da pobreza.

A análise do processo de implementação do ProJovem em Goiânia mostrou que os gestores responsáveis pela formulação desta política não conseguiram criar mecanismos que inibissem “velhos” problemas, enfrentados por outras modalidades de provisão de ensino para jovens e adultos, principalmente no turno noturno.

A reflexão que proponho é que a permanência, ou seja a evasão, dos jovens no ProJovem não diz respeito apenas a uma questão pessoal e individual de querer ou não estudar. Esta decisão pode estar relacionada com os problemas estruturais da sociedade que esses jovens enfrentam cotidianamente. São questões básicas, como a falta de um trabalho formal, precariedade do sistema de saúde, mobilidade urbana e tanto outros que influem diretamente na vida do público-alvo deste programa.

Referências

ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados**: Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro: vol. 31, n. 1, 1988.

ABRUCIO, Fernando Luiz. Descentralização e coordenação federativa no Brasil: lições dos anos FHC. In: Fernando Luiz Abrucio; Maria Rita Garcia Loureiro (Org.). **O Estado numa era de reformas**: os anos FHC. Brasília: Coleção Gestão Pública, 2002a.

_____. **Os barões da federação**: os governadores e a redemocratização brasileira. 2. ed. São Paulo: Hucitec, 2002b.

ABRUCIO, Fernando Luiz; COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. **Reforma do Estado e o contexto brasileiro**. São Paulo: Conrad-Adenauer-Stiftung, Pesquisas, n. 12, 1998.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Federalismo, democracia e governo no Brasil: ideias, hipóteses e evidências. **BIB**, São Paulo, n. 51, 1 semestre de 2001, pp. 13-34.

_____. Federalismo e políticas sociais. **XVIII Encontro Anual da ANPOCS**, Caxambu: 1994. Disponível em: <www.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=>. Acesso em: 10 nov 2014.

AQUINO, L. M. C. de. A juventude como foco das políticas públicas. In: J. A. Castro; L. M. C. De Aquino; C. C. De Andrade (Org.), **Juventudes e políticas sociais no Brasil** (pp. 25-39). Brasília: Ipea, 2009.

ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. **Estado federativo e políticas sociais**: determinantes da descentralização. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: FAPESP, 2000, 3ª edição, 2011.

ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL. Goiânia, GO. 2013. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/goiania_go> . Acesso em 17 mar 2015.

BLANCO, Diego Monte. O ProJovem Urbano na trajetória das políticas para juventude: desafios do Programa e perspectivas de análise. **Revista Brasileira de História e Ciências Sociais**. Vol. 2, n. 3 – julho de 2010.

BRASIL. Presidência de República. Secretaria Nacional de Juventude. **Sumário executivo**: avaliação do ProJovem, 2008-2009. Brasília: Secretaria Nacional de Juventude, 2010.

_____. **Projeto Pedagógico Integrado do ProJovem Urbano**. Brasília: Secretaria Nacional de Juventude, 2008.

_____. **Relatório Final do ProJovem 2005 a 2008**. Brasília: Secretaria Nacional de Juventude, 2009.

_____. **Balanco SNJ**, 2011

_____. **Relatório de gestão 2009, 2010**

_____. **Estatuto da Juventude**, 2013.

_____. **CD/FNDE N. 60** de 09 de novembro de 2011.

BARRETT, S.; HILL, M. Policy, bargaining and structure in implementation theory: towards an integrated perspective, **Policy and politics**, 12 (3), pp. 219-240, 1984.

BORGES, André. Eleições presidenciais, federalismo e política social. **RBCS**, vol. 28, n. 81, 2013.

CARDIM, Maria Engrácia. **Implementação de Políticas Públicas**: Do discurso às Práticas Tese de Doutorado em Ciências Sociais na Especialidade Administração Pública. Lisboa: ISCSP, 2006.

COMISSÃO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE da Assembleia Legislativa do Estado de Goiás. Goiânia, 2009/2010. (entrevistas).

CUNHA, Edite da Penha, CUNHA, Eleonora Schettini M. Políticas públicas sociais. In: CARVALHO, Alysson et al (Orgs.). **Políticas Públicas**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, Proex, 2002.

DYE, Thomas R. **Understanding Public policy**. New Jersey: Prentice Hall, 2002.

DRIABE, Sônia Miriam. **O Welfare State no Brasil**: características e perspectiva. Campinas: Cadernos de Pesquisa N. 8, NEPP – UNICAMP, 1993.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do Welfare State. **Lua Nova**, n. 24, São Paulo: 1991.

FLEXOR, Georges; LEITE, Sérgio Pereira. Análise de Políticas Públicas: Breves Considerações Teórico- Metodológicas. In: **Avaliando a gestão das políticas agrícolas no Brasil**: uma ênfase no papel dos policy-makers. Pesquisa, (CNPq-CPDA/UFRRJ), 2006.

FIXSEN, Dean L. et al. **Implementation research: a synthesis of the literature**. University of South Florida, Louis de la Parte Florida Mental Health Institute. Tampa Florida: 2005.

FRIEDRICH, Márcia; BENITE, Cláudio R. Machado; BENITE, Anna M. Canavarro. Uma abordagem sobre o ensino de ciências e matemáticas no Programa Nacional de Inclusão de Jovens: do discurso à prática. **Revista Brasileira de Pesquisa em Educação em Ciências**. Vol. 10, n. 3, 2010.

FREITAS, Henrique; et al. O método de pesquisa survey. **Revista de Administração**, São Paulo, v. 35, n. 3, p. 105-112, julho/setembro, 2000.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas no Brasil. **Planejamento e políticas públicas**. Nº 21 – Jun de 2000.

FRIEDRICH, Márcia. **O Programa Nacional de Inclusão de Jovens – PROJOVEM**: uma análise entre o proposto e o vivido em Goiânia. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Goiás. Programa de Pós-Graduação em Educação em Ciências e Matemática, Goiânia, 2009.

FUNDAÇÃO DARCY RIBEIRO. Fundação Darcy Ribeiro. 2015. Disponível em: <<http://www.fundar.org.br/>>. Acesso em 04 mar 2015.

FNDE. Fundo Nacional De Desenvolvimento Da Educação. 2015. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/>>. Acesso em 04 mar 2015.

GOGGIN, M. L.; BOWMAN, A. O'M.; LESTER, J.P.; O'TOOLE JR, L.J. **Implementation theory and practice: toward a third generation**. Glenview Ill.; Scott Foresman/Little, Brown and Company, 1990.

GUNN, Lewis A. Why is implantation so difficult? **Management Services in Government**, 33: 169-76. 1978.

HILL, Michael. **Implementação: uma visão geral**. Políticas públicas; Coletânea/Organizadores: Enrique Saraiva e Elisabete Ferrarezi. - Brasília: ENAP, 2006. vol. 2, p. 61-89.

HOOD, Christopher. **The Limits of Administration**. Hardcover – January 1, 1976

HOWLETT, Michael; RAMESH, M. **Studying Public Policy: policy cycles and policy subsystems**. Oxford, Oxford University Press. 1995.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. **Juventude e políticas sociais no Brasil**. Organizadores: Jorge Abrahão de Castro, Luseni Maria C. de Aquino, Carla Coelho de Andrade. – Brasília: Ipea, 2009.

KLEBA, Maria Elisabeth e WENDAUSEN, Agueda. Empoderamento: processo de fortalecimento dos sujeitos nos espaços de participação social e democratização política. **Saúde e Sociedade**. São Paulo, v. 18, n.14, p. 733-743, 2009.

LAURELL, Asa Cristina. Para um novo Estado de bem estar na América Latina. **Lua Nova**, n. 45, São Paulo: 1998.

LIMA, Luciana Leite; D'ASCENZI, Luciano. **Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas**. Eixo Temático 2: gestão social , políticas públicas e território, VI Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social – ENAPEGS, São paulo: 2012.

LIPSKY, Michael. **Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the individual in Public Service**. New York: Russell Sage Foundation, 1980.

LIPJHART, Arend. **Democracies**. New Haven, Yale University Press. 1984.

LOWI, Theodore J. **Four systems of policy, Politics, and choice**. Public administration review, v. 32, n. 4, p. 298-310, jul/ago. 1972.

MARSHALL, Thomas Humphrey. **Citizenship and social class and other essays**. London: Cambridge at the University Press, 1950.

MELO, Marcus André. O sucesso inesperado das reformas de segunda geração: federalismo, reformas constitucionais e política social. **Dados**, vol. 48, n. 4, pp. 845-889, Rio de Janeiro: 2005.

MOTA, Luís Filipe de Oliveira. **Implementação de políticas públicas em quadros de public governance** – colaboração inter-organizacional como factor-chave: o caso dos centros novas oportunidades do Distrito de Lisboa. Dissertação para a obtenção do grau de mestre em Sociologia das organizações e do trabalho . Centro de Administração e Políticas Públicas. Lisboa: 2010.

MEC. Nota à imprensa: ProJovem Urbano será incorporado pelo Ministério da Educação. **projovem_urbano_nota300611.pdf**. 2011. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/%20index.php?option=com_docman%20&task=doc_download%20&gid=8403%20&Itemid>. Acesso em: 01 fev 2015.

OBSERVATÓRIO DA EDUCAÇÃO. Observatório da Educação. 2015. Disponível em: <<http://www.observatoriodaeducacao.org.br>>. Acesso em 04 mar 2015.

PARSONS, Wayne. **Políticas públicas**: una introducción a la teoría y la práctica de las políticas públicas. México, Miño y Dávila, 2007.

PEREIRA, Potyara A. P. **Política Social**: temas e questões. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

PINHO, José Antonio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. Accountability: já podemos traduzi-las para o português? **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro 43(6): 1343-1368, nov./dez. 2009.

PRESSMAN, Jeffrey L.; Aaron WILDAVSKY. **Implementation**: How great Expectation in Washington are Dashed in Oakland. Berkeley: University of California Press, 1984.

SECRETARIA NACIONAL DE JUVENTUDE. Portal da Juventude. 2015. Disponível em: <<http://www.juventude.gov.br>>. Acesso em 01 fev 2015.

PÜLZL, Helga; TREIB, Oliver. 2006. **Implementing Public Policy**. In: FISCHER et. al.(Eds.), pp. 89-107, 2007.

QUADE, Mariano. **Implementação de políticas públicas de prevenção da criminalidade** – estudo de caso no Centro educativo da Bela Vista e no Centro educativo Padre António de oliveira. Dissertação de mestrado. Instituto superior de Ciências Sociais e Políticas. Universidade Técnica de Lisboa. Lisboa: 2011.

RUA, Maria das Graças. Análises de políticas públicas: conceitos básicos. In: **O estudo da política**: tópicos selecionados. Ed. Brasília: Paralelo 15, 1998.

SABATIER, Paul; MAZMANIAN, Daniel. The Implementations of Public policy: A Framework of Analyses. **Journal of Public Administration Research and Theory**, 10: 538-560. 2000.

SANTOS, Sandra Regina Barros dos. **Evasão escolar no ProJovem Urbano**: algumas percepções em Vitória da Conquista – BA (Etapa 2008 a 2010). Vitória da Conquista: Encontro de Administração Política, 2013. Disponível em: <<http://www.uesb.br/eventos/encontroadministracaopolitica/artigos/EAP038.pdf>>. Acesso em: 01 fev 2015.

SARAIVA, Henrique. Introdução à teoria da política pública. In: **Políticas públicas**; coletânea / Organizadores: Enrique Saravia e Elisabete Ferrarezi. – Brasília: ENAP, 2006.

SÁTYRO, Natália Guimarães Duarte. Padrões distintos de bem-estar no Brasil: uma análise temporal. **Opinião Pública**, Campinas, vol. 20, n. 2, p. 219-251, 2014.

SILVA, Enid Rocha Andrade da; ANDRADE, Carla Coelho de. **A Política Nacional de Juventude: avanços e dificuldades**. In: *Juventudes e Políticas Sociais no Brasil*. Organizadores: Jorge Abrahão de Castro; Luseni Maria C. De Aquino; Carla Coelho de Andrade. Brasília, IPEA, 2009.

SPOSITO, Marília Pontes; CARROCHANO, Maria Carla. A face oculta da transferência de renda para jovens no Brasil. **Tempo Social**, v. 17, n. 2, novembro de 2005.

SPOSITO, Marília Pontes; CARRANO, Paulo César Rodrigues. Juventude e políticas públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Educação**, n. 24, p. 16-39, Set/Out/Nov/Dez, 2003.

SOARES, Márcia Miranda. Federação, democracia e instituições políticas. **Lua Nova**, n. 44, São Paulo: 1998.

SOUZA, Celina. Reinventando o poder local: limites e possibilidades do federalismo e da descentralização. **São Paulo em Perspectiva**, 10(3) 1996.

SOUZA, Regina de Magalhães de. **O discurso do protagonismo juvenil**. São Paulo: Paulus, 2008 – (Coleção Ciências Sociais).

THERBORN, Goran. **O desafio social democrata**. Lisboa: Ed. Dom Quixote, 1983.

TITMUSS, Richard Morris. **Essays on The Welfare State**. London: Allen e Unwin, 1958.

UNESCO. **Políticas Públicas de/para/com juventudes**. 2 edição, Brasília. 2004.

VAN METER, Donald S.; VON HORN, Carl E. The policy Implementation Process: A Conceptual Framework. **Administration & Society**, February 6: 445-488, 1975.

WOGWOOD, Brian W.; GUNN, Lewis A. **Policy analysis for the Real World**. Oxford University Press, 1984.

APÊNDICE A – Roteiro de Entrevista

Esta entrevista faz parte de uma pesquisa vinculada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFG, que tem um intuito estritamente científico: analisar as políticas públicas de juventude e verificar suas possibilidades e desafios como facilitadora de inclusão social. Agradecemos sua colaboração e garantimos que sua identidade será resguardada e só serão divulgadas informações relacionadas a pseudônimos ou nomes fictícios. Os resultados da pesquisa serão divulgados somente em eventos e publicações científicas.

Orientadora: Prof.^a. Camila Romero Lameirão Pesquisadora: Sandra Regina Alves

Trajetória Pessoal / Profissional

Qual é a sua formação?

Qual é o seu vínculo com o ProJovem?

Quanto tempo você trabalhou no ProJovem Urbano?

Estímulo à memória

Qual a primeira coisa que vem à sua cabeça quando pensa em políticas de juventude?

Temática

Você poderia falar sobre o ProJovem Urbano (suas características, o funcionamento, sobre os documentos legais/Projeto pedagógico).

Na sua opinião o ProJovem Urbano alcançou os objetivos propostos? Se sim como? Se não por quê?

Quais os pontos fracos e os pontos fortes do ProJovem Urbano?

A transferência do ProJovem da Secretaria Nacional de Educação para o Ministério da Educação mudou alguma coisa no desempenho do Programa? Por que?

Como funcionou a interação entre a Secretaria Municipal de Educação e a Coordenação do ProJovem em Goiânia?

Você poderia falar sobre o problema da evasão escolar. A evasão impactou de alguma forma o desligamento do ProJovem?

Na sua opinião o Programa contemplou as necessidades da juventude goiana em relação a um maior acesso à escolaridade, trabalho e participação cidadã?

Você poderia falar sobre o treinamento dos professores do ProJovem.

Houve monitoramento e avaliação do ProJovem em Goiânia? Se sim, quais foram os resultados?

Você poderia falar sobre a o desligamento do programa em Goiânia

Obrigado por contribuir como informante nesta pesquisa.

E-mail:

Telefone: