

UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA - UFPB
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES – CCHLA
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA

Adriana Silva Caires

**A PERSPECTIVA DA INTEGRAÇÃO NA IMPLEMENTAÇÃO DO
PROJOVEM NA CIDADE DE VITÓRIA DA CONQUISTA - BAHIA**

João Pessoa – PB
2012

Adriana Silva Caires

**A PERSPECTIVA DA INTEGRAÇÃO NA IMPLEMENTAÇÃO DO
PROJOVEM NA CIDADE DE VITÓRIA DA CONQUISTA - BAHIA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal da Paraíba como requisito parcial para a obtenção do título de mestra em Sociologia.

Orientador:

Prof. Dr. Rogério Medeiros (UFPB)

João Pessoa – PB

2012

Catálogo na publicação
Seção de Catalogação e Classificação

C136p Caires, Adriana Silva.

A perspectiva da integração na implementação do
Projovem na cidade de Vitória da Conquista - Bahia /
Adriana Silva Caires. - João Pessoa, 2012.
152 f. : il.

Dissertação (Mestrado) - UFPB/CCHLA.

1. Políticas públicas. 2. Implementação de políticas
públicas. 3. Gestão pública. I. Título

UFPB/BC

Adriana Silva Caires

**A PERSPECTIVA DA INTEGRAÇÃO NA IMPLEMENTAÇÃO DO
PROJOVEM NA CIDADE DE VITÓRIA DA CONQUISTA, BA**

Dissertação apresentada ao Programa de
Pós-Graduação em Sociologia da
Universidade Federal da Paraíba como
requisito parcial para a obtenção do título
de mestre em Sociologia.

BANCA EXAMINADORA:



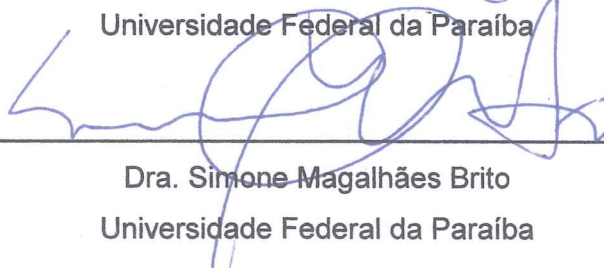
Dr. Rogério de Souza Medeiros (Orientador)
Universidade Federal da Paraíba



Dr. Remo Mutzenberg
Universidade Federal de Pernambuco



Dr. José Henrique Artigas de Godoy
Universidade Federal da Paraíba



Dra. Simone Magalhães Brito
Universidade Federal da Paraíba

Dedico aos jovens brasileiros e latino-americanos, maiores vítimas do atroz modelo produtivo vigente.

AGRADECIMENTOS

Ao meu orientador, Prof. Dr. Rogério Medeiros, pela clareza de suas conjecturas e pela maneira como tudo se iluminava a cada encontro.

Aos entrevistados e aos servidores da Prefeitura Municipal de Vitória da Conquista que me atenderam com tanta cordialidade.

A D. Edite Maria, minha mãe, inegavelmente a maior aliada.

A Potira Maia, inscrita na minha história de busca pelo mestrado desde sempre. Obrigada pela parceria na construção de alguns sonhos e por muito mais.

Aos amigos que ganhei em João Pessoa, estes que passaram a compor os meus afetos numa terra tão distante, especialmente Geanne Lima, Tamara Antas, Fabiano Silva, Kaline Maria pela acolhida, pela confiança, por tanta presteza.

Aos amigos que deixei na Bahia, que tanto torceram por tudo, especialmente Gilvanda Carvalho, irmã, parceira.

RESUMO

Esta dissertação tem como objetivo analisar o Programa Nacional de Inclusão de Jovens – ProJovem, política pública de qualificação profissional e elevação da escolaridade destinada a jovens com idade entre 15 e 19 anos de idade, e tem como enfoque a orientação intersetorial das ações destinadas à sua execução. Para realizar esta análise, parte-se de uma leitura dos documentos oficiais instituidores da política como leis, decretos, portarias, pareceres e outros documentos, identificando o recorrente uso do termo intersectorialidade e seus sinônimos. O campo da pesquisa se deu no município de Vitória da Conquista, Bahia, onde se realizaram entrevistas com o corpo técnico-administrativo responsável pela gestão do ProJovem, a partir de questões semiestruturadas. Essa investigação leva em consideração os novos paradigmas de ação de governos pautados na perspectiva de reforma do Estado, em nome da participação das esferas subnacionais na implementação de políticas públicas focalizadas. O novo gerencialismo público se estabeleceu num cenário marcado pelas implicações das mudanças trazidas pela reestruturação produtiva do capital, as quais trouxeram sérias consequências para o campo do trabalho e para a classe que vive do trabalho. Nessa direção, tomaram forma políticas públicas federais para o enfrentamento dos problemas que afligiram também a juventude brasileira, excluída do mercado de trabalho e com baixíssimos índices de escolaridade. O ProJovem – Programa de Inclusão de Jovens é uma dessas políticas. Os resultados a que se chegou nessa pesquisa demonstram a incapacidade de execução do Programa a partir de uma perspectiva intersectorial no município de Vitória da Conquista, a completa ausência de comunicação entre as gestões das modalidades, assim como a ausência absoluta de cooperação entre as gestões responsáveis pela execução de cada modalidade.

Palavras-chave: Políticas Públicas. Implementação de Políticas Públicas. Gestão Pública.

ABSTRACT

This dissertation aims to analyze the National Youth Inclusion Program (Programa Nacional de Inclusão de Jovens – ProJovem), public policy of professional qualification and increase of scholarship destined to youngster among 15 and 19 years old, having as a focus the intersectorial orientation of the actions destined to its execution. To perform this analysis we start from a reading of instituting policy official documents, such as laws, decree, ordinances and others documents, identifying the recurrent use of the term intersectoriality and its synonyms. The field of the research took place at the city of Vitória da Conquista, Bahia, where we performed interviews with the technical and administrative body, responsible for the ProJovem management, parting from semi-structured questions. This investigation takes into account the new paradigms of government actions lined by the prospect of reforming the State on behalf of the involvement of the subnational governments in the implementation of focused public policies. The new public managerialism establishes itself in a scenario marked by the implications of changes brought by the productive restructuration of capital, which brings serious consequences for the work class and for those who live from work. In this sense, federal public policies take shape to face the problems that also afflict Brazilian youth, which is excluded from the labor market and has low rates of scholarship. ProJovem – Youth Inclusion Program is one of these policies. The arriving results demonstrate the inability of implementation of the program, parting from an intersectorial perspective in the city of Vitória da Conquista, the complete absence of communication between administrations, as well as the absolute lack of cooperation in the execution of each modality.

Keywords: Public policies. Implementation of public policies. Public Management.

LISTA DE SIGAS E ABREVIATURAS

ADTR	Agência de Desenvolvimento, Trabalho e Renda
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
CadÚNICO	Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal
CAGED	Cadastro Geral de Empregados e Desempregados
CEB	Câmara de Educação Básica
CEPAL	<i>Comissão Econômica para a América Latina</i>
CIT	Comissão Intergestora Tripartite
CNE	Conselho Nacional de Educação
CONJUBE	Conselho Nacional da Juventude
CRAS	Centro de Referência da Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado da Assistência Social
DIEESE	Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
FADCT	Fundação de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico
FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador
FEMEPI	Fundo Especial de Apoio às Pequenas e Médias Empresas Industriais
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FMI	Fundo Monetário Internacional
IBC	Instituto Brasileiro do Café
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDH	Índice do Desenvolvimento Humano
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais
JK	Juscelino <i>Kubitschek</i>
LAGQ	Linha de Apoio à Gestão da Qualidade
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MEC	Ministério da Educação

NIP	Núcleo de Inclusão Produtiva
OCDE	<i>Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico</i>
OMS	Organização Mundial da Saúde
ONGs	Organizações Não Governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
PATMAE	Programa de Apoio Tecnológico às Micro e Pequenas Empresas
PBF	Programa Bolsa Família
PEA	População Economicamente Ativa
PEGQ	Projetos de Especialização em Gestão da Qualidade
PET	Programa Especial de Treinamento
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PLA	Plano de Ação Comunitária
PLANFOR	Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador
PNAD	Pesquisa Nacional por amostra de Domicílios
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PNPE	Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego
PNQ	Plano Nacional de Qualificação
PNUD	<i>Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento</i>
POP	Projeto de Orientação Profissional
PPI	Projeto Pedagógico Integrado
PROJOVEM	Política Nacional de Inclusão de Jovens
PRONATEC	Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego
PRRC	Plano de Renovação e Revigoramento dos Cafezais
PSD	Partido Social Democrático
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
RHAE	Recursos Humanos para o Desenvolvimento Tecnológico
SCV	Serviço Civil Voluntário
SEDH	Secretaria Especial dos Direitos Humanos
SEMDES	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social
SGP	Secretaria Geral da Presidência da República
SINE	Sistema Nacional de Empregos
SISJOVEM	Sistema de Acompanhamento e Gestão do Projovem Adolescente
SMA	Sistema de Monitoramento e Avaliação

SNAS	Secretaria Nacional de Assistência Social
SNJ	Secretaria Nacional da Juventude
SUAS	Sistema Único da Assistência Social
SUDENE	Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste
MTE	Ministério do Trabalho e Emprego
UESB	Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia
UNB	Universidade de Brasília
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNFPA	Fundo de População das Nações Unidas

LISTA DE QUADROS E FIGURAS

QUADRO 1	MODELOS EXPLICATIVOS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS	47
QUADRO 2	POPULAÇÃO DE VITÓRIA DA CONQUISTA – 1940/1980	74
QUADRO 3	A INTERSETORIALIDADE NOS DOCUMENTOS OFICIAIS	81
FIGURA 1	INTERLOCUTORES NA GESTÃO DO PROJOVEM ADOLESCENTE	97
FIGURAS 2 E 3	INTERLOCUTORES NA GESTÃO DO PROJOVEM URBANO	104

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
 CAPÍTULO 1 - AS TRANSFORMAÇÕES DO SISTEMA PRODUTIVO CAPITALISTA E AS MUDANÇAS NO MUNDO DO TRABALHO E NA FORMA DE INTERVENÇÃO DO ESTADO	 16
1.1 O Paradigma Fordista: Marco inicial para a <i>Reestruturação Produtiva</i> do Capital	16
1.2 A Crise Fordista e o Estabelecimento das Bases do Neoliberalismo e da Acumulação Flexível	22
1.3 Uma Análise Crítica das Políticas Públicas para a Geração de Emprego no Contexto Neoliberal	25
1.4 A Reestruturação Produtiva na América Latina e no Brasil	28
1.5 A Reestruturação Produtiva e Seus Efeitos Sobre a Juventude Brasileira ...	33
 CAPÍTULO 2 – AS POLÍTICAS PÚBLICAS COMO OBJETO DE ESTUDO: MODELOS DE ANÁLISE E CORRENTES TEÓRICAS	 40
2.1 Sobre o Campo de Conhecimento das Políticas Públicas	40
2.2 A Construção das Políticas Públicas: Características e Determinantes	49
2.3 A Implementação das Políticas Públicas: Um Processo Não Linear	56
2.4 Políticas Públicas no Brasil	60
2.5 Políticas Para a Juventude no Brasil	67
 CAPÍTULO 3 - A CIDADE DE VITÓRIA DA CONQUISTA-BA, O PROJOVEM E A GESTÃO INTERSETORIAL DAS POLÍTICAS SOCIAIS	 73
3.1 Vitória da Conquista-BA: Aspectos Sócio-Econômicos	73
3.2 O Projovem nos Documentos Oficiais: Problematicando a Política	80
3.3 O Processo de Descentralização das Funções do Estado e a Intersetorialidade ou Gestão Compartilhada	87

CAPÍTULO 4 – O PROJOVEM EM VITÓRIA DA CONQUISTA	92
4.1 O ProJovem Adolescente	92
4.2 O ProJovem Urbano	99
4.3 Metodologia	105
4.4 Aspectos da Execução das Ações do ProJovem	108
4.5 As Parcerias	117
4.6 A Burocracia	120
4.7 A Experiência Técnica dos Agentes	123
CONSIDERAÇÕES FINAIS	127
REFERÊNCIAS	132
ANEXOS	140

INTRODUÇÃO

Com a pesquisa apresentada neste trabalho, busca-se analisar a política pública Projovem – Política Nacional de Inclusão de Jovens - voltada para a elevação da escolaridade, a qualificação profissional e o engajamento cívico, e direcionada, especificamente, para o segmento juvenil mais vulnerável e mais afetado pela dinâmica do modelo de produção e acumulação vigente. Acelerada com o início da crise do sistema fordista de produção nos anos 1970, essa dinâmica veio a estabelecer não só novas condições aos processos produtivo, comercial e financeiro, mas um novo papel para o Estado enquanto criador das condições de competição no mercado internacional, garantidor de uma infraestrutura básica, de uma força de trabalho qualificada, de recursos científicos e tecnológicos, subvenções, condições de mercado para grupos financeiros, tendo por base a abertura econômica, a privatização e a desregulamentação, elementos que passaram a caracterizar a nova face do capitalismo mundial, no fim do século XX, e sua transição para o século XXI, conforme aponta Saes (2001).

O Brasil dos anos 1990, sob o governo de Fernando Collor de Melo, assistiu à consolidação dos postulados neoliberais do Consenso de Washington em direção ao cumprimento do modelo de acumulação flexível, profundamente articulado ao processo de agravamento da exclusão social e do quadro de desigualdade social. A inserção ocupacional, para os trabalhadores jovens brasileiros, passou a representar o impacto regressivo das determinações neoliberais que atingiram em cheio uma expressiva parcela da geração entre os 18 e 29 anos de idade.

Somou-se aos efeitos dessas deliberações a incrível transição demográfica por que passou o Brasil ao final dos anos 1990, quando se verificou uma das maiores proporções de jovens na história demográfica brasileira. De acordo com os dados apresentados neste trabalho, a população entre 15 e 24 anos de idade e que, em 1996, compunha 19,8% do total da população, passou a representar, em 2000, 27,4% do total populacional (IBGE, 2010). Essa expansão implicou diretamente no crescimento da População Economicamente Ativa (PEA), significando uma pressão em termos da oferta de mão de obra no interior do mercado de trabalho. A juventude, portanto, passou a demandar ações políticas que assegurassem, além da garantia de emprego, aumento da escolaridade, participação social e proteção.

Entre 1995 e 2002, na vigência do governo Fernando Henrique Cardoso, constata-se que a juventude passou a fazer parte da agenda das políticas governamentais. Esse governo criou o Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (PLANFOR), em 1995, propondo a qualificação profissional daqueles em situação vulnerável no mercado de trabalho e geração de renda. O Programa foi executado até 2002, e, em 2003, o governo Lula elaborou o Plano Nacional de Qualificação (PNQ) e o Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego (PNPE). Em 2005, foi estruturada a Política Nacional de Juventude com a criação do Conselho Nacional de Juventude e a Secretaria Nacional da Juventude, de onde emergiu o ProJovem – Programa Nacional de Inclusão de Jovens, em 2008.

A leitura dos documentos que instituem, regulamentam e regem essa política aponta para um recorrente emprego do termo “intersectorialidade” e seus sinônimos, para designar um novo modo de gestão de políticas públicas no Brasil, sob os impulsos da reforma do Estado, em meio à consolidação da democracia brasileira e da crise do Estado desenvolvimentista ou Estado de Bem-Estar Social, a partir da segunda metade dos anos 1980, quando se verificou o conjunto de mudanças estabelecido pela reestruturação dos processos produtivos, comerciais e financeiros impostos pelo capitalismo globalizado.

A intersectorialidade surgiu, pois, como elemento que se opunha à administração burocrática do Estado centralizador, juntamente com a expressiva delegação de funções e o poder decisório conferido aos estados da federação e aos municípios, a partir de então, provedores diretos de bens e serviços prestados à sociedade. Conforme afirmam Souza e Carvalho (1999), a descentralização e a transferência de responsabilidades para esferas subnacionais representam juntas uma das principais dimensões da reforma da administração pública ou do novo gerencialismo público.

Interpretada por vários autores como uma nova forma de planejar, executar e controlar a prestação dos serviços, a intersectorialidade implicava uma visão integrada dos problemas sociais e de suas soluções, uma articulação de saberes e experiências no planejamento e realização das ações, com vistas ao atendimento das demandas que configuram as políticas públicas.

Com o ProJovem, verifica-se como e se as proposições do governo federal, em termos intersectoriais, vêm sendo atendidas no município de Vitória da Conquista, buscando-se compreender o que dificulta ou facilita seu êxito, como também

problematiza-se as relações entre os agentes e os setores da administração local, a partir de uma perspectiva intersetorial.

Esta pesquisa tem como base a seguinte estrutura: no primeiro capítulo é apresentada uma revisão bibliográfica de autores que vêm discutindo as transformações do modo de produção vigente com base no processo de reestruturação das bases produtivas do capital, iniciado nos anos 1970. Considera-se relevante essa discussão na medida em que se verifica que tais transformações desencadearam, em nível global e local, sérias consequências, sobretudo para a juventude, a exemplo do desemprego, da pauperização, da precarização das atividades laborais, da desintegração social, dos sintomas decorrentes do incremento de uma nova forma de acumulação do capital. Nesse contexto, são encontradas as razões para a formulação de políticas públicas para a juventude, pelo governo brasileiro, resultantes do reconhecimento das consequências locais da dinâmica do capitalismo mundial, cuja estratégia passa a ser o controle dos processos de precarização desse segmento através da sua inserção no mercado de trabalho, via qualificação da mão de obra, oferta de oportunidades de elevação da escolaridade e desenvolvimento de vivências em ações comunitárias.

Empreende-se, no segundo capítulo, uma análise das principais formulações teóricas e conceituais sobre o campo de conhecimento das políticas públicas, o que caracteriza e determina sua elaboração e os aspectos que compõem a sua implementação. Apresentam-se os modelos explicativos da ação dos governos e os elementos relacionados à formação da agenda pública, assim como uma classificação dos atores participantes de cada uma das fases em que divide a política pública e a relação entre eles. O capítulo segue com uma breve exposição da construção histórica da agenda de políticas públicas no Brasil, e é finalizado com uma breve descrição da construção da agenda das políticas públicas focalizadas na juventude brasileira.

O terceiro capítulo apresenta uma caracterização sócio-econômica do município de Vitória da Conquista e aspectos da realidade juvenil da cidade. Em seguida, parte-se para a problematização do ProJovem, tendo em vista as estratégias de descentralização e intersectorialidade em nome da eficiência e eficácia das políticas sociais. São também expostos os objetivos que norteiam esta pesquisa e, por fim, relacionam-se o processo de reforma do Estado brasileiro e a

descentralização das suas funções, a partir dos anos 1980, à perspectiva intersetorial que passou a compor o modelo da gestão pública.

O quarto capítulo tem início com a apresentação da estrutura e do funcionamento do ProJovem em suas modalidades Adolescente e Urbano, na cidade de Vitória da Conquista. Em seguida, são apresentados os aspectos metodológicos da pesquisa e o contexto político e institucional que envolveu a implementação do Programa no referido município, com base nas observações feitas em campo e nas falas dos entrevistados. Posteriormente, fatores impeditivos para a eficiência da política pública, na ótica dos agentes públicos municipais, são apresentados de forma a que se perceba a recorrência comum a alguns deles nas falas dos entrevistados, como os limites das parcerias, a pouca capacidade técnica dos agentes e a burocracia. Finaliza-se o capítulo com algumas considerações gerais sobre os aspectos observados.

O quinto e último capítulo traz os resultados atingidos pela pesquisa empreendida e a contribuição da mesma para o aprimoramento das observações acerca das etapas da implementação da política estudada.

CAPÍTULO 1

AS TRANSFORMAÇÕES DO SISTEMA PRODUTIVO CAPITALISTA E AS MUDANÇAS NO MUNDO DO TRABALHO E NA FORMA DE INTERVENÇÃO DO ESTADO

Embora esteja claro que as questões relacionadas à juventude, as quais deram origem à Política Nacional de Juventude estruturada pelo Governo Lula, no ano de 2003, não tratassem especificamente do trabalho e da renda, entende-se que esse é um tema de fundamental importância para se pensar a juventude como objeto central da referida política, e como os jovens são o principal segmento acometido pelas transições do capitalismo, cujas consequências atingem, sobretudo, o campo do trabalho.

Dessa forma, este capítulo foi elaborado com o intuito de apresentar, inicialmente, uma breve trajetória do processo de *reestruturação produtiva* do capital deflagrado nos anos 1970, recorrendo à contextualização das suas origens e à forma como esse mesmo processo se relaciona com posicionamentos que o Estado assumiu ao longo das demandas por ações que se estabeleceram. Será feita uma reflexão com base nas proposições de teóricos que versam sobre o referido fenômeno em nível global e em nível local.

Trata-se de uma tentativa de contextualizar os fatores diretamente relacionados às medidas do governo federal brasileiro voltadas para a inserção do jovem entre 14 e 29 anos de idade no mercado de trabalho, bem como para sua formação escolar, a partir do ano de 2005, com o programa ProJovem.

1.1 O Paradigma Fordista: Marco Inicial para a *Reestruturação Produtiva* do Capital

Após a Segunda Guerra, o sistema de produção e acumulação capitalista foi marcado por grandes transformações, avançando em direção a altas taxas de crescimento econômico até o fim da década de 1970. O principal sentido dessa

“longa onda expansiva” (MANDEL, 1990, p. 11) articulada com políticas keynesianas e com o desenvolvimento e consolidação do Estado de caráter regulador e de Bem-Estar Social¹ foi o processo de reconstrução da Europa pós-guerra, configurado pelo empreendimento de uma política de ocupação de espaços para abertura de novos mercados. De acordo com Rodrik (2002), os Estados Unidos, a Europa Ocidental e partes do Extremo Oriente vivenciaram uma prosperidade sem precedentes com base no princípio de que mercados e Estado são complementares.

Essa expansão se deu através de um significativo aumento das estratégias de industrialização destinadas a aumentar o investimento interno e a produtividade, sobretudo nas cinco mais importantes economias da época - EUA, Grã-Bretanha, França, Alemanha Ocidental e Japão, e um consumo em massa nos países do Terceiro Mundo, tendo como objetivo precípua o restabelecimento do dinamismo e da estabilidade econômica e social das economias capitalistas centrais. Constituiu-se, dessa forma, o sistema de produção e acumulação fordista, dominante ao longo do século XX, principalmente entre os anos 1950 e 1960, auge da expansão do regime de acumulação capitalista que se manteve até os anos 1970.

Sob esse modelo de produção e acumulação que se apropriou de elementos do taylorismo², houve a conexão entre a produção e o consumo em massa, a introdução da linha de montagem e novas estratégias de gestão, como a política de incentivos dados aos trabalhadores através de aumento dos níveis salariais.³ Foi disseminado pelos continentes, por meio do *american way of life*,⁴ um modelo hedonista fundado na busca da felicidade por meio do aumento das potencialidades do consumo popular, proporcional aos ganhos da produtividade (LIPIETZ, 1991).

Para Harvey,

¹ Segundo análises de Pereira (2007), Estado de Bem-Estar é um rótulo, e não um conceito, tendo sido criado pelo bispo inglês William Temple, para expressar não propriamente “bem-estar social”, mas mudanças econômicas e políticas dos novos tempos de paz.

² Forma de organização científica do trabalho originada nos Estados Unidos e disseminada na Europa, nas primeiras décadas do século XX, a partir da expansão industrial capitalista deflagrada pela Segunda Revolução Industrial.

³ Para Lipietz (1988), a revolução taylorista do começo do século XX conclui-se com o fordismo, na segunda metade do mesmo século.

⁴ Literalmente “estilo americano de vida”. Conforme afirma Teixeira (2008), trata-se de um termo relacionado à exacerbação da cultura norte-americana, da predestinação puritana do êxito e de produção e consumo de massa, inserindo todos os cidadãos americanos no mercado consumidor. O autor chama a atenção para o que consiste em um erro acreditar que foi um “plano” que abarcou todos os lares da sociedade americana, quando esteve no controle das rédeas da hegemonia global. Analisa as críticas e os questionamentos feitos pelos excluídos e descontentes a partir de obras literárias que considera retratos daquele tempo e espaço americanos.

a despeito de todos os descontentamentos e de todas as tensões manifestas, o núcleo essencial do regime fordista manteve-se firme ao menos até 1973, e, no processo, até conseguiu manter a expansão do período pós-guerra – que favorecia o trabalho sindicalizado e, em alguma medida, estendia os ‘benefícios’ da produção e do consumo de massa de modo significativo – intacta (HARVEY, 1989, p. 134).

No entanto, essa firmeza foi assegurada graças a uma série de reposicionamentos por parte dos atores envolvidos nesse processo de desenvolvimento capitalista: as corporações, as forças produtivas e o Estado. A doutrina keynesiana fornecia as bases para a implantação do modelo, contra a “mão invisível” do mercado regulador do equilíbrio da oferta e da procura. John Maynard Keynes (1883-1946) propunha um governo articulador de medidas macroeconômicas que incluía, além da regulação do mercado, controle dos preços, distribuição de renda, combate à pobreza etc. Entretanto, não eram medidas que visavam à socialização da produção rumo à instituição de uma sociedade mais igualitária, mas à socialização do consumo, concebida como um contraponto à socialização da produção (PEREIRA, 2007).

A intervenção reguladora do Estado, essencial para a dinâmica do processo de reprodução socioeconômico, voltava-se para o controle dos ciclos econômicos a fim de manter o crescimento estável, valendo-se da combinação de políticas monetárias e fiscais, estratégias de bem-estar e investimento público, assim como para o modo de administração das relações de trabalho, passando pelo campo dos acordos salariais e dos direitos dos trabalhadores na produção. O Estado lançava mão de políticas governamentais com gastos em seguridade social, assistência médica, educação etc., de modo a prover algumas necessidades reais do conjunto social. Nesse sentido, afirma Harvey,

o Estado tinha de tentar garantir alguma espécie de salário social adequado para todos ou engajar-se em políticas redistributivas ou ações legais que remediasses ativamente as desigualdades, combatessem o relativo empobrecimento e a exclusão das minorias. [...] A condição do fornecimento de bens coletivos dependia da contínua aceleração da produtividade do trabalho no setor corporativo. Só assim o Estado keynesiano do bem-estar social poderia ser fiscalmente viável (HARVEY, 1989, p. 133).

O estabelecimento de um salário social mínimo fixado pelo Estado fez prevalecer a regulação monopolista dos rendimentos dos trabalhadores, e um sistema de previdência social financiado pelas contribuições obrigatórias garantia aos assalariados uma renda permanente (Estado-providência), o que assegurava a manutenção do poder aquisitivo e o crescimento geral da produtividade. Sob o fordismo, a lei geral da estrutura de evolução do salário direto é o crescimento dos preços associado ao crescimento da produtividade geral (LIPIETZ, 1988).

Tendências ideológicas distintas criaram uma estabilidade econômica paralela ao aumento dos padrões materiais de vida ao combinar Estado de Bem-Estar Social, administração keynesiana e controle das relações de trabalho. A educação, que tenderia à universalização de uma escola voltada para o desenvolvimento das potencialidades dos indivíduos e para a plenitude de suas faculdades espirituais, é, nesse contexto, determinada pelas condições de funcionamento do mercado capitalista.

A “concepção produtivista da educação” (SAVIANI, 2005, p.46) dominava o panorama educativo na segunda metade do século XX: o Estado assumia um papel central na captação dos recursos financeiros e na distribuição das verbas destinadas ao sistema educacional, e a educação passava a ser concebida como dotada de um valor econômico próprio, considerada um bem de produção e não apenas de consumo, fenômeno que levou Schultz *apud* SAVIANI (2005) a montar um esquema explicativo sobre o crescimento da economia americana no pós-guerra, no qual, para além dos fatores econômicos convencionais, a qualificação dos recursos humanos foi responsável por 17% do desempenho da economia dos EUA.

No Brasil, conforme esclarece Arretche (1996), a administração fortemente centralizada foi ampliada com a emergência do Estado Desenvolvimentista e a extensão progressiva das funções do Estado, a partir dos anos 1930. Segundo Pochmann (2010), a Revolução de 1930⁵ foi a responsável pelo expressivo

⁵ A Revolução de 1930 se estabeleceu como contestação à preponderância da burguesia cafeeira paulista e seu interesse em implantar um regime político coerente com seus desígnios, com base na maximização do poder das oligarquias estaduais. A institucionalização do sistema oligárquico fez-se a partir de uma reapropriação do tradicional localismo, elevado ao estatuto de sistema nacional de dominação. Nessa engrenagem, restava às oposições uma sobrevivência marginal. Entretanto, a concentração do poder pelos grupos agrários não significou que constituíssem um todo isento de conflitos: a representação das oligarquias de “segunda classe” manifestava sua discordância das políticas eminentemente setoriais patrocinadas pelo Estado, reivindicando a extensão do intervencionismo a outros setores e/ou regiões. Abria-se, dessa forma, a possibilidade de cisões

estabelecimento do regime de Bem-Estar Social, pela estruturação da sociedade salarial e superação de uma economia agrário-exportadora favorável para que a produção industrial nacional fosse multiplicada 18,2 vezes, entre as décadas de 1930 e 1980.

A centralidade do poder de decisões e dos recursos expropriava a capacidade de governo dos níveis subnacionais e impunha uma lógica de fortalecimento institucional com a “criação de órgãos administrativos capazes de formular estratégias de desenvolvimento econômico e de inovação em política social, bem como a formação de burocracias tecnicamente preparadas” (ARRETCHE, 1996, p. 51). Com a inauguração do regime militar, em 1964, “a concentração dos recursos fiscais e a formação de agências encarregadas da formulação de políticas nacionais alcançaram níveis sem precedentes na história do governo brasileiro” (Idem, p. 52).

Conforme as considerações de Pochmann (2010), o crescimento econômico alcançado no Brasil, no período, não foi condizente com a universalização do Bem-Estar Social, e os níveis de pobreza e desigualdade conviviam com ações políticas subordinadas ao imperativo do crescimento econômico. Dessa forma, o progresso da “sociedade salarial” (CASTEL, 1998, p. 524) terminou por reproduzir as heranças da antiga sociedade agrária, e a ausência democrática por vinte e oito anos promoveu a construção de uma sociedade mais injusta e desigual. Diz o autor:

Durante o período democrático (1945-1964), quando o poder de compra do salário mínimo cresceu, o rendimento do trabalho representou quase 57% da renda nacional, enquanto que o grau de desigualdade na distribuição da renda situou-se abaixo de 0,5 do índice Gini [...]. A partir do regime militar (1964-1985), a trajetória foi justamente a inversa, com a diminuição da participação do rendimento do trabalho para 50% da renda nacional e elevação do grau de desigualdade para 0,6 do índice Gini. Em síntese: avanço econômico com piora na repartição da renda nacional (POCHMANN, 2010, p. 21)

Conforme afirma Telles, o projeto de modernidade brasileira aloja um paradoxo que se expressa na medida em que, paralelamente à dissolução das

oligárquicas, cujo apogeu se daria com a articulação em torno da liderança gaúcha para a derrubada do próprio regime em 1930 (LINHARES, 1999). O principal mérito da Revolução de 1930 foi ter levado ao poder uma aliança heterogênea de correntes políticas e militares a qual conduziu a política econômica, resultando no florescimento das atividades industriais e num novo equilíbrio de forças no seio da classe dominante: a oligarquia agroexportadora, arruinada com a Crise de 29, teve que ceder sua hegemonia à coligação industrializante de tecnocratas, militares e empresários, cuja influência tornou-se imperiosa no segundo pós-guerra (FAUSTO, 1986).

regras da república oligárquica acompanhada por um notável processo de modernização econômica e social, ocorreu a reposição da incivilidade nas relações sociais:

nos anos 30 (sic), a concessão de direitos trabalhistas e a montagem de um formidável sistema de proteção social tiraram a população trabalhadora do arbítrio do poder patronal, para jogá-la por inteiro sob a tutela estatal (TELLES, 2001, p. 22).

A condição para a existência cívica estava atrelada ao pertencimento corporativo: cidadão não era sinônimo de uma noção de indivíduo como sujeito moral e soberano nas suas prerrogativas políticas na sociedade, mas era assim considerado quem tinha acesso aos benefícios sociais através de um vínculo com a corporação profissional, quem portava não apenas uma certidão de nascimento cívico, mas, também, uma carteira de trabalho. Desempregados, subempregados, não-assalariados são, nesse momento, pré-cidadãos (TELLES, 2001).⁶

Para Sposati, no Estado brasileiro de “bem-estar ocupacional” (p. 16), as relações de direitos universais constitucionalmente assegurados são substituídas pelas relações de direito contratual: “é o contrato de trabalho que define, imediatamente, as condições de reprodução do trabalhador no mundo da previdência ou no da assistência social” (SPOSATI, 2002, p. 14). Este Estado, fundado na meritocracia, dissolve as relações de direito em concessões, e o que se verifica é, portanto, uma forma seletiva e discriminada de atenção a um segmento da população que não é outro senão o mais pauperizado, o mais espoliado, uma forma diferenciada de ação política gerenciadora das relações sociais.

Posteriormente, com a Constituição brasileira de 1988, algumas medidas foram tomadas em relação à “cidadania regulada” (cf. SANTOS, 1979) que assegurava o acesso à saúde, à educação, à aposentadoria e aos meios de vida e de bem-estar social apenas aos empregados formais. Contra a forte centralização do Estado nacional, em sua capacidade institucional, administrativa e financeira, foram elaboradas ações em busca da descentralização e da universalização dos direitos sociais.⁷ Num plano mais geral, verifica-se o estabelecimento de um novo padrão de ordenamento da relação entre capital e trabalho, conjugado a um novo paradigma para as funções do Estado, a partir de uma série de transformações no

⁶ Cf. MELO, 2007 sobre “corporativismo orgânico”, tratado no Capítulo 2 deste trabalho.

⁷ Esse último aspecto será retomado no Capítulo 3.

sistema de produção e acumulação fordista nos países centrais, com consequências particularmente importantes sobre países periféricos. Essas mudanças serão tratadas no tópico a seguir.

1.2 A Crise Fordista e o Estabelecimento das Bases do Neoliberalismo e da Acumulação Flexível

A partir de meados dos anos 1960, uma nova onda de mudanças se estabeleceu e, segundo Harvey (1989), o modelo fordista de produção e o keynesianismo tornaram-se ineficientes e incapazes de responder às novas demandas que começavam a se impor. O processo de crise do sistema fordista, na passagem dos anos 1960 para os anos 1970, desencadeou uma série de experiências com vistas a dar um novo ânimo ao sistema capitalista e recuperar as formas econômicas, políticas e ideológicas da dominação, e as taxas crescentes de lucro.

As classes dominantes passaram à defesa de uma regulação da economia pelas leis do mercado, contra a ação intervencionista do Estado de Bem-Estar Social. Perry Anderson (1996) chama a atenção para a adoção do projeto neoliberal como reação teórica, política e ideológica contra o intervencionismo do Estado, em nome da abertura do mercado ao capital estrangeiro. A teoria neoliberal defendia o mercado como única instância capaz de coordenar os problemas econômicos, sociais e políticos, e o fim do Estado interventor.⁸ Diante disso, afirma Anderson:

Política e ideologicamente, o neoliberalismo alcançou êxito num grau com o qual seus fundadores provavelmente jamais sonham, disseminando a ideia de que não há alternativas para os seus princípios, que todos, seja confessando ou negando, têm de adaptar-se a suas normas. Provavelmente, nenhuma sabedoria convencional conseguiu um predomínio tão abrangente desde o início do século como o neoliberal hoje (ANDERSON, 1996, p. 23).

⁸ As políticas neoliberais se assemelham às políticas liberais formuladas por Adam Smith, no século XVIII, no sentido de que ambas comungam a ideia de um mercado regulador da relação capital-trabalho, e não mais do Estado, com tal função.

O novo padrão que emergia desse cenário de crise implicava num reordenamento da relação entre capital e trabalho associado a uma redefinição das funções do Estado voltadas para a criação de condições para a manutenção de um lucrativo mercado internacional para os grandes grupos financeiros e industriais, então profundamente influentes na definição das políticas e ações estatais. A crise do padrão fordista do capital levou, inevitavelmente, à reestruturação da produção, atingindo diretamente a relação capital-trabalho e se refletindo sobre o aparelho estatal, não somente no que tange ao financiamento do processo de acumulação, como também à elaboração de ações de reprodução da força de trabalho.

De acordo com as considerações de Rodrik (2002), a formulação dessa política pautada na privatização, desregulamentação e liberalização do comércio entre os países da América Latina e da Europa pós-socialista estava orientada pelo Consenso de Washington. Esse direcionamento se refletiu em um conjunto de medidas econômicas neoliberais tomadas nos anos 1980, voltadas para a reformulação e estabilização de economias emergentes, mais precisamente latino-americanas, difundidas por organismos internacionais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial, além da mídia, de colunistas liberal-conservadores e demais vocalizadores dos interesses financistas, conforme considerações de Pochmann (2010).

Para Rodrik (2002), de início, o papel atribuído ao governo “não ia além de manter a estabilidade macroeconômica e fornecer a educação. A prioridade era enxugar o Estado, não torná-lo mais eficaz” (RODRIK, 2002, p. 44). Mas, esclarece o autor, nos últimos anos do século XX, frente à incapacidade de as promessas de estabilização e crescimento da economia se concretizarem, os debates em Washington voltaram-se para a segunda geração de reformas ou para o revigoramento da capacidade do Estado diante de alguns importantes fatores responsáveis pela insatisfação com a ortodoxia: o fracasso da reforma de preços e da privatização na Rússia e a ausência de um aparato político-regulamentário; o descontentamento com as reformas orientadas para o mercado na América Latina e a falta de atenção dispensada aos mecanismos de seguridade social; e a crise financeira asiática.

Os impactos e consequências da crise, assim como seu combate, diferenciaram-se, entre os países, pelas determinações dadas pela própria etapa de desenvolvimento do capitalismo, além do grau de inserção internacional das

economias e dos particularismos históricos responsáveis pelas maneiras específicas como os governos responderam politicamente às novas e variadas demandas (SOARES, 2000). Em oposição às políticas fordistas, a década de 1970 viu surgir a necessidade de o capital estabelecer não só um novo papel para o Estado, mas, também, novas condições industriais, em que a produção em massa passou a ser substituída pela produção customizada, e a gestão gerencial burocrática, por uma gestão mais flexível.

Analisando as novas propostas, os projetos e seus impactos, especialmente sobre os trabalhadores ingleses, no período de ascensão do governo de Margareth Thatcher (1925-2013), Antunes (2002) elenca as mudanças que se estabeleceram e que geraram grandes repercussões nos países periféricos, como a redução dos gastos estatais para a área social, a privatização, a abertura da economia, a desregulamentação e flexibilização das relações de trabalho, além da fragilização da práxis sindical e o cerco aos direitos trabalhistas.

O Estado, assim redefinido, assumiu a função de criador das condições de competição no mercado internacional, garantidor de uma infraestrutura básica, de uma força de trabalho qualificada, de recursos científicos e tecnológicos, subvenções, condições de mercado para os grandes grupos financeiros. Assim, a tríade privatização, desregulamentação e abertura econômica passaram a caracterizar a nova face do capitalismo mundial no fim do século XX e na sua transição para o século XXI (SAES, 2001).

Com a crise do fordismo, o que se verificou foi uma luta pela liberdade dos processos produtivos, comercial e financeiro contra todas as formas de rigidez características desse modelo. Do ponto de vista tecnológico, o novo paradigma foi a expressão da substituição da automação rígida de base eletromecânica pela automação flexível de base microeletrônica, a qual permitia instantâneas mudanças no processo produtivo, conforme as flutuações da demanda e da instabilidade dos mercados.

Do ponto de vista do capital, implicava na necessidade de uma força de trabalho igualmente flexível, qualificada, polivalente, trabalhadores com maior potencialidade para a tomada de iniciativas, tornando dispensáveis funções de controle exercidas por níveis hierárquicos intermediários. No âmbito do mercado de trabalho, a busca da flexibilidade exigia a livre contratação entre capital e trabalho, assim como a livre negociação sem a intervenção e regulamentação do Estado,

tendo como objetivo a flexibilização da jornada de trabalho, da remuneração e dos direitos sociais existentes (FILGUEIRAS, 1997).

Sob a hegemonia neoliberal, foi instaurada a individualização na responsabilidade sobre o bem-estar; as empresas e o Estado foram desresponsabilizados; os serviços e os benefícios sociais, convertidos em mercadorias; os direitos sociais perderam centralidade e a concepção de cidadania se restringiu. A legitimação do Estado foi reduzida à ampliação do assistencialismo (SOARES, 2000).

Robert Castel analisa o novo contexto a partir do enfraquecimento da condição salarial e o caracteriza pelo aparecimento de um perfil de trabalhadores sem trabalho, supranumerários, “inúteis para o mundo” (CASTEL, 1998, p. 527). Essas transformações desencadearam, dentre outras coisas, o desemprego estrutural, baixas dos ganhos salariais, destruição de habilidades e precarização das atividades, vitimando homens, mulheres, crianças, velhos e, sobretudo, os jovens. Este autor considera que a juventude é a que ressentiu de forma mais aguda as consequências dessa dinâmica, tendo em vista a perda de sentido do futuro, embora não seja a única concernida por esse fenômeno.

1.3 Uma Análise Crítica das Políticas Públicas para a Geração de Emprego no Contexto Neoliberal

Ao analisar o alcance das políticas públicas frente às transformações que se estabeleceram, Castel (1998) afirma que o desemprego revela o calcanhar-de-Aquiles do Estado social-democrata, ao passo que sua política social resulta das exigências externas no sentido de competitividade e poder. Este autor reacentua o posicionamento de David Harvey (1989) quanto às expectativas do emprego - formas particulares de emprego como contratos por tempo determinado, interinidade e trabalho parcial, e chama de “empregos ajudados” (CASTEL, 1998, p. 514) aqueles mantidos pelos poderes públicos, na luta contra o desemprego.

O que se observa é uma transformação das economias capitalistas, a partir de 1970, paralelamente à transformação da estrutura ocupacional. A precarização do trabalho, conforme análises de Castel (1998), está inserida na dinâmica da

modernização, das reestruturações industriais em favor da competitividade, conforme análises marxistas do XIX. A flexibilidade exige que o trabalhador se adapte às variações da demanda e que empresas recorram a subcontratações ou tratem de treinar seu pessoal para a aquisição da polivalência, descartando aqueles que não atingem as exigências em questão, num processo de seleção permanente. Segundo esse autor, as políticas de qualificação da mão de obra nem sempre correspondem a imperativos técnicos, pois a aposta das empresas está voltada para a prevenção de mudanças tecnológicas. Por essa razão, contratam jovens com excelente qualificação para exercerem atividades muito aquém de suas habilidades, resultando em dois fenômenos: desmotivação, aumento da precariedade e risco de os jovens sem nenhuma qualificação ficarem absolutamente sem alternativas para o emprego.

Diante disso, Castel (1998) é incisivo no tocante às políticas de qualificação como caminho para o emprego: hoje, formação e qualificação convivem com a possibilidade da não-empregabilidade dos qualificados e tais políticas insistem em se apoiar na dinâmica das empresas e do mercado, na medida em que estes atores (empresas e mercados) veem as conquistas sociais como obstáculos diante da competitividade e regulam seus mecanismos para vulnerabilizar e excluir.

A intervenção do Estado neoliberal no domínio do emprego marca a passagem de políticas desenvolvidas em nome da integração para políticas conduzidas em nome da inserção. Castel (1998) faz considerações acerca dessas ações públicas:

Entendo por políticas de integração as que são animadas pela busca de grandes equilíbrios, pela homogeneização da sociedade a partir do centro. São desenvolvidas através de diretrizes gerais num quadro nacional. É o caso das tentativas para promover o acesso de todos aos serviços públicos e à instrução, uma redução das desigualdades sociais e uma melhor divisão das oportunidades, o desenvolvimento das proteções e a consolidação da condição salarial. [...] As políticas de inserção obedecem a uma lógica de discriminação positiva: definem com precisão a clientela e as zonas singulares do espaço social e desenvolvem estratégias específicas para elas. [...] As políticas de inserção podem ser compreendidas como um conjunto de empreendimentos de reequilíbrio para recuperar a distância em relação a uma completa integração (CASTEL, 1998, p. 538).

As políticas de inserção ou específicas não viabilizam a vocação homogeneizadora das ações, mas multiplicam os tratamentos especiais para as populações com problemas, fogem da possibilidade de desenvolver negociações coletivas e abrem espaço tão somente para formas modernas de exploração da mão de obra, afirma Castel (1998).

Gaudêncio Frigotto (2004) se atém à discussão em torno das políticas públicas em face da problemática dos jovens em sua relação com o mundo do trabalho no Brasil, e faz questão de frisar que as mazelas vividas por esse segmento passam, antes de mais nada, pela questão de classe a que pertencem, pela origem social, pois

os jovens que têm trabalho precoce, de baixa qualidade e remuneração, e os jovens que têm pouca escolaridade e de péssima qualidade ou estão fora da escola acham-se nesta condição por serem filhos de trabalhadores com condições de vida precárias (FRIGOTTO, 2004, p. 211).

Para o referido autor, a mutilação dos direitos elementares da juventude filha da classe trabalhadora é histórica e se agrava na medida em que a elite econômica, política e cultural se recusa a efetivar reformas (sociais, tributárias e agrária) em nome da subserviência ao capital e sugere mudanças no rumo das políticas, em direção à superação da essência conservadora do neoliberalismo, a qual mascara a estrutura social geradora de desigualdade.

Frigotto (2004) considera que as políticas públicas relacionadas aos jovens estão envolvidas em impasses estruturais da economia e da cultura da elite brasileira subordinada aos centros hegemônicos do capital. Assegura que há necessidade de políticas que alterem a conjuntura e reforme as estruturas produtoras de desigualdade social. Critica as políticas do governo Lula, caracterizadas pela permanente falta de continuidade e de compromisso com o que defendera ao longo da sua campanha e as chama de “assistencialistas”, na medida em que atacam superficialmente os efeitos dessa neutralidade e da falta de ações contundentes. Assim como Castel (1998), ataca o caráter homogeneizador e particularista das políticas públicas e propõe a idealização de ações a partir da diversidade social e cultural dos sujeitos coletivos singulares. Finalmente, considera

que a viabilidade de tais ações depende de vontade política, e não apenas econômica, uma vez que o PIB do Brasil varia entre o 8º e o 12º maior do mundo.

Será tratada no capítulo seguinte a trajetória das primeiras políticas públicas para a juventude no Brasil até a formulação do ProJovem.

1.4 A Reestruturação Produtiva na América Latina e no Brasil

A clássica divisão do século XX realizada pelo historiador inglês Eric Hobsbawn apresenta três períodos: de 1914 a 1945, a chamada Era da Catástrofe, devido às duas grandes guerras mundiais; de 1945 a 1973, denominada Era de Ouro do Capitalismo; e de 1973 a 1989, período em que houve o predomínio da recessão e da estagnação na economia mundial (HOBSEBAWN, 2001). De fato, a crise financeira e do comércio internacional, e a inflação crônica associada ao baixo crescimento da economia, são as manifestações mais latentes na passagem dos anos 1980 para a década de 1990. Marcada pelas reformas neoliberais, pela intensificação das práticas de ajuste neoliberal nas empresas e abertura comercial, essa década foi responsável por importantes mudanças nos mercados de trabalho da América Latina e brasileiros.

Alves Filho *et al* (1998) aponta duas conclusões acerca das mudanças tecnológicas e organizacionais implementadas nos anos 1990, no Brasil. Primeiramente que o processo de modernização ocorreu, principalmente, nos setores orientados para o mercado externo (indústria automobilística etc.). E, segundo lugar, que é praticamente impossível visualizar, em qualquer setor, uma planta em que o modelo flexível tenha sido totalmente introduzido: “as empresas, em sua maioria, estão mudando em um ritmo lento e em um padrão incremental devido à instabilidade econômica e à carência de capital para investimentos” (ALVES FILHO *et al*, 1998, p.122).

Martins (2001) reforça as considerações de Alves Filho *et al* (1998) ao observar que o processo de modernização industrial no Brasil obedece a trajetórias de adaptação, considerando as condições e as possibilidades técnicas e financeiras existentes no país. Ressalta que o esforço das empresas parece resumir-se à adoção de novas técnicas de gestão e organização da produção copiadas do

modelo japonês (toyotismo), só que, aqui, confirmando a dinâmica da reestruturação nos países periféricos, centrada em baixos salários, baixo nível de desenvolvimento tecnológico e baixa qualidade dos produtos.

A entrada dos países latino-americanos no processo de implementação das políticas de ajuste neoliberal se deu de maneira diferenciada. O Chile, segundo considerações de Soares (2000), é o país onde ocorreu a mais radical ruptura político-institucional do continente, iniciada já nos anos 1970, num contexto de ditadura militar. No México o ajuste só ocorreu na segunda metade dos anos 1980, e, no Brasil, somente com a virada dos anos 1990. Essas diferenças derivam essencialmente, conforme assinala a autora, do tipo de trajetória econômica, social e política percorrida pelos países antes da crise dos anos 1980. Essas trajetórias, baseadas em diferentes estruturas produtivas, traduzem-se em diferentes instituições políticas, sistemas partidários e organizações sindicais e empresariais, as quais resultam em capacidades diferenciadas de sustentar formas pactuadas ou solidárias de implementação das mudanças.

Nesse sentido, ainda de acordo com Soares (2000), os países da América Latina estabeleceram os seguintes objetivos comuns: 1) aumentar o grau de abertura econômica para o exterior, a fim de atingir maior competitividade de sua produção; 2) racionalizar a intervenção do Estado na economia, liberalizar os mercados, os preços e as atividades produtivas; 3) estabilizar o comportamento dos preços e de outras variáveis macroeconômicas. As diferenças entre essas investidas localizam-se no grau de intensidade e ritmo com que tais países perseguiram esses objetivos comuns e pelas estratégias de desenvolvimento da industrialização.

Simultaneamente à existência de aspectos comuns, a diversidade de consequências econômicas, políticas e sociais entre os países da América Latina localiza-se, entre outros aspectos, na estruturação anterior das políticas públicas, do seu grau de universalidade, do seu padrão de financiamento, da sua cobertura etc. Soares (2000) aponta três padrões de desmonte das políticas públicas sociais na região: 1) destruição do padrão anterior e ruptura com o mesmo, no caso do Chile; 2) desmonte de políticas sociais pouco estruturadas e frágeis, nos casos do Peru e da Bolívia, cujo Estado executor de políticas sociais deixou de existir e cujos programas passaram para as mãos das ONGs; e 3) desmonte tanto das políticas sociais frágeis quanto das políticas estruturadas, no caso do Brasil e seu programa de Seguridade Social. Em todos os países latino-americanos, verificou-se, a partir da

perseguição dos objetivos anunciados, o agravamento das condições de desigualdade social cujas possibilidades de reversão são inversamente proporcionais às capacidades de destruição (SOARES, 2000).

De acordo com Cattani (1995), a compreensão do processo de trabalho e das novas tecnologias estabelecidos pela reestruturação produtiva no Brasil foi dificultada devido à rapidez com que foram estabelecidas as mudanças e sua diversidade. Soma-se a isso a dispersão de fontes e a socialização dos dados e estudos materializados em relatórios, dissertações e teses que permanecem pouco acessíveis.

Tumolo (2001) realizou pesquisa bibliográfica com a finalidade de montar um painel da produção investigativa a respeito da reestruturação produtiva no Brasil. Dentre as várias conclusões que o autor obteve, deu-se destaque àquelas referentes ao processo de trabalho nos seus variados aspectos, tais como introdução de novas tecnologias, organização e gestão do trabalho, qualificação/ desqualificação. Nesse campo, foi verificado, conforme aponta o autor, que

o único consenso é o dissenso. Em outras palavras, não é possível encontrar, pelo menos dentro dos parâmetros teórico-metodológicos dos referidos estudiosos, nenhuma homogeneidade e nenhum padrão único ou mesmo determinante no que se refere a vários aspectos dos processos de trabalho (TUMOLO, 2001, p. 27).

Alves (2009) esclarece que o metabolismo social da precarização do trabalho constituído pela degradação salarial e pelos “desligamentos do salariedade regulado” (ALVES, 2009, p. 190), no Brasil, foi marcado não apenas pelo cenário interno de reformas capitalistas, como também pela intensa reação neoliberal de viés político-ideológico no cenário externo: à época da queda do Muro de Berlim, em 1989, e do fim da URSS, em 1991, deu-se a “proclamação da vitória gloriosa da globalização capitalista” (Idem, p. 190), momento em que se articulou a hegemonia neoliberal na América Latina, sendo o Brasil o elemento-chave do Consenso de Washington.

O elemento ideológico, segundo o autor, baseado em novos modos de sociabilidade, organizados a partir das expectativas e utopias de mercado, foi, em si, uma mediação fundamental da exitosa instauração de novos métodos de gestão: a vitória de Fernando Collor de Melo (1990-1992), em 1989, explicitou, dentre outros fatores, uma alteração no cenário da luta de classes no Brasil, que assistiu à derrota

do candidato da Frente Brasil Popular, Luís Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores (PT), abrindo espaço para o avanço do receituário neoliberal e suas políticas de impulso à reestruturação capitalista, nos anos 1990.

De acordo com Cacciamali e Bezerra (1997), cujas proposições pactuam com as de Alves (2009), foi no início da década de 1990, no governo Collor de Melo, que o Brasil cedeu aos postulados neoliberais recém-consolidados no Consenso de Washington, com suas desregulamentações nas mais distintas esferas do trabalho e da produção. Ao tentar cumprir aquelas determinações, o Presidente deu os passos iniciais para adequar o sistema produtivo brasileiro ao modelo de produção flexível. Para isso, aquele governo adotou novas técnicas de gerenciamento do trabalho e da produção, além da implantação de novas tecnologias como parte do Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade. Voltado para todos os setores da indústria incluiu uma ampla frente de ações, a exemplo da Linha de Apoio à Gestão da Qualidade – LAGQ, do Fundo Especial de Apoio às Pequenas e Médias Empresas Industriais – FEMEPI, de Projetos de Recursos Humanos para o Desenvolvimento Tecnológico – RHAE, de Projetos de Especialização em Gestão da Qualidade – PEGQ e do Programa de Apoio Tecnológico às Micro e Pequenas Empresas – PATMAE.

Num balanço de tais ações, os planos do Governo Collor trouxeram efeitos catastróficos para a classe trabalhadora e tornaram mais distante o projeto de desenvolvimento nacional, na medida em que aprofundaram os sinais de desestruturação do mercado de trabalho com o crescimento combinado do desemprego, de postos de trabalho precários e do dessalariamento. Essas atividades foram propostas em nome da reorientação da política macroeconômica para o mercado externo, por meio da aceleração da reestruturação industrial, da abertura comercial, financeira e produtiva, eliminação das regras especiais de importação, substituição das barreiras não-tarifárias, redução das alíquotas alfandegárias, privatização das estatais. Tomou por base o discurso em nome da modernidade de um país para o primeiro mundo e o Estado-mínimo como estratégia para implementar o ideário neoliberal.

Ao todo, foram privatizadas 33 empresas durante os governos Collor e Franco (1990-1994). A quase totalidade dessas empresas estava na indústria da transformação. A partir de 1995, o alcance da privatização seria enormemente ampliado com a decisão de acabar com os monopólios do setor público na área da

infraestrutura, os quais produzem serviços diretamente consumidos pelas famílias e pelas empresas em geral, como eletricidade, telecomunicações, saneamento e transportes. Entre 1995 e 1998 somaram-se 80 privatizações de empresas estatais brasileiras (PINHEIRO *et al*, 1999a).

Estas ações imprimiram uma forte recessão ou baixo crescimento da economia, o que obrigava as empresas a se ajustarem às mudanças através da demissão de trabalhadores numa agilidade maior que a queda da produção. Nesse sentido, Rodrik (2002) afirma com incrível contundência que

Simplemente não há prova de que a adoção da liberalização do comércio está sistematicamente associada a taxas de crescimento mais elevadas. As instituições multilaterais como o Banco Mundial, o FMI e a OCDE promulgam regularmente conselhos fundados na convicção de que a abertura gera consequências previsíveis e positivas sobre o crescimento. A verdade é que a evidência disponível quanto a isso está longe de ser tão forte quanto se pretende (RODRIK, 2002, p. 69).

Estas medidas neoliberais foram responsáveis por sérias ameaças à soberania nacional brasileira, com o aumento da dependência ao capital estrangeiro e a destruição do patrimônio público com as privatizações, além, é claro, de prejuízos alarmantes para o movimento sindical e para o movimento popular. Para Pochmann (1998), era a instalação do desemprego disfarçado, com setores envolvidos em atividades temporárias, sem regime de trabalho, sem reconhecimento legal, em condições precárias e subempregados. Conforme Pinheiro *et al* (1999b), a taxa de desemprego seguiu uma trajetória ascendente na segunda metade do anos 1990, passando de uma média anual de 4,6%, em 1995, para 7,6%, em 1998.

Esse conjunto de transformações reconfigurou o mercado de trabalho brasileiro acentuando os seus elementos mais precários, enquanto o governo federal, particularmente na gestão de Fernando Henrique Cardoso, empreendeu ampla desregulamentação da relação capital *versus* trabalho. Os impactos dessa dinâmica sobre os segmentos juvenis serão abordados a seguir.

1.5 A Reestruturação Produtiva e Seus Efeitos Sobre a Juventude Brasileira

As políticas neoliberais, a globalização da economia e a reestruturação produtiva, conforme já foi demonstrado, estão profundamente articuladas ao processo de agravamento da exclusão social e do quadro de desigualdades sociais em todo o mundo, sobretudo em países do terceiro mundo e em países em desenvolvimento, como o Brasil.

Desde o início dos anos 1990, verifica-se, neste país, o conjunto de regras e fórmulas traçadas pela reestruturação da produção e postas em prática pelas empresas e setores industriais, cujas consequências se abateram com uma surpreendente força sobre a classe que vive do trabalho. Para Antunes (1998), essa classe inclui desde aqueles que se beneficiaram com o avanço tecnológico e que vivenciaram uma maior intelectualização do seu trabalho, até aqueles que fazem parte do trabalho precário, parcial, terceirizado, informal, da subclasse dos trabalhadores, incluindo os que vivenciam as consequências do desemprego estrutural. O que se constata é um mercado de trabalho marcado pela elevação das taxas de desemprego, pelo crescimento da informalidade, pela precarização das condições e das relações de trabalho, pelo desmonte da legislação trabalhista, pelas perdas de direitos e por outros aspectos apontados anteriormente.

A década de 1990 foi inaugurada, conforme Telles, com a promessa de redenção para os dramas da sociedade brasileira e se encerrou encenando aos olhos de todos o “espetáculo da pobreza talvez jamais vista em nossa história republicana” (TELLES, 2001, p. 15). Para a autora, essa pobreza emerge dos lugares onde sempre esteve: do mercado de trabalho, da economia informal, do mundo rural, do Nordeste, com sua herança oligárquica, da lógica que organizou a entrada do Brasil no mundo capitalista. O empobrecimento dos trabalhadores urbanos, a deterioração salarial, o desemprego em larga escala, o subemprego e a informalidade dão o tom ao debate em uma sociedade que se modernizava frente à industrialização e à urbanização, na transição democrática.

É inegável que, nos anos 1990, a sociedade brasileira tenha convivido com um dos piores desempenhos socioeconômicos de todo o século XX. Conforme indica Mattoso, no Brasil,

ao longo dos anos 1990, foram queimados cerca de 3,3 milhões de postos de trabalho formais da economia brasileira, sendo que desde que FHC assumiu em 1995 foi contabilizada uma queima de nada menos de 1,8 milhão de empregos formais, segundo os dados do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados – CAGED, do Ministério do Trabalho. Até maio de 1999 a indústria de transformação reduziu seus empregos formais em cerca de 1,6 milhão (cerca de 73% do que dispunha em 1989) (...). A construção civil viu desaparecer cerca de 322 mil empregos formais. O comércio também foi duramente atingido (-294 mil). O setor financeiro reduziu sua mão de obra formal em cerca de 354 mil. Apenas o setor de serviços em cerca 160 mil novos postos (MATTOSO, 1999, p. 19).

Pochmann (2010) realiza uma análise comparativa entre os anos 1990 e 2010 e sinaliza para o recente desempenho do mercado de trabalho quando, naquela década, o Brasil não atingia o percentual de 2,7% das ocupações no planeta, sendo que, em 2010, houve a geração de quase 6% do total de 45 milhões de postos de trabalho abertos no mundo. Entretanto, a despeito dessa evolução, permanece a dificuldade de inserção ocupacional para os trabalhadores jovens brasileiros, na medida em que o impacto regressivo das determinações neoliberais atinge em cheio uma expressiva parcela da geração que tem entre 18 e 29 anos de idade.

Do ponto de vista demográfico, o Brasil, ao final dos anos 1990, viveu uma incrível transição denominada “onda jovem”. Madeira e Rodrigues, ao analisarem os alargamentos e estreitamentos da pirâmide etária brasileira, constatam, com base na Pesquisa Nacional por amostra de Domicílios (PNAD), que a população brasileira de jovens entre 20 e 24 anos, em 1995, correspondia a 8,5% da população do país, ao passo que os adolescentes entre 15 e 19 anos eram os mais numerosos, representantes de 10,4% da população total.

No ano 2000, estes mesmos adolescentes fariam parte do grupo de jovens entre 20 e 24 anos, constituindo “umas das maiores proporções de jovens da história demográfica brasileira” (MADEIRA e RODRIGUES, 1998, p. 430). As autoras consideram, a partir dessa perspectiva, que tais alargamentos ou estreitamentos vão, necessariamente, produzir ecos (novos alargamentos ou estreitamentos) em sucessivas gerações. “Onda”, nesse sentido, é, portanto, a denominação empregada para o momento de alargamento de uma determinada faixa etária. O crescimento absoluto de um grupo etário específico, como o que se verificou ao final dos anos 1990, expressa mudanças na estrutura etária da população ocasionadas por

alterações dos fatores que intervêm na dinâmica demográfica, a exemplo de fecundidade, mortalidade e migrações, segundo as autoras.

Analisando a evolução da população brasileira entre 15 e 24 anos de idade, observa-se que, em 1980, esse grupo compunha um total de 25,1 milhões de uma população estimada em quase 119 milhões de pessoas, ou seja, um percentual de 21,1%; em 1996, eram 31,1 milhões de um total de pouco mais de 161 milhões de pessoas ou 19,8% (IBGE, 1999; OLIVEIRA *et al*, 1998). Em 2000, eram 47 milhões de indivíduos com idade entre 15 e 29 anos, representantes de 27,4% de um total populacional de 171 milhões de pessoas (IBGE, 2010).

O Brasil, de acordo com dados do Fundo de População das Nações Unidas, no ano de 2003, foi considerado o quinto país do mundo com maior percentual de jovens com idade entre 15 e 24 anos, 30% da população total, atrás da China, da Índia, dos EUA e da Indonésia (UNFPA/ UNB, 2010). Dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD/IBGE (2010) comprovam que há cerca de 51.340.473 milhões de indivíduos brasileiros na faixa de 15 a 29 anos de idade, correspondendo a 26,8% da população total do país. Barber-Madden e Santos (2010), ilustram bem este evento:

A estrutura etária da população brasileira, praticamente estável durante boa parte do século passado, sofreu uma desestabilização em decorrência do declínio da fecundidade a partir de meados dos anos 1960. De fato, é visível a redução na proporção de pessoas abaixo dos 15 anos e o aumento acelerado na proporção daquelas com 60 anos ou mais. Por outro lado, ainda que o declínio da fecundidade venha a provocar uma redução na proporção de jovens a médio e longo prazo, este segmento populacional continuou aumentando em números absolutos durante o primeiro decênio do século XXI (BARBER-MADDEN e SANTOS, 2010, p. 14).

Essa mudança na composição demográfica brasileira implicou diretamente no crescimento da População Economicamente Ativa – PEA, a qual passou a ser superior ao aumento da população total desde a década de 1970, fenômeno que significou uma pressão adicional em termos de expansão da oferta de mão de obra no interior do mercado de trabalho. Nessa contextualidade, a taxa de desemprego, entre o grupo de indivíduos entre 15 e 19 anos de idade, passou de 13% para 23%, no período de 1995 a 2004, enquanto que, entre os jovens com idade de 20 a 24

anos, o índice de desemprego saltou de 10% para quase 16%, no mesmo período (POCHMANN, 2008).

Em 2005, o número de jovens desempregados com idade entre 15 a 24 anos chegava perto de 2 milhões e, a cada 10 jovens brasileiros, 7 não encontravam emprego com carteira assinada, de forma regular, para que pudessem gozar de direitos trabalhistas. Em 2007, o percentual de empregados da mesma faixa etária sem carteira de trabalho assinada, em relação ao total de empregados nas grandes regiões do Brasil, era de 49,7% na região Nordeste, contra 28,9% na região Sudeste. Em 2008, a taxa de desemprego entre jovens de 18 a 24 anos de idade, na região metropolitana de Salvador, era a maior dentre as regiões analisadas, ou seja, cerca de 36,7% (DIEESE, 2009).

Diante desse quadro, havia um “estoque” de jovens na expectativa pela ampliação do mercado de trabalho, e cuja falta de perspectiva se destacava como um dos principais fatores de desagregação, sobretudo entre os de 16 até 24 anos de idade, pertencentes às famílias de baixa renda. A exclusão dos jovens que atingiram a idade de ingresso no mercado de trabalho e sem perspectiva de emprego levou ao estabelecimento de uma realidade desastrosa para os filhos da classe trabalhadora, com limitadas possibilidades de inserção profissional.

Considerando as maiores taxas de fecundidade no Brasil nas famílias com menor renda e a rigidez da estrutura da sociedade brasileira não favorável à mobilidade social, Brito (2008) salienta que a maior parte dos jovens que compõem esse “bônus demográfico” vem de situações de profunda exclusão social.

Os jovens brasileiros tornaram-se, dessa forma, sujeitos de políticas sociais, integrantes de um grupo social afetado por problemas específicos relacionados, também, à escolarização precária, à evasão escolar, à saúde, a mortes por homicídio, à incapacidade de atuar com plena consciência dos direitos que lhes são assegurados com base num pensamento crítico e emancipador e à dificuldade de se tornarem agentes sociais capazes de participar efetivamente de ações políticas que atendam aos seus interesses e os tirem do “isolamento sociocultural”, nas palavras de Sposito e Carrano (2003).

Segundo dados do PNAD (2007), em 2007, 67% dos jovens brasileiros entre 18 e 24 anos estavam fora da escola, sendo que, dentre eles, 17% não possuíam o ensino fundamental completo. O grau de analfabetismo entre pessoas com 15 anos de idade ou mais atingiu, no mesmo ano, o patamar de 10%, contra taxas que

variavam entre 2 e 4% no Uruguai, na Argentina e no Chile (CASTRO *et al*, 2009). Os analfabetos entre 20 e 29 anos, no Nordeste, atingiram a maior taxa dentre todas as regiões do país: 7,4% contra 1,1% na região Sul (IBGE, 2010). A juventude passou a demandar ações políticas que dessem conta do aumento de sua escolaridade, da sua formação profissional, da sua participação social, da garantia do primeiro emprego e de uma política de proteção.

O Estado brasileiro apareceu como ator social com ações políticas que resultaram do reconhecimento dos efeitos da desestruturação do mercado de trabalho frente à conjuntura neoliberal. Assim, passou a formular estratégias de controle dos processos de precarização juvenil, com a inserção dos jovens no mercado de trabalho através da qualificação da mão de obra, apoiando-se nas exigências de um novo perfil da força de trabalho e nos novos processos de produção. A resposta do governo brasileiro, diante desse quadro de precarização juvenil através da promoção de oportunidades de ingresso no mundo do trabalho via políticas públicas, será o tema tratado no Capítulo 3 deste trabalho.

Uma periodização das políticas de juventude na América Latina elaborada por Abad (2002), levando em conta sua evolução histórica, aponta quatro modelos de políticas de juventude, a saber: a) ampliação da educação e uso do tempo livre, entre 1950 e 1980; b) controle social, entre 1970 e 1985; c) enfrentamento da pobreza e prevenção do delito, entre 1985 e 2000; e d) inserção laboral de jovens excluídos, entre 1990 e 2000. O autor ressalta que essa evolução é determinada pelos problemas de exclusão social dos jovens e pelos desafios de como facilitar-lhes o processo de transição para a vida adulta, assim como sua adequada integração na sociedade.

Estas orientações dirigidas ao controle social do tempo juvenil, à formação de mão de obra e à realização dos jovens como sujeitos de direitos levam à reflexão das representações acerca da juventude e, nesse sentido, Abramo (1997) apresenta uma análise das interpretações acerca dos jovens no Brasil. A autora ressalta a grande dificuldade de se considerar os jovens para além de um problema social, e chama a atenção para a maneira como as políticas governamentais tomam os jovens, eles próprios, problemas sobre os quais é necessário intervir para salvá-los e integrá-los à ordem social.

Em entrevista concedida ao site *Juventudes Sul-americanas*, a autora esclarece, com base na pesquisa que coordenou no Brasil, entre 2008 e 2010 -

"Juventudes Sul-Americanas: diálogos para a construção da democracia regional", que a caracterização da juventude como perigosa, violenta e irresponsável é um traço comum a todos os países latino-americanos, embora mais acentuada no Brasil, perdendo apenas para a Argentina. De acordo com a autora,

sempre houve a possibilidade de associação entre a juventude e a desordem, a ruptura, a descontinuidade, de desvios e rupturas com a ordem social. Isso não é só na sociedade brasileira, está presente até na mitologia grega e na mitologia romana. Em algumas conjunturas ela se consolida mais ou menos em sentidos diferentes [...]. O que sabemos é que essa possibilidade de associação com dimensões negativas sempre esteve presente na história da cultura ocidental.

A autora ainda esclarece, na referida entrevista que, embora a pesquisa tenha revelado como é presente a visão negativa sobre a juventude, revela, também, por parte de jovens e de adultos, a percepção da importância das questões de juventude e a manifestação de apoio à ideia de que deve haver políticas públicas que atendam aos direitos dessa parcela da população.

Os problemas da juventude deram origem a ações para o enfrentamento das demandas relacionadas, portanto, à saúde, à escolaridade, à segurança e ao trabalho e emprego. Nesse processo, verifica-se, a partir dos anos 1990, a criação de programas elaborados por diferentes ministérios orientados por uma perspectiva autovalorizadora da juventude, de acordo com Rua (1998a).

Nessa contextualidade de amplas transformações na produção e reprodução da vida social, determinadas por mudanças nos processos de trabalho, pela reforma do Estado e por novas formas de enfrentamento da questão social sob o impulso da intensificação da competição intercapitalista e suas consequências – terceirização, trabalho temporário, parcial e precário, informalidade – ganharam espaço estratégias de inspirações neoliberais no campo da política pública brasileira em face das necessidades sociais da população. Direcionadas aos mais pobres, as políticas de transferência de renda, com as primeiras experiências iniciadas no início de 1995 e expandidas a partir de 2001, são caracterizadas por Molina (2005) como Modelo de Política de Proteção aos Pobres (MPPP), em virtude da persistência da pobreza, da ineficácia das instituições e organizações públicas, das consequências sociais

negativas do modelo econômico adotado e da perda do protagonismo do Estado diante dos setores privados, externo e do terceiro setor.

Agências multilaterais, como BIRD, PNUD, BID e CEPAL, passaram a propor, ao longo dos anos 1990, ações públicas em que o papel do Estado deveria limitar-se à coordenação e à articulação do desenvolvimento econômico e social, em parceria com o mercado. O que se depreende disso é uma inversão das premissas do keynesianismo, na esfera das políticas de proteção social, com a descentralização, focalização e privatização. Os serviços sociais com vistas à redução da pobreza passaram a estar reduzidos e adequadamente focalizados em segmentos vitimizados pela pobreza extrema.

Com o intuito de responder à difícil aquisição de níveis escolares e de oportunidades no mundo do trabalho pelos segmentos juvenis pauperizados, diferentes experiências governamentais passaram a ser empreendidas pelo Estado brasileiro, por meio de programas destinados a contribuir para o futuro ingresso dos segmentos juvenis no mercado de trabalho. O ProJovem emergiu, portanto, como uma intervenção pública a fim de minimizar os efeitos das consequências da dinâmica do modo de produção vigente sobre a juventude brasileira.

O capítulo seguinte trará uma abordagem sobre os aspectos que se relacionam aos determinantes e à formulação das políticas públicas, de um modo geral, bem como sobre as condições essenciais para a formação da agenda pública, o processo de implementação das ações governamentais, suas caracterizações e aspectos, para que, em seguida, se possa dar início à problematização do ProJovem enquanto política pública para a juventude. Trata-se de situar os fatores diretamente relacionados à considerável importância atribuída ao campo do conhecimento denominado “políticas públicas”, com ações cujas consequências tão logo se fizeram sentir diante da nova face do capitalismo mundial sobre diferentes categorias sociais, especialmente a juventude, no fim do século XX e sua transição para o século XXI.

CAPÍTULO 2

AS POLÍTICAS PÚBLICAS COMO OBJETO DE ESTUDO: MODELOS DE ANÁLISE E CORRENTES TEÓRICAS

Este capítulo tem por objetivo suscitar uma análise das principais formulações teóricas e conceituais acerca da expressão “política pública”, das características e dos determinantes para a sua construção, do que está em jogo na implementação e a trajetória das políticas públicas no Brasil. Serão discutidas, inicialmente, as definições e acepções que essa expressão recebe dos vários teóricos enquanto campo do conhecimento, as contribuições dos seus fundadores, os modelos explicativos da ação dos governos, os modelos e os principais elementos que compõem a política pública. Serão, ainda, trabalhadas as condições essenciais para a formação da agenda pública, para a formulação das alternativas de ação e uma classificação dos atores participantes em cada uma das fases em que se divide a política pública, como também a relação entre esses elementos. Posteriormente, serão tratadas as questões acerca do processo de sua implementação e suas características determinantes. O capítulo será finalizado com uma breve descrição da construção histórica da agenda de políticas públicas no Brasil e, mais especificamente, das políticas para a juventude.

2.1 Sobre o Campo de Conhecimento das Políticas Públicas

Souza (2007) reúne alguns fatores que se relacionam à expressiva importância atribuída ao campo de conhecimento denominado políticas públicas, nos últimos anos. Para a autora, o conhecimento das etapas do processo em que se divide uma política pública passou a ser condição essencial para a restrição dos gastos públicos na área social. Somam-se a esse fator as consequências do fim das políticas universais keynesianas do pós-guerra e sua substituição por políticas focalizadas, condicionadas pelos determinantes do ajuste fiscal e do equilíbrio dos

orçamentos, ao longo dos anos 1980, de forma particularmente aguda na América Latina. A pouca capacidade dos países em desenvolvimento e recém-democratizados para desenhar políticas de enfrentamento das difíceis condições econômicas e sociais também constituiu-se como um dado favorável a que o desenho e as regras das políticas públicas passassem a ser pensados.

A autora elabora um exame dos principais conceitos e modelos de análise de políticas públicas em busca de um mapeamento das perspectivas como a literatura clássica e recente tratam o tema. Para a autora, uma teoria geral da política pública implica numa síntese de teorias construídas no campo da sociologia, da ciência política e da economia, e sua utilização visa à explicação das relações entre Estado, política, economia e sociedade; daí a razão do interesse de pesquisadores das mais variadas disciplinas das ciências sociais e humanas em trabalhá-la.

Pode-se entender por política pública o campo do conhecimento que busca analisar a ação governamental e propor mudanças no seu andamento. Sua formulação constitui-se em propósitos de governos democráticos, no sentido de realizar programas e ações com a finalidade de produzir alterações na realidade de um dado contexto. Sua definição passa pelo campo de uma relativa autonomia do Estado que, embora influenciada por distintos fatores e pelos diferentes momentos históricos, gera as condições de implementação (SOUZA, 2007).

A política pública, enquanto área do conhecimento e disciplina acadêmica – *policy science* –, segue duas tradições: uma europeia, em que o papel do Estado e suas instituições constituem o foco dos estudos e pesquisas; e outra americana, que rompe com as bases teóricas de explicação do papel do Estado e se concentra nos estudos sobre a ação dos governos (SOUZA, 2007). A origem deste campo do conhecimento se dá a partir da Ciência Política norte-americana, cujos problemas de investigação, como o clássico questionamento sobre o que é um bom governo, qual o melhor Estado e as forças políticas cruciais no processo decisório, são somados às investigações voltadas aos resultados que um sistema político pode produzir, às contribuições de certas estratégias para a solução de problemas específicos e ainda às maneiras e razões que movem os governos a optarem por determinadas ações (SOUZA, 2007; FREY, 2000).

Conforme afirma Frey (2000), compõem o arcabouço dos questionamentos tradicionais da ciência política a análise da inter-relação entre as instituições

políticas, o processo político e os conteúdos de política, estes entendidos como a configuração dos programas, as questões técnicas e decisoriais.

A introdução da política pública como ferramenta nas decisões do governo em direção à solução de problemas públicos se dá mediante a necessidade de os EUA e a Europa enfrentarem as consequências do segundo pós-guerra, acompanhada da valorização da tecnocracia nos quadros da administração pública, extrapolando “o estrito apego às tradicionais dimensões normativas e morais do funcionamento de instituições específicas” (PEREIRA, 2008, p. 92), num contexto político marcado pela consolidação do Estado de Bem-Estar Social, pela democracia de massa, pelas conquistas de direitos sociais e pelo estabelecimento de novas instituições de governança internacional, nos países capitalistas industrializados do Ocidente. As políticas públicas surgem como reflexo de novas relações entre Estado e sociedade (PEREIRA, 2008).

Conforme afirma Souza (2007), pode-se considerar que a área de estudos políticas públicas teve quatro fundadores: Harold Lasswell, Herbert Simon, Charles Lindblom e David Easton. Pode-se constatar as contribuições de cada um deles, conforme elaboração desta autora.

Nos anos 1930, Lasswell lançou a expressão *policy analysis* (análise de política pública) e o empreendimento de conciliar conhecimento científico com a prática política dos governos. As decisões e as análises das políticas deveriam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz. Esse cientista político americano, membro da Escola de Chicago, compreendia a política pública como um processo ordenado em etapas e dominado por especialistas e tecnocratas, no qual as instituições públicas, canalizadas por grupos de interesses e partidos, atuam em direção ao alcance das soluções mais adequadas frente às demandas sociais. Estas etapas se desenvolvem de maneira mais ou menos autônoma, com limites definidos, tendo princípio e fim.

Herbert Simon inseriu o conceito de “racionalidade limitada dos decisores” ou *policy makers*. Para ele, problemas de informação incompleta ou imprecisa, associados a tempo e tomada de decisões e autointeresse, são elementos limitadores da racionalidade dos decisores públicos, a qual pode ser maximizada pela criação de regras ou estruturas que modelem seus comportamentos e impeçam a busca da satisfação de interesses particulares.

Contra a ênfase no racionalismo de Laswell e Simon, Charles Lindblom recomendou a incorporação das variáveis relações de poder e integração das distintas fases do processo decisório na formulação e análise das políticas públicas, agregando questões referentes ao papel das eleições, das burocracias, dos partidos e dos grupos de interesse.

Easton definiu a política pública como um sistema, uma relação entre formulação, resultados e ambiente, e que recebe *inputs* dos partidos, da mídia e dos grupos de interesse, os quais irão influenciar os resultados e efeitos (*outputs*).

Fernandes (2007) aproxima a noção de política pública à ideia de que esta se manifesta através de duas dimensões complementares entre si:

Costuma-se pensar o campo das políticas públicas unicamente caracterizado como administrativo ou técnico, e assim livre, portanto, do aspecto ‘político’ propriamente dito, que é mais evidenciado na atividade partidária eleitoral. Esta é uma meia verdade, dado que apesar de se tratar de uma área técnico-administrativa, a esfera das políticas públicas também possui uma dimensão política, uma vez que está relacionada ao processo decisório (FERNANDES, 2007, p. 203).

Em sendo, portanto, relacionada ao campo político, há o pressuposto de que toda ação ou intervenção governamental através de programas e projetos é constitutivamente política, na medida em que distribui custos e benefícios, utiliza recursos coletivos e é formulada por autoridades públicas (MARTES *et al*, 1999). Nesse sentido, as ações públicas se dão num contexto de disputas, interesses e relações de forças, de poder, elementos que “sempre deixarão suas marcas nos programas e projetos desenvolvidos e implementados” (FREY, 2000, p. 219). Assim sendo, tornam-se importantes os arranjos institucionais, as atitudes dos atores políticos, suas representações, opiniões e pontos de vista acerca das metas, dos objetivos, dos procedimentos e outros aspectos relacionados à etapa da implementação de uma política pública.

Rua (1998) propõe o entendimento das políticas públicas como “conjuntos de decisões e ações destinados à resolução de problemas práticos” (RUA, 1998a, p. 731). Essas decisões envolvem procedimentos que passam pelo campo das relações de poder e destinam-se à resolução de conflitos quanto a bens públicos. Dessa forma, as políticas públicas são *outputs* ou respostas/resultados aos *inputs* ou

demandas provenientes do meio ambiente, e aos *withinputs*, estes entendidos como as demandas originadas no interior do próprio sistema político, dos agentes do executivo, dos parlamentares, dos governadores de estados, do Judiciário etc. Constituindo-se enquanto respostas, as políticas públicas têm origem a partir de demandas apresentadas pelos atores políticos ou sociais direta ou indiretamente interessados, que transitam e interagem no ambiente e no sistema político. A autora ressalta que o meio ambiente e o sistema político não se limitam ao plano interno da sociedade nacional, mas envolvem relações interativas entre atores e agências inter e transnacionais.

Ao se considerar a atividade política de maneira mais ampla, tendo como fato primordial e irreduzível que governados e governantes existem realmente, a política em sentido amplo, e não exatamente como 'política pública', constitui-se como uma relação entre pessoas diferentes ou desiguais, assumindo, portanto um caráter conflituoso, desde suas origens (GRAMSCI *apud* PEREIRA, 2008).

Arendt (2002) também ressalta a constituição da política enquanto convivência entre diferentes e se estabelece como relação diante da qual os homens se organizam para certas coisas em comum e essenciais, e evitam a instalação do caos absoluto. Portanto, a política resulta da convivência entre os homens e sua natureza, entre pontos de vista, idade, sexo, etnia e também valores, crenças, opiniões e ideologias distintas (PEREIRA, 2008).

Os conflitos e as divergências daí decorrentes movem a história e a própria política na forma de regulação social. Entretanto, conforme afirma Nogueira (2001), a política, para além de sua possibilidade de resolver conflitos, é dialeticamente contraditória, na medida em que a ela estão associados ambições, poder, interesses, afeto, repressão, o que lhe tira a possibilidade de ser apenas a expressão do justo. A política, segundo Nogueira,

é o espaço onde os indivíduos e grupos postulam a condição de determinar a conduta, as orientações e as opções dos demais [...]. É um campo de luta, uma câmara que amplifica e viabiliza a disputa pelo controle dos mecanismos de comando e opressão, a ponto mesmo de muitas vezes levar os interesses à hostilidade, ao choque aberto, à guerra (NOGUEIRA, 2001, p. 26).

No entanto, esse caráter conflituoso e contraditório da política, conforme defende Pereira, permite “a formação de contra poderes em busca de ganhos para a comunidade e de ampliação da cidadania” (PEREIRA, 2008, p. 91). A “luta política” e a consequente valorização do social em direção à “ampliação da cidadania” asseguram que o Estado cumpra suas obrigações, contrapondo-se à lógica individualizada e egoística do mercado, configurando, ao mesmo tempo, o que se entende por política social, “uma espécie do gênero de política pública” (PEREIRA, 2008, p. 92).

De acordo com essa autora, política pública parte do ramo de conhecimento denominado *policy science*, e não é uma expressão sinônima de política estatal: “A palavra *pública* que sucede à palavra *política* não tem identificação exclusiva com o Estado. Sua maior identificação é com o que em latim se denomina de *res publica*” (PEREIRA, 2008, p. 94) ou coisa de todos, que envolve o Estado e a sociedade de maneira simultânea.

Assim, a compreensão mais adequada de política pública é aquela que se aproxima da ideia de ação pública em que, além do Estado, a sociedade participa, faz-se representar e ganha poder de decisão e condições de exercer o controle sobre a sua reprodução e sobre os atos e decisões do governo. Por sua vez, a palavra *política*, que compõe o conceito em questão, refere-se a planos, estratégias ou medidas de ação coletiva, formulados e executados com vistas ao atendimento de demandas e necessidades sociais (PEREIRA, 2008).

Destarte, de acordo com as análises de Pereira (2001, 2008), política pública é definida enquanto ação que visa à concretização dos direitos sociais demandados e garantidos nas leis, sendo que esses direitos só se aplicam por meio das políticas públicas correspondentes, as quais se operacionalizam mediante programas, projetos e serviços.

Para Saravia (2006), o que está em jogo no fluxo da política pública é um conjunto de decisões pensadas a fim de manter o equilíbrio social ou, ainda, estabelecer ações destinadas a modificar uma dada realidade. Por isso, a política pública abarca decisões que se orientam a partir do seu próprio fluxo, das reações e modificações que provocam no meio social, e também, dos valores, ideias e concepções dos agentes que a elaboram ou que exercem influência nas decisões. Nessa perspectiva, a política pública constitui-se como um sistema de decisões que implicam em ações ou omissões, de caráter preventivo ou corretivo, em nome da

manutenção ou alteração da realidade social, valendo-se de uma prévia definição de objetivos e estratégias de intervenção, e da alocação dos recursos necessários para atingir as metas preestabelecidas. As características principais das políticas públicas, segundo esse autor, portanto, passam pelos seguintes campos:

1 - institucional – quando a política é elaborada por autoridade legalmente constituída no âmbito da sua competência;

2 - decisório – se a política é elaborada a partir de um conjunto de decisões voltadas para a escolha dos fins e/ou meios, diante de uma situação específica e como resposta a problemas e necessidades;

3 - comportamental – na medida em que implica ação ou não-ações, em fazer algo ou nada fazer, embora a política seja um curso de ação e não apenas uma decisão particular;

4 - causal – quando os resultados das ações ou da não-ação exercem efeitos no sistema político e social.

Quanto à não-ação de que fala o autor supracitado, Pereira (2008) chama a atenção para o fato de que as omissões intencionais ou deliberadas de uma autoridade pública, frente a um problema ou responsabilidade de sua competência, não são inócuas. Elas, além de gerarem impactos, muitas vezes, mais profundos que as ações, partem de um plano que não prevê determinadas escolhas públicas; sua natureza não implica em participação dos segmentos que sofrerão suas consequências.

A fim de melhor entender como e por que o governo faz ou deixa de fazer alguma ação que terá repercussões na vida social, alguns modelos explicativos foram desenvolvidos dentro do campo das políticas públicas. Aqui se apresenta um quadro com os principais modelos, a partir de Frey (2000) e Souza (2007). É dada especial atenção às características do modelo de política pública como um ciclo, uma vez que é o modelo do qual se parte para a análise proposta neste estudo, por sua semelhança com o campo empírico desta abordagem.

QUADRO 1 – Modelos Explicativos das Políticas Públicas

Modelo	Descrição
Desenvolvido por Theodor Lowi (1964, 1972)	Classifica a política pública em quatro tipos: 1 – políticas distributivas 2 – políticas redistributivas 3 – políticas regulatórias 4 – políticas constitutivas ou estruturadoras ⁹
Incrementalismo – desenvolvido por Lindblom (1979), Caiden e Wildavsky (1980) e Wildavsky (1992)	Parte do pressuposto de que decisões adotadas no passado influenciam decisões futuras e que a capacidade dos governos de adotar novas políticas públicas ou de reverter a rota das atuais é limitada pela força do processo incremental.
A política pública como um ciclo – <i>policy cycle</i>	A política pública aqui é vista como um ciclo deliberativo constituído por diferenciados estágios, num processo dinâmico e de aprendizagem. Os estágios são os seguintes: 1 – percepção e definição de problemas 2 - definição da agenda ou <i>agenda setting</i> 3 – identificação de alternativas 4 – avaliação das opções 5 – seleção das opções 6 – implementação 7 – avaliação Essa classificação avança em relação às tradicionais classificações - formulação, implementação e controle. Esta abordagem dá ênfase à definição de agenda e tem como ponto de partida a pergunta: por que algumas questões entram na agenda política enquanto outras são ignoradas? Os participantes do processo decisório e o processo de formulação da política constituem os focos principais na medida em que têm poder de incentivo ou de veto. A agenda é definida pelos governos a partir dos seguintes critérios: quando os problemas são definidos e reconhecidos como tais; quando há a construção da consciência coletiva sobre a necessidade de se enfrentar um dado problema. Participantes visíveis (políticos, mídia, partidos etc.) têm o poder de definir a agenda e os invisíveis (acadêmicos e burocracia) definem as alternativas (FREY, 2000).
<i>Garbage Can</i> ou lata de lixo – desenvolvido por	Parte da ideia de que há muitos problemas e poucas soluções, diante dos quais é frequente a prática de tentativa e erro. A anarquia

⁹ Conforme argumenta Pereira (2008), ao passo que as políticas regulamentadoras ou regulatórias afetam o comportamento dos cidadãos e o Estado obriga ou proíbe num grau máximo de coerção, como o código de trânsito, a lei do silêncio, a proibição do fumo em ambientes públicos, as políticas constitutivas “decorrem de ações cuja coerção é débil ou afeta indiretamente o cidadão. São ações que, basicamente, definem regras sobre normas ou o poder constituído” (p. 100): revisões de leis, reformas institucionais ou administrativas.

Cohen, March e Olsen (1972)	e a pouca consistência das organizações públicas seria uma constante. ¹⁰
Coalização de defesa – <i>advocacy coalition</i> , de Sabatier e Jenkins-Smith (1993)	Parte da perspectiva da política pública como um conjunto de subsistemas mais ou menos estáveis que, articulados com acontecimentos externos, dão os parâmetros para os constrangimentos e os recursos de cada uma delas. Crenças, valores e ideias são importantes dimensões de cada subsistema, cuja diferenciação define o número das coalizões de defesa.
Arenas sociais – <i>policy networks</i>	Modelo que investiga a integração entre estruturas, ações, estratégias, constrangimentos, identidades e valores. Empreendedores ou <i>policy community</i> constituem redes sociais que detêm o poder de constranger ações e estratégias, construí-las e reconstruí-las. O foco deste modelo de formulação de políticas públicas está nas relações, vínculos e trocas que se estabelecem entre entidades e indivíduos. ¹¹
Equilíbrio interrompido ou pontuado – <i>punctuated equilibrium</i> , de Baumgartner e Jones (1993)	A política pública aqui é caracterizada por períodos de estabilidade e de instabilidade. As mudanças se dão a partir da experiência de implementação e de avaliação de políticas anteriores. Com o modelo, é possível entender por que um sistema político pode agir de forma incremental, mantendo o <i>status quo</i> , ou por fases de alterações significativas nas políticas públicas. Isso explica por que certas ideias adquirem popularidade e se disseminam, ocupando o lugar de questões que eram centrais.
Gerencialismo público – <i>public management</i>	Sob influência desse modelo, as políticas públicas são focadas na busca da eficiência, no fator credibilidade (regras claras) e na questão da delegação. Os trabalhos nessa linha enfatizam questões como a eficiência e a racionalidade das políticas públicas via desregulamentação, privatização e reformas no sistema social.

Elaborado a partir de Frey (2000) e Souza (2007)

O que se observa, em meio a distintas, amplas e complexas definições acerca de políticas públicas, é a aceitação de que elas envolvem atividade política correspondente a uma escolha dentre várias opções, conforme a hierarquia das preferências dos atores envolvidos, expressando certa adequação entre os fins pretendidos e os meios disponíveis. Esse processo político, como afirma Rua

¹⁰ O caráter anárquico das organizações públicas está presente também no modelo de Múltiplos Fluxos, de Kingdon *apud* Capella (2007). Pela complexidade e quantidade de problemas com que lidam os formuladores de políticas públicas, somente algumas serão consideradas na “agenda decisional”, isto é, a parte da agenda que contém soluções prontas. Este modelo, baseado no modelo “lata de lixo”, analisa os fluxos que percorrem uma decisão em organizações que se configuram como “anarquias organizadas” (como universidades e governos nacionais), que operam sob incerteza e com alto grau de ambiguidade.

¹¹ Conforme discute Frey (2000, p. 221), não se trata de relações sociais institucionais, com distribuição de papéis; são relações mais informais, que permitem que se criem laços de confiança além de uma estrutura horizontal de competências com grande densidade comunicativa entre os seus membros; são grupos que se reúnem ao redor de um assunto bem delimitado (reciclagem de lixo, criação de uma área de preservação ambiental), e não de políticas setoriais, como as políticas de saúde ou meio ambiente.

(1998b), somado à interação de forças e atores em uma determinada arena política, influenciará sobremaneira os resultados das políticas.

Souza (2007) assim sintetiza os principais elementos da política pública, dentre as diversas definições e modelos elencados:

- 1 - a política pública permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que realmente faz;
- 2 - envolve vários atores (formais e informais) e níveis de decisão;
- 3 - é abrangente e não se limita a leis e regras;
- 4 - é uma ação intencional, com objetivos a serem alcançados;
- 5 - é de longo prazo, embora tenha impactos de curto prazo;
- 6 - envolve processos subsequentes como implementação, execução e avaliação;
- 7 - envolve processos, atores e a construção de regras, não apenas resultados.

2.2 A Construção das Políticas Públicas - Características e Determinantes

O que determina que uma questão passe a ter relevância a ponto de ser incluída na agenda dos governos? Como uma questão se torna relevante? Quem elabora as políticas públicas? Estas são questões que norteiam parte das abordagens e teorizações acerca dos processos de formação e gestão das políticas públicas. Conforme Frey (2000), a divisão do agir político em fases do processo político-administrativo de resolução de problemas no modelo *policy cycle* corresponde a uma sequência de elementos que podem ser investigados no que diz respeito às constelações de poder, às redes políticas e sociais, e às práticas político-administrativas que se encontram em cada fase.

De acordo com Rua,

as políticas públicas se destinam a solucionar problemas específicos, que são as demandas que lograram ser incluídas na agenda governamental. Enquanto essa inclusão não ocorre, o que se tem são “estado de coisas”, ou seja, situações mais ou menos prolongadas de incômodo, injustiça, insatisfação e perigo, que atingem grupos mais ou menos amplos da sociedade sem, todavia

chegar a compor a agenda governamental ou mobilizar as autoridades políticas (RUA, 1998a, p. 732).

Conforme afirma a autora, para que um estado de coisas se transforme em problema político e passe a figurar como item da agenda governamental, é necessário que apresente uma das seguintes características:

- mobilize ação política de grandes ou pequenos grupos, ou de atores individuais estrategicamente situados;
- constitua uma situação de crise, calamidade ou catástrofe;
- constitua uma situação de oportunidade para atores politicamente relevantes.

Estas condições conduzem à formação da agenda. E ainda, conforme adverte Frey (2000), há a fase anterior da percepção e definição de problemas, o momento em que um fato é percebido, pela primeira vez, como um problema político por grupos sociais isolados, por políticos, por grupos de políticos ou pela administração pública. A mídia e outras formas de comunicação política e social contribuem, frequentemente, para que seja atribuída relevância política a um problema peculiar.

Windhoff-Héritier *apud* Frey (2000) salienta que, do ponto de vista analítico, só adquirem feição de política pública a partir do momento em que adquirem relevância de ação sob o ponto de vista político e administrativo. Para este autor, a definição da inserção de um tema na pauta política ou da sua exclusão, ou do seu adiamento para uma data posterior é algo que deve estar vinculado a uma avaliação preliminar sobre custos e benefícios das várias opções disponíveis de ação, assim como a uma avaliação das chances de o projeto se impor na arena política, sendo conveniente o envolvimento dos atores políticos relevantes.

Um estado de coisas, ao deixar de sê-lo e ao se transformar em um problema político, dá início à fase em que se definem as alternativas para solucionar o problema político – a formulação ou elaboração de decisões. Esta escolha, de acordo com as considerações de Rua, “envolve interesses materiais e ideais e raramente é orientada por critérios estritamente técnicos, ao contrário” (RUA, 1998a, p. 733). Neste momento, a decisão terá sempre um viés político, por mais que esteja focada em “visões ideais acerca do que seria uma “boa sociedade””, do que é “mais justo”, ou por mais que esteja orientada por considerações técnicas. É o momento

em que cada ator deixa claros suas prioridades e seus expedientes de poder, envolve-se em disputas marcadas por conflitos e alianças, e busca a adoção da alternativa mais satisfatória aos seus interesses (RUA, 1998a, p. 733).

O nível do conflito que se estabelece depende do grau de influência dos atores na política e na administração pública, da capacidade de afetar o funcionamento do sistema, dos meios de persuasão, das suas preferências, interesses etc. Uma preferência é a alternativa de solução para um problema que mais beneficia um determinado ator. Assim, dependendo da sua posição, os atores podem ter preferências muito distintas uns dos outros quanto à melhor solução para um problema político (RUA, 1998b). Em geral, a instância de decisão responsável decide sobre um “programa de compromisso” negociado já antecipadamente entre os atores políticos mais relevantes. Decisões verdadeiras, isto é, escolhas entre várias alternativas de ação, são raras exceções nesta fase do ciclo político (FREY, 2000).

Os atores políticos, segundo Rua (1998b), são todos aqueles que têm alguma coisa em jogo no tocante a uma questão e que possuem algum tipo de recurso de poder. São, de alguma maneira, afetados pelas decisões e ações de uma política, e também são capazes de afetar as decisões, seja porque têm capacidade de ação organizada ou controlam áreas estratégicas, ou seja, porque são capazes de reagir efetiva ou potencialmente. Trata-se daqueles cujos interesses serão afetados positiva ou negativamente pelo rumo tomado por uma política pública, são diversos e possuem características distintas, podem ser indivíduos ou grupos, e estão tanto dentro da máquina do Estado como na sociedade.

Além destes atores políticos, há os “figurantes políticos”, que não participam das definições da agenda, mas influenciam o processo decisional. Podem ser divididos nas seguintes categorias, numa elaboração a partir dos textos de Rua (1998b) e Capella (2007): o presidente da República, funcionários eleitos, senadores e deputados, burocratas, partidos, grupos de interesses, agentes internacionais, mídia, servidores públicos, acadêmicos, pesquisadores e consultores.

Conforme afirma Capella, a influência presidencial recebe especial destaque no modelo de Kingdon¹², por manejar recursos institucionais, recursos organizacionais e recursos de comando da atenção pública. No entanto, lembra a autora:

¹² Segundo Capella, John Kingdon, através do seu modelo de Múltiplos Fluxos ou *Multiple Streams Model*, procura responder às seguintes questões: “por que alguns problemas se tornam importantes

embora o presidente possa influenciar e mesmo determinar as questões presentes na agenda, não lhe é reservado o controle sobre as alternativas a serem consideradas, que se concentram nas mãos de especialistas, o que não lhe dá condições de determinar o resultado final de uma política (CAPELLA, 2007, p. 99).

Os funcionários eleitos são indivíduos nomeados pelo presidente para os altos escalões da burocracia governamental, como ministros e secretários executivos de ministérios. Conforme Rua (1998b), dividem-se em duas categorias: membros do Executivo e do Legislativo. Os primeiros possuem autoridade de formular e implementar as políticas, controlam as informações, os recursos e a burocracia. O segundo grupo envolve fóruns importantes nos quais problemas sociais são enfatizados e políticas para resolvê-los são demandadas. No entanto, seu potencial geralmente não se realiza na prática.

É comum que ocorra a dominância do Executivo sobre o Legislativo, e a natureza da demanda também afeta o envolvimento da legislatura no processo político. Disso decorre que as legislaturas geralmente desempenham pequeno papel nas políticas públicas. Enquanto que alguns legisladores alcançam certo destaque, em função de suas experiências ou do seu interesse no problema, as legislaturas, como um todo, não se constituem de atores muito significantes na formulação e na implementação de políticas, sobretudo pela dificuldade que possuem em se posicionar de modo uniforme em relação aos diversos temas que se apresentam.

Contrariamente às proposições de Rua (2008b), Capella (2007) aponta os senadores e deputados como atores do poder Legislativo que, além de exercerem influência sobre a agenda governamental, também contribuem para a geração de alternativas, na medida em que: dispõem de recursos, como autoridade legal para a produção de leis essenciais à grande maioria das mudanças; estão frequentemente expostos à cobertura midiática por meio de seus discursos nas tribunas e da divulgação de textos e notas em que justificam sua atuação; têm acesso a informações de caráter mais generalista, ao contrário dos burocratas, acadêmicos, consultores e outros que lidam basicamente com informações especializadas e técnicas.

Burocratas compõem um grande número de especialistas que têm tempo e *know how*, ou conhecimento, para lidar com questões políticas, cuja principal função é ajudar o Executivo a desempenhar suas tarefas. São geralmente peças-chave nas políticas públicas e figuras centrais em vários subsistemas.

Partidos políticos podem fazer questões ascender à agenda governamental, por meio de seus programas de governo e pela influência de sua liderança no Congresso. A coalizão também é um elemento importante na definição da agenda de um governo.

Os grupos de interesse e grupos de pressão são considerados atores importantes na formação da agenda governamental. Grupos de interesse são constituídos por pessoas que compartilham, pelo menos, um interesse e atuam em prol do seu objetivo, como sindicatos, associações, trabalhadores e empresários. Não dependem das relações com entidades públicas e podem, até mesmo, prescindir dessas relações para o alcance do seu objetivo, caso não busquem a modificação das políticas públicas.

Os grupos de pressão são constituídos por conjuntos de pessoas ou organizações com o objetivo influenciar ou pressionar as decisões do poder público, em especial o Legislativo, em favor de determinados interesses privados. As pressões também podem se dar sobre o Executivo, o Judiciário e os meios de comunicação. As informações, os recursos organizacionais e políticos que as pessoas têm ao seu alcance não garantem que seus interesses sejam contemplados, mas é pouco comum que sejam inteiramente ignorados. Alguns desses subgrupos afetam a agenda governamental de forma positiva, influenciando mudanças nas ações; outros atuam de forma negativa, restringindo as ações.

Agentes internacionais são os agentes financeiros, como o FMI e o Banco Mundial, cuja importância se deve às questões econômicas; há, ainda, organizações com as quais se mantêm importantes relações de troca que podem afetar a política interna do país, a exemplo da ONU, UNESCO, OMS etc.

O papel da mídia, segundo Rua (1998b), é significativo, na medida em que o retrato que faz de problemas públicos geralmente condiciona a compreensão do público e do governo. Em geral, tem o potencial de influenciar as preferências do governo e da sociedade na definição e na solução dos problemas. Contrabalanceando a influência da mídia, Kingdon *apud* Capella (2007) afirma não haver confirmação dessa influência, uma vez que ela transmite ao público as

questões apenas depois de a agenda ser formada, que ela informa o que acontece no governo, em vez de ter impacto sobre as agendas governamentais.

Ainda assim, a autora chama atenção para o fato de que uma questão focalizada pela mídia impressa e televisiva pode auxiliar na canalização da atenção de diversos atores em relação a esses canais de comunicação, e pode fazer com que os atores do Poder Legislativo deixem de defender uma determinada questão diante de uma opinião pública negativa. A mídia não cria questões, mas pode auxiliar na sua resolução.

A influência dos servidores públicos é maior sobre a geração de alternativas e sobre o processo de implementação de políticas, e é menor com relação ao processo de formulação da agenda governamental. Isso se deve, conforme Kingdon *apud* Capella (2007), à forte hierarquia organizacional que favorece um modelo centralizador na agenda. Os servidores concentram-se mais na proposição de soluções e alternativas.

Acadêmicos, pesquisadores e consultores são os “atores invisíveis”, conforme Capella (2007), cuja atuação é mais frequente na elaboração de alternativas. Suas ideias são disseminadas entre os atores influentes e, muitas vezes, esses profissionais são chamados a opinar em comissões especiais e em grupos de altos funcionários do Executivo.

A dinâmica das relações entre os atores obedece a três padrões (RUA, 1998b): lutas, jogos e debates. As lutas são mais comuns quando se dão em arenas redistributivas, onde se tem o chamado “jogo de soma zero”: para que um ator ganhe, outro tem que perder. Aqui, há a possibilidade de haver uma “acomodação entre os interesses”, ou seja, uma situação em que um lado não ganhe tudo, nem o outro lado perca tudo, e tudo depende do que está em jogo e do custo do confronto para os atores envolvidos. Os jogos compõem as situações em que a lógica é vencer o adversário sem eliminá-lo do processo, sendo que este poderá se tornar um aliado num outro momento. É a situação mais característica do mundo da política, com suas negociações, barganhas, conluíus e coalizões de interesses. Os debates, por sua vez, caracterizam as situações em que cada ator procura convencer o outro da adequação das suas propostas, e quem vence é aquele que se mostra capaz de tornar o adversário um aliado, a partir da lógica da persuasão.

Atores podem ainda recorrer à troca de favores, de apoios a até de benefícios como cargos, bens e dinheiro. Podem valer-se também da negociação e do

compromisso na busca por soluções negociadas, frente às quais as partes se sintam relativamente satisfeitas com o que alcançarem, de maneira que todos deixem o processo com a convicção de que ganharam alguma coisa e que ninguém saia com a convicção de ter perdido tudo.

Rua (1998b) adverte que estes são apenas os procedimentos mais comuns, podendo haver outros, como a obstrução ou impedimento a determinadas alternativas, quando atrasos e confusão podem tornar os custos de certas alternativas muito elevado, o que acaba comprometendo a luta em torno de uma demanda ou de uma opção, gerando uma situação de paralisia decisória.

Ainda de acordo com essa autora, grande parte da atividade política dos governos destina-se à busca da satisfação das demandas que lhes são dirigidas pelos atores sociais (*inputs*) ou formuladas pelos próprios agentes do sistema político (*withinputs*). Nesse sentido, existem três tipos de demandas:

- demandas novas: resultam do surgimento de novos atores políticos ou daqueles que existiam, embora não organizados, mas que passam a se organizar para pressionar o sistema político, e de novos problemas, ou seja, aqueles que não existiam ou existiam apenas como “estado de coisas” - como o grande contingente de jovens no Brasil –, mas que passam a se apresentar como problemas políticos que exigem soluções;
- demandas recorrentes: referem-se aos problemas não resolvidos ou mal resolvidos e que sempre voltam à tona no debate político;
- demandas reprimidas: constituídas por “estado de coisas” ou por não-decisões.

Dessa forma, a tentativa de processar as demandas que se desenvolvem no cenário social é o que caracteriza a política. Quando estas se acumulam, a governabilidade do sistema pode estar ameaçada. Daí decorrem as pressões resultantes do excesso de demandas e o sistema torna-se incapaz de estabelecer decisões, podendo levar à ruptura institucional, a depender da gravidade e da duração. Nesse aspecto, a permanência do “estado de coisas” vai de encontro às barreiras culturais ou institucionais que impedem o debate político sobre o problema em questão.

2.3 A Implementação das Políticas Públicas: um Processo Não-Linear

Uma vez formulada, uma política consiste apenas em um conjunto mais ou menos vago de intenções, expressas em documentos diversos. Uma política só se transforma em realidade quando “sai do papel”, nos termos de Rua (1998a, p. 733), e isso só ocorre quando é efetivada a sua implementação. De acordo com essa autora,

para que sejam formuladas metas e objetivos a serem atingidos com as políticas e para se estabelecerem os recursos a serem alocados às mesmas, são necessários indicadores de resultados – e isso já remete à fase de avaliação. Além disso, estudos recentes mostram ser equivocada a concepção linear de que, uma vez tomadas as decisões, a implementação segue. Na realidade, a implementação implica em novas decisões, constituindo-se em ‘decisões em processo’, processo esse dotado de acentuada complexidade, e que articula o sistema político em suas várias dimensões com a realidade concreta das práticas políticas e sociais dos diversos interessados (RUA, 1998a, p. 733).

Diante dessas considerações, verifica-se que a visão da implementação de políticas como uma das fases do ciclo de políticas públicas (*policy cycle*) na qual se executam as atividades necessárias ao cumprimento de metas definidas no processo de formulação, constitui-se como uma visão clássica linear que desconsidera o aspecto processual do ciclo das políticas e os efeitos retroalimentadores da implementação sobre a própria formulação. De acordo com Menicucci, o processo de formação de uma política se dá a partir da interação entre formulação, implementação e avaliação. Diz a autora:

Dado o caráter autônomo do processo de implementação, não há relação direta entre o conteúdo das decisões que configuraram uma determinada política pública e os resultados da implementação, que podem ser diferentes da concepção original. Seu sucesso está associado à capacidade de obtenção de convergência entre os agentes implementadores em torno dos objetivos da política e, particularmente, do suporte político daqueles por ela afetados. Além de ser um processo de adaptação em função das mudanças do contexto, a implementação envolve decisões e, nesse sentido, é um processo que pode criar novas políticas (MENICUCCI, 2007, p. 303).

Nessa perspectiva, Frey aponta duas abordagens na análise dos processos de implementação, tendo em vista o fato de que, muitas vezes, os resultados e impactos reais de certas políticas não correspondem aos impactos projetados na fase da sua formulação:

- análise da qualidade material e técnica de projetos e programas, com vistas ao seu conteúdo, numa comparação entre os fins estipulados na formulação com os resultados alcançados; examina-se até que ponto a “encomenda da ação” (FREY, 2000, p. 13) foi cumprida e quais as causas de eventuais déficits de implementação.

- análise das estruturas político-administrativas, da atuação dos atores e do que está em primeiro plano, isto é, a descrição do “como” e da explicação do “porquê”. “De maneira indutiva e empírica, descreve-se o que acontece, quais atores atuam, com quais motivos e com quais resultados” (Windhoff-Héritier *apud* FREY, 2000).¹³

A política pública sob a perspectiva do *policy cycle*, a princípio, pode parecer adequada ao considerar a política enquanto um processo. Entretanto, de acordo Martes *et al* (1999), está assentada em premissas equivocadas, na medida em que confere um primado excessivo à atividade de formulação, em detrimento de outras dimensões. A formulação, aqui, é vista como uma atividade relativamente não problemática, onde:

- o diagnóstico que informa a formulação está essencialmente correto;
- o formulador dispõe de todas as informações necessárias ao desenho das propostas;
- o formulador dispõe de um modelo causal verdadeiro.¹⁴

A adoção dessa perspectiva consagra a visão *top down* da formulação, para a qual a implementação é entendida fundamentalmente como um jogo de uma só rodada, no qual a ação governamental é implementada de cima para baixo, e os problemas são entendidos como “desvios de rota”. Com base numa visão irrealista e ingênua do funcionamento da administração pública, revela um padrão hierárquico

¹³ Para os fins desta pesquisa, estabelece-se como foco a abordagem voltada para a análise das estruturas político-administrativas e a atuação dos atores no processo de implementação da política pública denominada ProJovem, no município de Vitória da Conquista - BA.

¹⁴ Modelo causal consiste em hipóteses e pressupostos sobre determinados fenômenos sociais, como, por exemplo: as políticas de mercado de trabalho, baseadas em um modelo causal a respeito do desemprego e suas manifestações específicas para classes de trabalhadores, segundo ocupação, gênero ou idade (MARTES *et. al.*, 1999).

da burocracia pública onde a informação é perfeita, os recursos são ilimitados, os objetivos são claros, a coordenação é perfeita, as regras são uniformes, há linhas únicas de comando e autoridade, além de legitimidade política e consenso (MARTES *et. al.*, 1999).

As incertezas presentes no ambiente em que operam os formuladores se manifestam nos seguintes níveis:

- limitações cognitivas sobre os fenômenos sociais com os quais lidam; algumas vezes, são produto dos constrangimentos de tempo e recursos com que operam;
- os formuladores não controlam nem dispõem de condições de prever as contingências futuras;
- os formuladores expressam suas preferências individuais ou coletivas nos programas e políticas, cujo conteúdo pode ser divergente daquele da coletividade, ao passo que influências políticas minam a racionalidade técnica dos planos.

Daí decorre que a implementação é entendida como processo em que prevalecem a troca, a negociação e a barganha, ambiguidade de objetivos, problemas de coordenação intergovernamental, recursos limitados e informação escassa, ao invés de controle, autoridade e legitimidade. É uma fase que orienta novas políticas, e seu sucesso está diretamente associado à capacidade de obtenção de convergência dos agentes implementadores em torno dos objetivos e da metodologia de operação.

O entendimento do monitoramento e da avaliação das políticas enquanto instrumentos que permitem correções de rota é outro equívoco, segundo Martes *et al* (1999); trata-se de uma noção simplista da ideia de avaliação, pois pressupõe que as burocracias governamentais sejam desinteressadas e racionais, portadoras do interesse coletivo, enquanto que o jogo político caracteriza-se por particularismo e corporativismo. Conforme estes autores, a ideia de avaliação como instrumento de correção de rumos deve ser substituída pela noção de avaliação como *policy learning*: o aprendizado na dinâmica do programa.

São diversas as razões pelas quais programas raramente são implementados de acordo com sua concepção original. Além das incertezas no ambiente, os recursos, as prioridades e a influência dos agentes frequentemente mudam; os

interesses e a influência dos grupos envolvidos na política e nela interessados – os *stakeholders* - podem também mudar entre o momento da formulação e o da implementação.

A implementação de um programa supõe necessariamente a relação de uma autoridade central com agentes implementadores. Entretanto, pontos de não convergência garantem ampla margem de autonomia a estes, permitindo-lhes atuar segundo seus próprios referenciais: podem discordar das prioridades estabelecidas e eleger suas próprias prioridades, podem promover adaptações ao desenho original a fim de garantir a realização dos objetivos do programa. Nessas circunstâncias, conforme Martes *et al*, “para obter adesão e ‘obediência’ (*compliance*) aos objetivos e ao desenho do programa, a autoridade central deve ser capaz de desenvolver uma bem sucedida estratégia de incentivos” (MARTES *et al*, 1999, p.16).

Em estados federativos, estados e municípios têm autonomia política e fiscal. Sua soberania lhes garante a gestão de políticas públicas sob a prerrogativa da adesão, o que implica diretamente numa política de incentivos, uma vez que a relação custo/benefício torna-se elemento determinante nas barganhas federativas, através das quais, cada nível de governo busca transferir a uma outra administração a maior parte dos custos políticos e financeiros da gestão das políticas e reservar para si a maior parte dos benefícios dela derivados (ARRETCHÉ, 1999). A este respeito, Arretche considera que:

a adesão dos governos locais à transferência de atribuições depende diretamente de um cálculo no qual são considerados, de um lado, os custos e benefícios fiscais e políticos derivados da decisão de assumir a gestão de uma dada política e, de outro, os próprios recursos fiscais e administrativos com os quais cada administração conta para desempenhar tal tarefa (ARRETCHÉ, 1999, p. 115).

A competição eleitoral é um elemento apontado por Martes *et al* (1999) e que tende a produzir comportamentos não cooperativos, dada a incongruência básica de objetivos, o que acaba gerando um processo de negociações que irão inevitavelmente fazer com que as políticas efetivamente implementadas deixem de ter os objetivos e a metodologia formulados originalmente: “em outras palavras, em estados federativos, o processo de implementação é em si mesmo um processo de barganhas, através do qual as políticas são (re)feitas” (MARTES *et al*, 1999, p. 17).

Diante das proposições de Martes *et. al.* (1999), pode-se concluir que:

- a implementação supõe, pelo menos, dois tipos de agentes situados em lugares distintos: aqueles encarregados da formulação da operação de um programa, da definição dos objetivos e do desenho, e aqueles encarregados de executá-lo;
- a incongruência de objetivos, interesses e visões entre formuladores e implementadores implica que dificilmente um programa atinja plenamente seus objetivos;
- o princípio de autonomia dos entes federativos tende a potencializar a incongruência da implementação;
- a definição de uma adequada estrutura de incentivos torna-se vital para que a adesão dos agentes implementadores, a qual dependerá dos prováveis custos e benefícios políticos e financeiros;
- e ainda: as formas de transferência de recursos, a metodologia de operação e o provável efeito político-eleitoral constituem-se elementos centrais da decisão dos governos locais.

2.4 Políticas Públicas no Brasil

Melo (2007) fornece um quadro analítico da maneira como foi se estruturando a agenda pública brasileira, identificada e dividida em etapas, distinguindo os princípios organizadores e os efeitos esperados da ação pública, entre o período que vai da primeira Era Vargas até o governo FHC.

De acordo com esse autor, a política social se inscreve na agenda do Estado brasileiro na conjuntura das transformações ocorridas com a Revolução de 1930 e na Era Vargas (1930 a 1945). A lógica dessa intervenção, que teve fortes repercussões na evolução da sociedade brasileira, estava associada ao mecanismo institucional de incorporação de novos atores sociais à questão social, não se definindo enquanto uma intervenção compensatória ou redistributiva do governo, tampouco voltada para a organização do mercado de trabalho e realização de investimentos no plano social.

As decisões da política social, nesse momento, se inscrevem no movimento de *nation building* (construção da nação) e de integração social. No entanto, conforme o referido autor, na era do “corporativismo orgânico”, os termos dessa incorporação são aqueles postos sob a perspectiva da “cidadania regulada”, de que falou Santos (1979), diante da qual, a concessão dos direitos sociais obedecia ao critério do pertencimento corporativo, como visto no Capítulo 1 desta dissertação.

Convém esclarecer o cenário político e econômico brasileiro em seus aspectos mais gerais, para a compreensão sobre quem são os novos atores sociais a quem se refere Melo (2007) e sobre a construção da nação. Entre 1930 e 1964, verificou-se a criação de um vigoroso setor industrial no Brasil. O Estado tornou-se o centro nacional mais importante das decisões sobre a política social e econômica. Até 1930, a vida econômica brasileira estava organizada segundo o modelo exportador e a cafeicultura definia a feição da estrutura econômica, simbolizando o padrão do desenvolvimento nacional. As oligarquias estaduais compunham o sistema nacional de dominação, sob a hegemonia do grande capital cafeeiro.

Na década de 1920, a dependência da economia nacional em relação ao fluxo continuado de capitais externos levou o Brasil a sofrer os drásticos impactos da crise financeira de Nova Iorque, ao final de 1929. A brutal queda dos preços do café, associada à interrupção da entrada de capital estrangeiro, resultou na rápida erosão das reservas brasileiras e na queda do valor das exportações para a metade dos valores verificados anteriormente à crise. Essa conjuntura foi o resultado do lento esgotamento de um padrão de acumulação no qual a economia mercantil exportadora mostrara ter cumprido todas as suas potencialidades de crescimento, levando ao máximo sua principal contradição: a dicotomia entre o polo da produção e o da realização da produção - este a cargo da intermediação comercial e financeira externa (MENDONÇA, 1999).

As eleições de 1929 foram o termômetro imediato da rearticulação das forças políticas e sociais. Nessa ocasião, marcada por uma cisão oligárquica, que, além de agrupar frações dominantes em uma frente regional conhecida como Aliança Liberal – composta por Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Paraíba – foram integrados antigos militares rebeldes e houve um forte apelo aos setores populares. De sua derrota pela via eleitoral resultaria o recurso às armas no ano seguinte, que viria a assegurar o deslocamento da tradicional oligarquia paulista do epicentro do poder.

As transformações processadas a partir da década de 1930 estão seguramente associadas a uma modificação na própria estrutura e forma de atuação do Estado, cujos produtos viriam a ser não apenas a superação das formas tradicionais de expressão política dos interesses de classe, como também a alteração do próprio processo de reprodução das classes, inscrito na ossatura do Estado. Nessa perspectiva, afirma Mendonça:

Do ponto de vista de sua natureza política, o que definiu o período foi a disputa – ainda entre oligarquias – pelo controle do Estado, não conquistada por nenhuma delas. Por extensão, a ação estatal far-se-ia de modo contraditório, como que respondendo, concomitantemente, à multiplicidade das demandas em pugna. Em uma direção, entretanto, sua atuação, inequivocamente, se definiria: na da centralização e nacionalização dos instrumentos de controle e de decisão (sobretudo os econômico-financeiros), tentando sobrepor-se aos regionalismos. Por essa via operava-se uma abertura das estruturas do Estado à participação dos diferentes grupos nele integrados, não mais como blocos regionais, mas como participantes de campos específicos de interesse, configurando-se os contornos de frações nacionais de classe (MENDONÇA, 1999, p. 263).

Dessa forma, com o enfraquecimento dos grupos sociais ligados à agroexportação, ocorreu o desencadeamento de um efetivo processo de industrialização, a partir de 1930. É claro que isto não se constituiu como único elemento que viabilizaria a industrialização no Brasil. No nível do conjunto das classes dominantes, ocorrerá a descolagem entre os grupos ligados ao complexo cafeeiro e o Estado.

Essa lenta transformação contribuirá para a reavaliação do Estado em relação às classes trabalhadoras, para a transformação estrutural da economia e a incorporação de novas classes: o operariado, as classes médias urbanas e a burguesia industrial. O quadro que definia as relações com as classes populares na Primeira República não podia mais dar conta dessas inovações (PINHEIRO, 1975).

Com o advento do populismo, a lógica das decisões políticas sofreu um deslocamento: a questão social, como incorporação dos atores sociais, deu lugar à elaboração de uma política social subsidiária dos imperativos do mercado político. A agenda política social do Estado, nesse momento histórico, não se pautava pelo

princípio redistributivo, não buscava a redução da iniquidade e o reconhecimento do direito de cada indivíduo.

Dominada por uma elite técnica modernizadora situada nas agências econômicas e no complexo organizacional do Ministério do Trabalho, cujos arranjos clientelísticos e corporativistas visavam ao aumento da viabilidade da industrialização, pressupunha o fortalecimento de um Estado sujeito da acumulação e agente da distribuição, a um só tempo. A preocupação em institucionalizar as relações entre o Estado brasileiro e o operariado, declarada com a criação do Ministério do Trabalho, em 1931, e com a promulgação da legislação trabalhista, não evitou que o sindicalismo independente e pluralista sofresse ofensivas por parte do Estado, o qual passou a disputar a organização da vida associativa das classes trabalhadoras, a partir da definição do sindicato como órgão de colaboração do Estado. Do embate entre as duas tendências, emergiu o sindicalismo corporativista, consagrando a verticalização hierárquica da representação única por categoria profissional.

Nesse contexto corporativista, de acordo com Melo (2007), o *trade off*¹⁵ entre eficiência e equidade passa a ser colocado como problema, embora de uma forma incipiente, entre a elite tecnoburocrática e os ideólogos desenvolvimentistas, cuja discussão voltava-se para as taxas aceleradas de crescimento e sua relação com maiores níveis de equidade social.

Na República populista de 1946, a política social apresentava-se como antagônica aos interesses da acumulação e se confundia com questões sindicais e demandas pela fixação do salário mínimo. No governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961), estabelecido após a queda dos preços do café, em 1953, e a decorrente crise de divisas, foi inaugurada a vitória do novo projeto industrializante ou nacional-desenvolvimentista no país, e a superação do modelo econômico anterior e suas frágeis bases de financiamento da industrialização, com a opção pela abertura da economia ao capital estrangeiro. Para implantar sua política, o governo elaborou o Plano de Metas. Melo (2007) sinaliza de forma breve o jogo político¹⁶

¹⁵ Em Economia, expressão que define situação de escolha conflitante, isto é, quando uma ação econômica que visa à resolução de determinado problema acarreta, inevitavelmente, outros. Por exemplo, de acordo com as concepções keynesianas modernas, em determinadas circunstâncias, a redução da taxa de desemprego apenas poderá ser obtida com o aumento da taxa de inflação, existindo, portanto, um *trade-off* entre inflação e desemprego (SANDRONI, 1999).

¹⁶ O jogo político a que se refere o autor tem relação com a estratégia do governo JK para implantar sua política econômica com o mínimo de estabilidade, reforçando a eficácia da coligação majoritária

subjacente à formação da agenda pública desse período, no qual a banalização da política social e a instrumentalização do aparato organizacional do Ministério do Trabalho e Institutos de Aposentadoria e Pensão, durante a implementação do Plano, são ilustrativas da maneira como a política social foi tratada no período. Mendonça (1999) chama a atenção para o pesado custo social desse modelo, cuja base está na ampliação do fosso entre produtividade e salários: a injeção maciça de tecnologia de ponta paralela à elevação do grau da produtividade do trabalho não garantiu repasses à classe trabalhadora. Seu corolário foi uma acelerada concentração da renda que serviria de suporte às medidas da política econômica pós-64.

A partir dos anos 1960, acumulação e distribuição tornam-se um jogo de “soma zero” (cf. RUA, 1998b) na agenda pública. As reformas de base do governo João Goulart (1961-1964) pretendiam constituir-se num mecanismo político-institucional para superar os efeitos da crise do sistema produtivo que se estabeleceu em todos os países de sistema de produção e acumulação capitalista. Como referido no Capítulo 1, esta crise implicou num reordenamento da relação entre capital e trabalho, associado a uma nova redefinição das funções do Estado voltadas para a criação de condições para a manutenção de um lucrativo mercado internacional para os grandes grupos financeiros e industriais profundamente influentes na definição das políticas e ações estatais.

As reformas de base – agrária, urbana, administrativa - dariam a tônica do debate na agenda das políticas públicas sociais, compondo as possibilidades de desenvolvimento social e impedimento da reprodução das baixas taxas de bem-estar social. O eixo de análise e avaliação de políticas públicas seria o seu caráter estrutural/compreensivo ou incremental/setorial, definido na agenda populista pelo binômio reformas de base ou estagnação social e econômica.

no Congresso Nacional entre os partidos políticos PSD e PTB. Conforme Mendonça (1999), cada um dos partidos seria contemplado de acordo com os interesses nele representados. Ao PSD era essencial poder negociar junto às suas bases eleitorais – incluindo grandes empreiteiras e proprietários rurais – as obras previstas pelo Plano de Metas, como rodovias, centrais elétricas etc. Para o PTB, cujas bases sofriam com a erosão salarial, vantagens foram asseguradas, como a ampliação do grau de ingerência das representações sindicais em decisões do governo e a adoção da prática do subsídio estatal para produtos básicos à manutenção do poder aquisitivo das massas, como o petróleo e o trigo.

Com o ciclo expansivo verificado ente 1968 e 1973 – o Milagre Brasileiro –, a problemática da estagnação da economia e da sociedade brasileira desloca-se para a controvérsia sobre crescimento econômico *versus* distribuição da renda. Neste contexto, o objeto a ser investigado e quantificado passa a ser os efeitos redistributivos sobre a renda real das camadas de menor ingresso, resultantes do crescimento econômico. O debate acerca das políticas públicas, num quadro de crítica ao regime militar, assumem o foco sobre os efeitos perversos das políticas públicas não explicitamente sociais, enquanto que a política social era referida como uma não-política, uma omissão que expressava pouca prioridade aos aspectos distributivos pelo regime.

Na primeira metade dos anos 1980, com a inauguração da Nova República, mais uma vez se observa um deslocamento no eixo analítico das políticas públicas do binômio crescimento *versus* distribuição para a questão da eficiência e eficácia social das políticas, para além das considerações tradicionais sobre o *trade off* entre eficiência e equidade. Agora, há um reconhecimento da magnitude da intervenção pública na área social, permitindo a possibilidade de críticas à efetividade e eficácia dessa intervenção, na medida em que a alocação dos recursos se dá de maneira desigual e regressiva e na medida em que os benefícios das políticas públicas apresentam-se pouco expressivos diante do volume dos custos que estas demandam. Dessa forma, a questão central passa a ser o *mistargeting*¹⁷ das políticas públicas, a partir de 1984, o caráter burocrático-privatista, centralizado, excludente e ineficaz das políticas sociais, incapazes de alcançarem os segmentos sociais que configuram seu público-alvo, o *modus operandi* da política social.

A superação do *mistargeting*, a partir do diagnóstico realizado pelos analistas críticos e setores organizados, depende de dois mecanismos de engenharia institucional: a participação de atores excluídos nos processos decisórios das políticas a favor da transparência e a descentralização contra os problemas associados à burocracia. Com isso, as dimensões processuais da democracia passaram a ter lugar na agenda da discussão pública, inaugurando o tempo em que as questões referentes à gestão e ao controle democrático de decisões governamentais e à autonomia das classes adquiriram centralidade na abordagem das políticas públicas.

¹⁷ Conceito amplamente difundido pelo Banco Mundial e que designa a incapacidade de as políticas alcançarem os segmentos sociais a que se destinam (MELO, 2007).

Com a valorização da democracia, nos anos 1980, e com as críticas ao regime autoritário, essas questões se estabeleceram como pano de fundo no debate que se desenrolou na busca da definição de uma reforma das políticas públicas sociais. A burocracia executiva organizou grupos de trabalho com a incorporação de diversos segmentos da sociedade civil, para implementar reformas setoriais na área da previdência, habitação etc. Porém, conforme aponta Melo (2007), a saturação da agenda governamental e o amplo conjunto de iniciativas de reformas postas em prática pela nova elite dirigente geraram uma paralisia decisória na nova República acompanhada por uma fragmentação institucional e crise fiscal. O autor aponta alguns argumentos que circunscrevem os termos do debate na agenda pública do governo Collor ao governo FHC, diante dos novos eventos:

1 – saturação da agenda pública, particularmente devido aos excessos de direitos sociais assegurados na Constituição Federal de 1988. A universalização da cobertura dos benefícios previdenciários permitindo a incorporação de cerca de 60 milhões de pessoas à Previdência, gerou um gigantesco desequilíbrio fiscal. A isso se somam as propostas de redução da carga tributária global, redução dos encargos sociais etc.;

2 – os excessos de participação e baixa institucionalização dos conflitos;

3 – os excessos de descentralização e o abalo da capacidade fiscal e regulatória do governo federal;

4 – a autonomização do Judiciário enquanto ator político e o ajuizamento de ações diretas de inconstitucionalidade de ações.

A crise da governabilidade, na década de 1980, analisa Melo, diz respeito à cultura cívica do país, para quem a cidadania brasileira, “alienada eleitoralmente, refratária à participação em sindicatos, partidos ou associações” (MELO, 2007, p. 24), divide espaço com uma forte diferenciação e desarticulação social, cujo traço essencial é o descrédito quanto à ação eficaz do Estado. Nesse sentido, o autor finaliza suas considerações acerca da história da agenda pública no Brasil apresentando sua expectativa de que a melhora na eficiência das políticas públicas devam estar pautadas na criação de regras que eliminem comportamentos predatórios e incentivem a equidade e o universalismo.

2.5 Políticas para a Juventude no Brasil

Alguns fatores contribuíram para que houvesse um expressivo aumento da importância e das preocupações com o segmento juvenil na sociedade brasileira. O primeiro deles refere-se às mudanças estruturais na distribuição etária da população resultantes do excepcional crescimento do grupo jovem. O final da década de 1990, no Brasil, caracterizou-se por uma sinuosa “onda jovem” (MADEIRA e RODRIGUES, 1998), conforme registrado no Capítulo 1 deste trabalho; e essa transição demográfica, de acordo com Alves e Cavenaghi (2010), implicou no aumento relativo da população em idade ativa. Caso houvesse uma articulação entre política econômica e política social, e não o primado daquela sobre esta, resultaria num efeito positivo sobre a dinâmica do desenvolvimento socioeconômico.

A partir desse quadro, teve início uma nova perspectiva sobre a juventude como um ator estratégico de desenvolvimento¹⁸, abordagem especialmente difundida por organismos multilaterais e agências internacionais, através de discussões impulsionadas pelo I Ano Internacional da Juventude, ocorrido em 1985 (CASTRO *et al*, 2009).

O peso numérico dos jovens, na sociedade, relaciona-se imediatamente ao segundo fator, ao qual é dada especial atenção neste trabalho, concernente às ações desenvolvidas pelo Executivo federal, a partir do reconhecimento de problemas que afetam a juventude¹⁹.

É na década de 1990 que são verificadas as consequências do estabelecimento de uma conjuntura global e regional marcada por severas

¹⁸ Groppo (2000), em seu capítulo “A juventude como categoria social”, questiona até que ponto a categoria social ‘juventude’ é relevante para o entendimento dos processos sócio-econômicos contemporâneos, na medida em que as ciências sociais, especialmente a sociologia da juventude, paradoxalmente a definem a partir de dois irreconciliáveis critérios: o etário e o sócio-cultural. Cita Mannheim, para quem grupos etários vivenciam tempos interiores diferentes em um mesmo período cronológico, o que não faz da juventude um grupo social concreto, no sentido de que a unidade de uma geração não consiste em uma adesão comprometida com uma coesão social, embora admita que unidades geracionais possam vir a constituir grupos concretos, tais como movimento estudantil de 1968. De acordo com Mannheim não basta haver nascido em uma mesma época, ser jovem, adulto ou velho nesse período. O que caracteriza uma posição comum daqueles nascidos em um mesmo tempo cronológico é a potencialidade ou possibilidade de presenciar os mesmos acontecimentos, de vivenciar experiências semelhantes, mas, sobretudo, de processar esses acontecimentos ou experiências de forma semelhante (FORACCHI, 1982).

¹⁹ Não é objetivo deste trabalho percorrer todos os temas subjacentes à discussão acerca de juventude. A intenção é tomar a juventude em virtude de sua demanda de políticas públicas, a fim de amenizar sua difícil condição frente à conjuntura socioeconômica na qual está inserida.

transformações sociais, econômicas, políticas e culturais, a partir do processo de reestruturação produtiva deflagrado com a crise do paradigma de desenvolvimento econômico vigente, iniciado nos anos 1970. Tais transformações, como foi visto no Capítulo 1, desencadearam, em nível global, um movimento de refluxo na esfera do trabalho, culminando no desemprego estrutural, em consideráveis baixas dos ganhos salariais, na destruição de habilidades e na precarização das atividades, vitimando homens, mulheres, crianças, velhos e, sobretudo, os jovens. Robert Castel (1998) considera que a juventude é a que resente de forma mais aguda as consequências dessa dinâmica, tendo em vista a perda de sentido do futuro, embora não seja a única concernida por esse fenômeno.

O reflexo dessa crise, no Brasil, pode ser atestado a partir da taxa de desemprego que, nos anos 1990, chegou a ser mais de duas vezes superior entre os jovens, quando comparada à taxa de desemprego para a população com mais de 25 anos. Estes dados evidenciam que os jovens, ao buscarem efetivamente uma oportunidade de trabalho, são os mais acometidos pelo drama do desemprego.

Dessa forma, o tema da juventude ganhou espaço nos debates e pautas entre acadêmicos, atores políticos e sociedade civil no Brasil, a partir de meados dos anos 1990, marco de referência do significativo aumento do interesse e da importância atribuídos à fase da vida que vai dos 18 aos 29 anos.²⁰ Sposito e Carrano (2003), na tentativa de compreender a visibilidade dos jovens junto às ações do aparelho público-estatal na definição de políticas públicas, afirmam que, até a década de 1990, eram poucas as políticas destinadas especificamente à população entre 18 e 29 anos de idade. Antes de 1995, existiam apenas três programas específicos: o Programa Especial de Treinamento (PET), coordenado pelo Ministério da Educação; o Programa Saúde do Adolescente e do Jovem, coordenado pelo Ministério da Saúde; e o Prêmio Jovem Cientista, do Ministério da Ciência e Tecnologia.

De acordo com Rua (1998a), em meados da década de 1990, as políticas públicas de educação, saúde e trabalho, em sua totalidade, não contemplavam ações especialmente voltadas para jovens, os quais eram atendidos por políticas

²⁰ A definição etária de juventude pode variar de país para país. A Organização das Nações Unidas define juventude como a faixa de indivíduos entre 15 e 24 anos de idade. Essa definição data de 1985, primeiro Ano Internacional da Juventude (UNFPA, 2010, p.24). No Brasil, a Secretaria e o Conselho Nacional de Juventude trabalham com o recorte etário de 15 a 29 anos, conforme Estatuto da Juventude, aprovado em 23 de novembro de 2010, pela Comissão Especial de Políticas Públicas para a Juventude da Câmara dos Deputados, assumindo a forma de Projeto de Lei n. 4529/04 aprovado na mesma casa, em 5 de outubro de 2011.

destinadas às demais faixas etárias, e eram orientadas na contramão de uma perspectiva autovalorizadora da juventude, viável à sua legitimação política enquanto grupo de atores sociais com interesses, necessidades e propostas próprias.

Entre 1995 e 2002, na vigência do governo Fernando Henrique Cardoso, verificou-se a ampliação de um debate, e a juventude passou a fazer parte da agenda das políticas governamentais, embora estas tenham sido definidas com base numa inadequada consistência conceitual e programática, e deliberadas a partir de uma tímida discussão, com tendência a relacionar essa fase da vida à criminalidade e às drogas. As propostas fundamentavam-se na ocupação do tempo livre dos jovens, de forma a prepará-los para exercerem as responsabilidades da vida adulta e não orientadas especialmente por interesses voltados ao seu ciclo de vida (SPOSITO e CARRANO, 2003).

O governo FHC criou o PLANFOR - Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador²¹ no primeiro ano do seu governo, propondo a qualificação profissional daqueles em situação vulnerável no mercado de trabalho, e a geração de renda, tendo como principal fonte de financiamento o Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT. No âmbito do PLANFOR, foi criado o Serviço Civil Voluntário - SCV, em 1996, com a preocupação de criar alternativas de qualificação profissional para os jovens com idade a partir de 18 anos, especialmente entre aqueles de baixa escolaridade, vivendo em situação de “vulnerabilidade” e “risco social”.

Em 2003, o Governo Lula, levando em consideração o reconhecimento da existência de avanços alcançados pelo PLANFOR, elaborou uma nova proposta de política pública para o emprego expressa no Plano Nacional de Qualificação - PNQ, com objetivos de inclusão social, redução das desigualdades, geração de trabalho, emprego e renda, e promoção/expansão da cidadania, também com recursos do FAT, embora, mais escassos.²²

²¹ Quanto a esse Programa, Franzoi (2006) buscou problematizar a sua eficácia para a profissionalização dos jovens no Rio Grande do Sul e, concluiu, dentre outras coisas, que, ao propiciar apenas a formação, sem constituir uma rede institucional de articulação com a inserção no mundo do trabalho, deixa a cargo de seus usuários a responsabilidade individual sobre o êxito no caminho ao emprego.

²² Para um exame mais detalhado dos aspectos convergentes e divergentes entre o PLANFOR e o PNQ, conferir SILVA JORGE (2009).

Com base em algumas diretrizes do PNQ, em 2003 foi formulado o Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego²³ - PNPE. O objetivo desse Programa, por sua vez, voltou-se para a promoção da qualificação do jovem para o mercado de trabalho e a inclusão social, bem como a criação de postos de trabalho para jovens.

Em 2005, o governo Lula estruturou a Política Nacional de Juventude e, como parte dessa política, foi criado um Grupo de Trabalho Interministerial que reuniu representantes da Casa Civil e dos Ministérios da Educação, do Desenvolvimento Social, do Trabalho e Emprego, da Cultura, do Esporte e do Planejamento, coordenado pela Secretaria-Geral da Presidência da República, responsável por mapear e analisar dados, estudos e diagnósticos sobre a população jovem no Brasil, identificando desafios para os quais deveriam estar voltadas as diretrizes dessa política (BRASIL, 2008a). Com base nos indicativos do Grupo, o governo brasileiro criou, em 2005, uma macropolítica composta pelo Conselho Nacional de Juventude (CONJUVE), criado pela Lei n. 11.129, de 30 de julho de 2005, que também instituiu a Secretária Nacional da Juventude e o Programa Nacional de Inclusão de Jovens – o ProJovem, todos vinculados à Secretaria-Geral da Presidência da República.

O ProJovem emergiu como uma política de caráter emergencial, voltada, especificamente, para o segmento juvenil mais vulnerável e menos contemplado por políticas públicas vigentes. Concebido como de educação integral, devia atender um segmento que tinha necessidade de chegar ainda jovem ao Ensino Médio. Tinha um caráter experimental, nos termos do Art. 81 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), nº 9.394/96, e propunha um curso fundamentado em novos paradigmas, em uma estrutura curricular que integrava a educação geral, a qualificação profissional e o engajamento cívico consubstanciado nas atividades de Ação Comunitária. Passava a compor a Política Estratégica de Juventude do governo federal para a abertura de oportunidades de uma adequada inserção social e laboral dos jovens brasileiros (BRASIL, 2006). Originalmente direcionado para atender a uma população entre 18 e 24 anos de idade, fora da escola e do mercado

²³ A Lei 10.748 de 22, de outubro de 2003, criou o PNPE. A cargo do Departamento de Políticas para a Juventude, localizado no Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), seu público-alvo abrange jovens entre 16 e 24 anos desempregados e sem experiência, que não tenham concluído o ensino básico e cuja família tenha renda domiciliar de até meio salário mínimo *per capita*.

de trabalho, foi ampliado para atender jovens de até 29 anos em semelhantes condições.²⁴

Em 2007, o governo federal decidiu pela ampliação, pelo reforço e pela integração de projetos sociais e ações voltadas para a juventude, os quais se desenvolviam em distintos setores do Estado brasileiro, a exemplo do Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano, do Saberes da Terra, do Projovem, do Consórcio Social da Juventude, do Juventude Cidadã e do Escola de Fábrica. Dessa forma, foi lançado o ProJovem Integrado, em 2008, Programa unificado, dividido nas seguintes modalidades:

□ ProJovem Adolescente – objetivava complementar a proteção social básica à família ao oferecer mecanismos de garantia à convivência familiar e comunitária, e ao criar condições para a inserção, reinserção e permanência do jovem no sistema educacional. Consistia na reestruturação do Programa Agente Jovem e destinava-se aos jovens de 15 a 17 anos de idade.

□ ProJovem Urbano – tinha como finalidade elevar o grau de escolaridade ao visar o desenvolvimento humano e o exercício da cidadania, por meio da conclusão do Ensino Fundamental, da qualificação profissional e do desenvolvimento de experiências de participação cidadã. Constituiu-se como uma reformulação do ProJovem – Programa Nacional de Inclusão de Jovens.

□ ProJovem Campo – buscava fortalecer e ampliar o acesso e a permanência dos jovens agricultores familiares no sistema educacional, ao promover a elevação da escolaridade, com a conclusão do Ensino Fundamental, qualificação e formação profissional, o desenvolvimento humano e o exercício da cidadania. Valia-se do regime de alternância dos ciclos agrícolas, e reorganizava o Programa Saberes da Terra.

□ ProJovem Trabalhador – unificava os Programas Consórcio Social da Juventude, Juventude Cidadã e Escola de Fábrica, e tinha em vista a preparação dos jovens para o mercado de trabalho e ocupações alternativas geradoras de renda. Atendia jovens de 18 a 29 anos de idade, em situação de desemprego, membros de famílias com renda mensal *per capita* de meio salário mínimo.²⁵

²⁴ A ampliação da faixa etária a ser contemplada ocorreu com base na Lei 11.692, de 10 de junho de 2008, que revogou a Lei 11.129, de 30 de junho de 2005.

²⁵ Modalidades presentes na Lei n. 11.692, de 10 de junho de 2008.

Tomando por base os documentos oficiais instituidores desse Programa, decidiu-se empreender uma análise do seu modelo de gestão previsto a partir de ações integradas e da intersectorialidade, no âmbito municipal. Partindo das referências contidas no Artigo 5º do Decreto 6.629²⁶, além de outros documentos apresentados a seguir, busca-se compreender se há o atendimento do que está previsto nos documentos oficiais em termos da intersectorialidade e de seus sinônimos, tal como vem destacado no capítulo seguinte.

As políticas públicas para a juventude no Brasil, como foi dito, emergiram em meio às consequências das transformações sociais, econômicas, políticas e culturais que se estabeleceram ao longo dos anos 1990, as quais tiveram início ainda com o processo de reestruturação da produção, a partir da crise do paradigma fordista/keynesianista de produção. Nesse contexto de mudanças, do ponto de vista da gestão dos serviços públicos, verificou-se a emergência das reformas administrativas do aparelho estatal em busca da eficácia, da eficiência e da abertura do processo decisório das ações públicas no que se refere à questão das políticas sociais. Destaca-se, ainda nesse contexto, a descentralização como meio de transferência de poder do centro para administrações públicas municipais, e a intersectorialidade como forma de implementar serviços compartilhados entre os diferentes setores que compõem a unidade descentralizada.

Estes serão os aspectos que nortearão, no capítulo a seguir, a problematização da política pública ProJovem implementada na cidade de Vitória da Conquista - BA, no ano de 2008.

²⁶ O Decreto 6.629, de 4 de novembro de 2008, regulamenta o ProJovem, e prevê que a gestão e a execução do Programa deverão se dar por meio da conjugação de esforços entre os órgãos públicos no âmbito municipal, estadual e federal das áreas da Educação, do Trabalho, da Assistência Social e da Juventude.

CAPÍTULO 3

A CIDADE DE VITÓRIA DA CONQUISTA - BA, O PROJOVEM E A GESTÃO INTERSETORIAL DAS POLÍTICAS SOCIAIS

Este capítulo pretende apresentar uma breve caracterização do município de Vitória da Conquista – BA para, em seguida, situar o ProJovem em seu contexto social e econômico. Pretende-se, ainda, problematizar o Programa, tendo em vista as estratégias de descentralização e intersetorialidade, em nome da eficiência e eficácia das políticas sociais, frente ao processo de reforma do Estado brasileiro, a partir dos anos 1980. Serão apresentados os objetivos que norteiam esta pesquisa, as questões que orientam esta abordagem e, por fim, busca-se relacionar o processo de reforma do Estado brasileiro e a descentralização das suas funções, a partir dos anos 1980, com a perspectiva intersetorial, que passou a compor o modelo da gestão pública.

3.1 Vitória da Conquista - BA: Aspectos Sócio-Econômicos

Vitória da Conquista é um município situado na mesorregião do Centro-Sul Baiano e na região econômica do Sudoeste da Bahia. Com uma população estimada em cerca de 306.866 mil habitantes, a qual corresponde a 40% do seu Território de Identidade²⁷, polariza outros 23 municípios, somando um total de, aproximadamente, 800 mil habitantes. Distante 540 Km da capital, Salvador, abrange uma área de 3.405 Km², a terceira maior cidade do estado e do interior do Nordeste, onde os jovens são maioria, visto que 25% têm entre 0 e 14 anos de idade, 28,3% entre 15 e 29 anos, 22,8% entre 30 e 44 anos, e 24,2% entre 45 e mais (IBGE, 2010).

²⁷ Território de Identidade é uma unidade de planejamento para as políticas públicas do estado da Bahia, constituída com o propósito de “possibilitar o planejamento das ações de desenvolvimento do Estado, de acordo com as demandas e características da população de cada região, que são representadas por órgãos da sociedade civil organizada, levando-se em consideração aspectos sociais, econômicos e culturais” (SEPLAN, 2003). A Bahia conta com 26 Territórios de Identidade.

A localização geográfica favorável ao comércio tornou Vitória da Conquista uma conhecida e relevante cidade na região. Centro de um cruzamento rodoviário no sentido Norte-Sul do país, com a Rio-Bahia, ou BR 116, inaugurada pelo presidente João Goulart, em 1963, e, no sentido Leste-Oeste do estado, com a BA 262, que liga Ilhéus a Bom Jesus da Lapa, a cidade conta com a facilidade de se integrar aos sistemas de transporte intermodal, além de atender, com seu comércio, às demandas dos municípios circunvizinhos.

A tabela abaixo, elaborada por Santos (1987), mostra a evolução demográfica por que passou a cidade, após a construção da Rio-Bahia, e a abertura da região sertaneja aos grandes centros de consumo.

Quadro 2 - População de Vitória da Conquista – 1940/1980

Anos	Total	Urbana	Rural
1940	33.554	8.644	24.910
1950	46.456	19.463	26.993
1960	80.113	48.712	31.401
1970	125.573	84.346	41.227
1975	172.242	127.013	45.229
1980	170.897	127.652	43.245

Elaborado por Santos (1987)

Até a década de 1960, a maior parcela da Zona Rural de Vitória da Conquista ainda era ocupada por pastagens, pela agricultura de subsistência e pelo cultivo da mandioca e da mamona, embora a população amargasse os severos efeitos das estiagens prolongadas, fenômeno climático característico das áreas abrangidas pelo Polígono das Secas.²⁸

Em 1971, o Estado brasileiro decidiu propiciar condições econômicas, financeiras e administrativas para o investimento vantajoso no campo. Nesse

²⁸ O Polígono das Secas, segundo a Resolução nº 11.135, de 19 de dezembro de 1997, do Conselho Deliberativo da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE, corresponde a 1.348 municípios distribuídos entre os Estados do Piauí (214), Ceará (180), Rio Grande do Norte (161), Paraíba (223), Pernambuco (145), Alagoas (51), Sergipe (32), Bahia (256) e Minas Gerais (86) (BRASIL, 2005). A Lei nº 4.763, de 30 de agosto de 1965, incluiu o município de Vitória da Conquista no Polígono das Secas.

sentido, a criação do Plano de Renovação e Revigoração dos Cafezais – PRRC tornou-se a expressão da ação governamental para o avanço do capitalismo nas áreas rurais. O Nordeste foi plenamente incorporado ao espaço produtivo nacional, ao passo que ocorriam transformações no setor agropecuário, nas áreas tradicionais da lavoura cafeeira, com a substituição de áreas destinadas ao café pelo cultivo de soja, trigo, milho e outras culturas.

A baixa produção agrícola apresentada pelos estados de São Paulo e Paraná foi fortemente determinada pela crise mundial de 1929 e pela acentuada diminuição do nível de rendimento dos consumidores e da procura pelo café. Mesmo com a criação do Conselho Nacional do Café, pelo Governo Vargas, em 1930, e sua substituição, em 1932, pelo Departamento Nacional do Café, expressão da federalização da política cafeeira no Brasil, e, ainda, com criação do Instituto Brasileiro do Café - IBC, em 1952, com vistas ao desenvolvimento da Política Econômica Cafeeira, a descentralização do cultivo do café no país tornara-se imprescindível em face das perdas em torno de 63% e de até 100% da produção do Paraná e de São Paulo, devido às geadas de 1975 (SANTOS, 1987).

De acordo Santos,

a quebra dessa hegemonia manifesta-se na própria conduta da política econômica voltada para o setor que, cada vez mais, contempla os interesses e objetivos dos grupos e empresas que se instalaram em novas áreas produtoras, principalmente Minas Gerais e Bahia (SANTOS, 1987, p.37).

O processo de extensão do plantio, na Bahia, iniciou-se pelo Planalto da Conquista, onde concentrou, ininterruptamente, entre os anos agrícolas de 1972/73 e 1976/77, mais de 60% do plantio anual do estado. Em 1981, a Bahia ocupava o quinto lugar entre os estados produtores nacionais de café, estando atrás, em ordem decrescente, de Minas Gerais, São Paulo, Paraná e Espírito Santo (OLIVEIRA, 1984).

Na década de 1970, grande contingente da força de trabalho advinda do interior e das adjacências do Planalto da Conquista, onde o café não era cultivado, iniciou um movimento em direção à cidade, atraído pela manutenção das lavouras (capina, adubação, controle de pragas, conservação do solo) e pela colheita.

Oliveira (1984) observa que a introdução acelerada do café, na Chapada Diamantina e em Vitória da Conquista, esteve longe de representar a destruição da pequena produção situada próxima às áreas produtoras e voltada para os mercados locais, o que implicava em uma grande massa de força de trabalho de pequenos produtores independentes arregimentada nos períodos das colheitas.

Conforme observa Santos (1987), a expansão capitalista cafeeira em busca do espaço econômico nacional estabeleceu uma redefinição do domínio e/ou posse da terra. As pequenas unidades de produção familiar pré-existentes ao PRRC eram tanto de famílias que possuíam legalmente a terra, quanto de famílias assentadas em terras alheias, como os arrendatários, meeiros, agregados e alguns casos de posseiros. De acordo com Oliveira (1984), essa expansão na Bahia estabeleceu-se ora pela violenta expulsão dos donos das pequenas e médias propriedades, via grilagem, ora através de meios pacíficos, com a compra da propriedade, causando, até mesmo, o desaparecimento de categorias econômicas como o agregado e o meeiro.

Ainda de acordo com Santos (1987), dada a própria lógica do desenvolvimento, o capital estabeleceu mecanismos de criação e ampliação de um exército de reserva constituído por:

- a) trabalhadores assalariados, na sua maioria ex-pequenos proprietários da área, que venderam suas terras e que, despojados dos meios de produção, terminaram se fixando nas periferias de Vitória da Conquista e Barra do Choça;
- b) pequenos produtores próximos à área do café que, apesar de não se encontrarem totalmente disponíveis para a lavoura cafeeira, são recuperados na época da colheita;
- c) migrantes sazonais que chegaram principalmente para a colheita, originários de áreas mais distantes, inclusive de outros estados.

Para este autor, ao lado do significado econômico, o surgimento da cafeicultura regional teve acentuado significado social, sobretudo, pela oportunidade de trabalho que ofereceu à força de trabalho abundante. O fomento e a ampliação dos fluxos migratórios, a expropriação dos pequenos proprietários, retirando-lhes os meios de produção e proletarizando-os, e a fragilização dos pequenos produtores

próximos à área cafeeira são mecanismos que, conjugados, possibilitavam que o trabalho temporário constituísse a relação de trabalho dominante, mais viável ao atendimento dos interesses do capital cafeeiro. Com a natural valorização dos preços das terras, a sua aquisição ou manutenção pela maioria dos agricultores tornou-se quase impossível. Pessoas que antes se ocupavam da produção familiar e de subsistência foram sendo afastadas da terra, deixando de produzir para si e passando a trabalhar para o fazendeiro do café²⁹, ou migrando para os centros urbanos maiores.

As condições climáticas da Bahia, ao determinarem uma maturação desuniforme do fruto, inviabilizavam a adoção do método de derriça³⁰ e colocavam a exigência da cata do café – colheita a dedo –, pressionando a incorporação de maior contingente de mão de obra na lavoura. A remuneração usual dava ao trabalhador o necessário a uma sobrevivência miserável. O assalariamento temporário, o descompromisso com os mínimos direitos sociais, a redução das despesas da produção a qualquer custo justificaram as 31 reivindicações que os catadores de café de Vitória da Conquista e Barra do Choça apresentaram no movimento grevista de 1980, tendo sido vitorioso com o ganho de causa, na Justiça do Trabalho, de boa parte das exigências do assalariado agrícola (OLIVEIRA, 1984).

Com essa dinâmica trazida pela cultura cafeeira, as cidades incharam, e, no caso de Vitória da Conquista, nasceu, ao seu redor, um verdadeiro cinturão de agricultores sem-terra e suas famílias, ocupando considerável porção da Serra do Periperi, área de preservação ambiental. Este novo desenho contribuiu para o crescimento do comércio, consolidando a condição de polo, na época, de mais ou menos 45 municípios.

Silva (1998) explica a dinâmica da destruição da pequena propriedade nas décadas de 1960 e 1970, no Brasil, e confirma o aumento da concentração fundiária,

²⁹ Conforme aponta Santos (1987), a nova burguesia rural cafeeira do Planalto da Conquista tem origem predominantemente local, formada por empresários, comerciantes e profissionais liberais que deram origem às pequenas e médias propriedades da região. Esse extrato social sofreu com a grave crise inflacionária que se abateu sobre a economia brasileira, a partir dos últimos anos do governo militar, e esse fato acarretou, inevitavelmente, o agravamento da condição econômica da população, a potencialização das desigualdades, a ineficiência dos serviços públicos destinados à crescente demanda das cidades e das pessoas, as dificuldades econômicas para o pequeno e médio produtor devido à inadimplência, à falta de subsídios e à falta de assistência técnica agravada com a extinção do Instituto Brasileiro do Café – IBC, no início da década de 1990.

³⁰ Neste tipo de colheita, todos os frutos são derriçados ou arrancados da árvore ao mesmo tempo, manualmente ou com o auxílio de ferramentas ou máquinas. In: <http://www.aculturadocafe.xpg.com.br/index.html>

quando as pequenas propriedades foram engolidas pelos grandes estabelecimentos agropecuários, constituindo o movimento que acompanha o desenvolvimento do capitalismo na agricultura brasileira. O autor fornece os seguintes dados para ilustrar essa tendência: em 1975, foram recenseados quase 5 milhões de estabelecimentos agropecuários no Brasil; 50% dos estabelecimentos ou 2,5 milhões de pequenos produtores se espremiavam em cerca de 8 milhões de hectares, cabendo a cada um 3 hectares em média; 1% dos grandes estabelecimentos, ou menos de 50 mil propriedades, eram donas de quase 150 milhões de hectares, sendo que cada uma desfrutava de quase 3 mil hectares.

Os dados revelam que a manutenção do elevado padrão de concentração da propriedade da terra, no Brasil, aliada a uma rápida expansão da fronteira agrícola, funcionou como um acelerador do processo de urbanização da população rural. Uma vez na cidade, aqueles ex-trabalhadores rurais se encontraram excluídos, e, com suas famílias, passaram a buscar, dentre outras possibilidades, o comércio informal como uma saída ou possibilidade para a garantia de renda. Tornara-se difícil, penoso e humilhante o acesso aos benefícios da saúde, educação, do saneamento, e, também, do trabalho e da renda com dignidade.

Dados do Relatório Final do Censo do mercado informal, realizado em Vitória da Conquista, no ano de 2002, revelam que 73% dos homens e mulheres desse setor tinham mais de 30 anos de idade; 67% eram pais e mães de famílias; 80% não possuíam uma profissão; 77% possuíam apenas o ensino fundamental. Quando perguntados sobre a razão que os levou a optar pela informalidade, 82% citaram as consequências do desemprego, sendo que 89% não possuíam outra renda e 51% tinham uma renda mensal de até um salário mínimo.

A hipótese que se elabora a partir da interpretação destes dados é que o contingente de desempregados, hoje, na cidade de Vitória da Conquista, desprovidos de direitos trabalhistas, sobreviventes da informalidade, são os filhos dos trabalhadores urbanos que compuseram o enorme contingente da força de trabalho na cidade, nos anos 1970.³¹

³¹ A formulação dessa hipótese tem por base o texto de SILVESTRE (2010).

Torna-se pertinente o interesse em saber a origem das famílias desses segmentos atuantes no mercado informal conquistense, a fim de comprovar ou não essa conjectura. Embora esse não seja um tema (o trabalho informal) indispensável para a proposta de estudo aqui apresentada, ele se relaciona sobremaneira com as razões que justificam ou orientam a implementação de políticas públicas para a qualificação da mão de obra juvenil e inserção no mercado de trabalho, na cidade. Pode-se ainda ir mais longe, acreditando que as ações públicas com foco na adolescência e juventude locais estejam atendendo aos filhos desses trabalhadores, netos dos segmentos atraídos pelo café, nos anos 1960 e 1970.

As desigualdades que fizeram parte do contexto sócio-econômico, na cidade de Vitória da Conquista, à época da expansão cafeeira, não afetaram o *status* de município polarizador. Vitória da Conquista teve um incremento de 109% em sua população, nos 30 anos, entre a implantação da cafeicultura e a entrada do século XXI. O quadro da diferença contingencial entre zona urbana e rural foi invertido ao longo desse período. Hoje, a população urbana corresponde a uma taxa superior a 80% do total (IBGE, 2010).

Com um expressivo comércio, que atende a região Sudoeste do estado, a cidade ocupou, entre os anos 2007 e 2008, a quinta posição de maior representatividade no setor de serviços na Bahia e o décimo oitavo lugar no *ranking* do Índice do Desenvolvimento Humano (IDH) do estado - 0,709, em 2011. Segundo reportagem realizada pela *Revista Veja*, de 1º de setembro de 2010, a cidade fez parte do grupo que manteve, entre os anos de 2002 e 2007, uma taxa de crescimento econômico igual ou superior à nacional, de 4%, tendo alcançado um desenvolvimento de 8,6% (SABINO, 2010).

No ano 2000, o nível educacional da população conquistense, entre 18 e 24 anos de idade, revelou a seguinte realidade: 59% não haviam atingido oito anos de estudo; apenas 4% dessa faixa etária estavam no curso superior, porcentagem que se elevou em apenas 1,5%, desde 1990 (PNUD, 2000). O município apresentou, no ano de 2009, uma das menores notas em seu ensino público, no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), indicador que mede a qualidade da educação, elaborado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP/MEC): a nota que, em 2007, era 3.8 baixou para 2.9, naquele ano. A média a ser alcançada é 6.0, fixada com base no resultado obtido pela

aplicação da metodologia do IDEB, em países desenvolvidos que ficaram entre os 20 mais bem colocados do mundo (BRASIL, 2009).

É nesse cenário que se busca entender aspectos da política pública denominada ProJovem – Programa Nacional de Inclusão de Jovens: Educação, Qualificação e Ação Comunitária, na cidade de Vitória da Conquista, e é sobre esse Programa que trata o tópico a seguir.

3.2 O ProJovem nos Documentos Oficiais: Problematicando a Política

A concepção do Programa Nacional de Inclusão de Jovens – ProJovem, enquanto uma política de proteção social para jovens e suas famílias, instituída com base numa integração de programas governamentais voltados para a juventude, prevê, conforme apresentação do Programa, no capítulo anterior, uma efetiva integração desses programas e ações promovida por cada uma das secretarias e ministérios-parceiros – Secretaria-Geral da Presidência da República, Secretaria Especial dos Direitos Humanos, Secretaria Nacional de Juventude, Ministério do Desenvolvimento Social, Ministério do Trabalho e Emprego e Ministério da Educação -, e segue a lógica de um “atendimento integral e contínuo aos jovens entre 15 e 29 anos de idade, oferecendo-lhes a possibilidade de participação nas diversas modalidades do Programa” (BRASIL, 2009).

O ProJovem é instituído, regulamentado e regido por portarias, resoluções, leis, decretos, pareceres, e há, nesses textos, um recorrente uso de termos como “conjugação de esforços”, “intersetorialidade”, “gestão de forma compartilhada”, “cooperação”, “regime de parceria”, quando tratam da execução das ações para a sua implementação nos municípios brasileiros. Essa constatação foi feita a partir da leitura dos seguintes documentos:

- 1) Diretrizes e Procedimentos para a implementação do ProJovem, aprovada pela Resolução CNE/CEB, n. 3/2006 (BRASIL, 2006)
- 2) Lei 11.692, de 10 de junho de 2008 – que dispõe sobre o ProJovem - Programa Nacional de Inclusão de Jovens (BRASIL, 2008b)

- 3) Decreto 6.629, de 4 de novembro de 2008 – que regulamenta o ProJovem
- 4) Parecer CNE/CEB n. 18 de 6 de agosto de 2008 – que aprecia o Projeto Pedagógico Integrado do ProJovem Urbano e autoriza seu funcionamento (BRASIL, 2008a)
- 5) Projeto Pedagógico Integrado do ProJovem Urbano/2008 (BRASIL, 2008a)
- 6) Portaria 171 de 26 de maio de 2009 – que dispõe sobre o ProJovem Adolescente
- 7) Traçado Metodológico do ProJovem Adolescente/2009 (BRASIL, 2009)

Os documentos acima fazem referência ao ProJovem geral e às suas modalidades: ProJovem Adolescente e ProJovem Urbano. Na cidade de Vitória da Conquista, apenas duas das quatro modalidades previstas no Programa encontram-se implementadas, conforme verificado em trabalho de campo. O quadro abaixo foi elaborado a partir da transcrição dos trechos dos documentos que trazem os referidos termos.

Quadro 3 – A Intersetorialidade nos documentos oficiais

Documento	Trecho
Decreto 6.629, de 4 de novembro de 2008 - Regulamenta o ProJovem	“Art. 2º O Projovem tem por finalidade executar ações integradas que propiciem aos jovens brasileiros reintegração ao processo educacional, qualificação profissional em nível de formação inicial e desenvolvimento humano”. “Art. 5º - Parágrafo único. No âmbito estadual, municipal e do Distrito Federal, a gestão e a execução do Projovem dar-se-ão por meio da conjugação de esforços entre os órgãos públicos das áreas de educação, de trabalho, de assistência social e de juventude, observada a intersetorialidade, sem prejuízo de outros órgãos e entidades da administração pública estadual, municipal e da sociedade civil.” “Art. 9º Cada modalidade do Projovem contará com um comitê gestor, instituído pelo órgão responsável por sua coordenação, assegurada a participação de um representante da Secretaria-Geral da Presidência da República e dos Ministérios do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, da Educação e do Trabalho e Emprego. § 1º Compete ao comitê gestor no âmbito de sua modalidade: VI - implementar estratégias de articulação com as demais modalidades do Projovem”.

	“Art. 17 - A União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, em caso de adesão ao Projovem Adolescente, serão co-responsáveis pela sua implementação. § 3º Cabe aos Municípios e ao Distrito Federal: X - apresentar o Projovem Adolescente e pautar o tema da juventude nas agendas dos diversos conselhos setoriais e de políticas públicas do Município, promovendo o debate sobre a importância da intersectorialidade na promoção dos direitos do segmento juvenil”.
Diretrizes e procedimentos técnico-pedagógicos para a implementação do ProJovem, aprovada pela Resolução CNE/CEB, n. 3/2006	Art. 1º - § 1º O ProJovem é um programa emergencial, concebido como de Educação Integral e aprovado pelo Parecer CNE/CEB nº 2/2005 como curso experimental, nos termos do art. 81 da Lei nº 9.394/96, destinado a executar ações educacionais articuladas, que propiciem aos jovens brasileiros, tanto a elevação de seu nível de escolaridade, objetivando a conclusão do Ensino Fundamental, quanto sua Qualificação Profissional inicial para o trabalho, com vistas a estimular sua inserção produtiva e cidadã, bem como o desenvolvimento de ações comunitárias de exercício da cidadania, com práticas de solidariedade e de intervenção na realidade local. Art. 4º - No âmbito local, a gestão da execução do ProJovem será exercida de forma compartilhada, conjugando esforços dos órgãos públicos e entidades locais das áreas da Educação, do Trabalho e Emprego, da Assistência Social e de Juventude, observada, tanto a intersectorialidade, quanto a necessária participação das Secretarias Municipais de Juventude, onde houver, bem como a cooperação de outros órgãos e entidades vinculadas ao Poder Público Municipal. Art. 10º - O princípio fundamental, orientador das ações educacionais do ProJovem, é o da integração entre a Educação Básica (Ensino Fundamental), a Qualificação Profissional inicial para o trabalho e a Ação Comunitária voltada para a promoção da equidade social, atendendo à imperativa necessidade de superar a situação de exclusão em que se encontram esses jovens, especialmente no que se refere aos seus direitos à Educação e ao Trabalho.
Lei 11.692, de 10 de junho de 2008 - Dispõe sobre o Projovem - Programa Nacional de Inclusão de Jovens	Art. 3º - A execução e a gestão do Projovem dar-se-ão por meio da conjugação de esforços da Secretaria-Geral da Presidência da República e dos Ministérios da Educação, do Trabalho e Emprego e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, observada a intersectorialidade, sem prejuízo da participação de outros órgãos e entidades da administração pública federal.
Parecer CNE/CEB n. 18, de 6 de agosto de 2008 - Aprecia o Projeto Pedagógico	“O Programa tem o fim específico de executar ações integradas que propiciem aos jovens brasileiros, na forma de curso, elevação do grau de escolaridade visando à conclusão do Ensino Fundamental, qualificação profissional voltada a estimular a inserção produtiva cidadã e o desenvolvimento de ações comunitárias com práticas de

Integrado do ProJovem Urbano e autoriza seu funcionamento	solidariedade, exercício da cidadania e intervenção na realidade local”. “Para fortalecer a gestão intersetorial do ProJovem Urbano em todos os níveis organizacionais, o Programa procura garantir: 2. o Sistema de Monitoramento e Avaliação – SMA, que compreende as ações administrativo-pedagógicas necessárias para fazer acontecer as ações previstas. Dada a escala do Programa e seu desenho curricular integrador, esse sistema torna-se bastante complexo, envolvendo variáveis políticas e técnicas, o que torna desafiadora sua gestão democrática” (...).
Projeto Pedagógico Integrado do ProJovem Urbano/2008	“3.3 Gestão Inter-setorial Para viabilizar a concepção interdimensional do ProJovem Urbano, é necessário que sua gestão seja inter-setorial e compartilhada pelos órgãos de administração de políticas de juventude, educação, trabalho e desenvolvimento social, em todos os níveis de implementação. Nesse sentido, um aspecto crucial é a criação/implementação/potencialização de instâncias da juventude, tais como secretarias estaduais, municipais e do DF de juventude e conselhos que possam promover a transversalidade da política e dar sustentação às coordenações locais para articular, nesses níveis, as diferentes dimensões do ProJovem Urbano” (p. 52). “O ProJovem Urbano se caracteriza por apresentar: propostas inovadoras de gestão inter-setorial, compartilhada por quatro ministérios, e de implantação em regime de cooperação com os Estados, Municípios e DF envolvidos” (p. 15). “Desafios relativos à gestão do Programa - Os principais desafios que se apresentam para a gestão do ProJovem Urbano dizem respeito a: (i) redefinição do público potencial do Programa; (ii) instâncias de gestão do ProJovem Urbano; (iii) gestão inter-setorial; (iv) redesenho da matrícula” (p. 45).
Portaria 171 de 26, de maio de 2009 - Dispõe sobre o ProJovem Adolescente	Art. 5º - A gestão do Projovem Adolescente - Serviço Socioeducativo dar-se-á, no âmbito federal, por meio da conjugação de esforços entre os Ministérios do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, da Educação, do Trabalho e Emprego, da Saúde, do Meio Ambiente, da Cultura e do Esporte, a Secretaria-Geral da Presidência da República, a Secretaria Especial dos Direitos Humanos e a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, observada a intersectorialidade e sem prejuízo da participação de outros órgãos e entidades do Poder Executivo Federal. Art. 9º Cabe ao Comitê Gestor do Projovem Adolescente - Serviço Socioeducativo, sem prejuízo do disposto no art. 9º, §1º do Decreto nº 6.629, de 2008: III - contribuir para que o Projovem Adolescente – Serviço

	Socioeducativo se articule com os serviços e programas dos órgãos representados nos municípios, estimulando a intersetorialidade .
Traçado Metodológico do ProJovem Adolescente/2009	“Apresentação - No processo de construção da Agenda Social, sob a coordenação da Secretaria-Geral da Presidência da República, os Ministérios do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, do Trabalho e Emprego – MTE, da Educação – MEC, a Secretaria Especial dos Direitos Humanos – SEDH e a Secretaria Nacional de Juventude – SNJ constituíram um Grupo de Trabalho com a tarefa de discutir a integração de programas governamentais voltados aos jovens – Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano, Saberes da Terra, Projovem, Consórcio Social da Juventude, Juventude Cidadã e Escola de Fábrica. O objetivo foi elaborar uma estratégia que articulasse intersetorialmente as políticas públicas e os respectivos programas, conferindo-lhes escala, otimizando ações e potencializando resultados” (p. 3). “A intersetorialidade na concepção e implantação do Projovem vai além da sua gestão compartilhada e busca alcançar a efetiva integração de programas e ações promovidos por cada um dos ministérios parceiros. Sua lógica visa assegurar um atendimento integral e contínuo aos jovens dos 15 aos 29 anos de idade, oferecendo-lhes a possibilidade de participação nas diversas modalidades do Programa” (p. 3). “Outro fato a destacar é a intersetorialidade dos serviços socioassistenciais que diz respeito à: a) oferta tanto do Serviço Socioeducativo do Projovem Adolescente, como de outras políticas públicas básicas (Saúde, Educação, Meio Ambiente, Assistência Social, Trabalho, Esporte e Lazer, Cultura, Direitos Humanos e Segurança Alimentar); b) socialização e democratização do acesso a esses serviços e benefícios; e c) articulação e funcionamento intersetorial dos serviços, como condições para sua universalidade de acesso e de ampliação dos direitos de cidadania das pessoas” (p. 6) “Ao aderir ao Projovem Adolescente – Serviço Socioeducativo, os gestores municipais de assistência social, e o do Distrito Federal, devem estar cientes do desafio que se propõem a enfrentar e do esforço nacional, federativo e intersetorial ao qual se integram” (p. 15). “Todos os princípios e diretrizes da PNAS e do SUAS são aplicáveis ao Projovem Adolescente, mas cabe destacar a importância conferida, em sua formulação, aos eixos estruturantes da territorialidade, da intersetorialidade e da matricialidade sociofamiliar, bem como à diretriz técnico-política de integração de serviços e benefícios socioassistenciais, capazes de se

	potencializarem mutuamente” (p. 17). “A relação do Projovem Adolescente com as demais políticas setoriais do município e do Distrito Federal é dada pela natureza intrinsecamente intersetorial do serviço socioeducativo. Para além das políticas públicas de educação, trabalho e emprego e juventude, que integram organicamente o PROJOVEM, coordenando modalidades do Programa, o Projovem Adolescente trabalha com outros “temas transversais”, afeitos às políticas de saúde, esporte e lazer, cultura, meio ambiente e direitos humanos, cujos Ministérios e Secretarias encarregados de tais políticas foram parceiros de primeira hora na elaboração dos conteúdos do serviço socioeducativo. Mais do que aspectos teóricos, entretanto, o grande desafio envolvido é a materialização da intersetorialidade pela articulação de programas e serviços das diversas políticas, incidindo complementarmente sobre o público jovem. Neste sentido, é importante a articulação com as Secretarias Municipais, provocada pelo gestor de assistência social, abrindo espaço para a articulação de órgãos que executam serviços públicos no âmbito do território. Quais são os programas de educação, saúde, meio ambiente, esporte, lazer e cultura que existem no município e se voltam para a juventude? Quais destes serviços podem ser articulados? Que equipamentos podem ser compartilhados? O desafio da intersetorialidade está colocado para todos, em todas as esferas de governo. É um novo paradigma para a administração pública” (p. 19).
--	--

Elaborado com base nos documentos acima elencados

A partir dessa constatação, e tomando por base os objetivos e as propostas do governo federal com vistas a integrar o jovem a uma trajetória que possibilite adequada convivência familiar e comunitária aos adolescentes entre 15 e 17 anos, elevação da escolaridade, qualificação e formação profissional aos jovens de 18 a 29 anos, como via para o desenvolvimento humano e exercício da cidadania³², elabora-se a seguinte questão: **como se dá essa integração no município de Vitória da Conquista, tendo em vista os objetivos do governo federal?**

A partir desse questionamento, estruturam-se os objetivos da pesquisa:

1 - Compreender a dinâmica da política pública para a juventude denominada Projovem, na cidade de Vitória da Conquista, atendo-se ao seu elemento norteador, que é a integração de ações, a partir das modalidades em que se divide;

³² Conforme o texto de Apresentação do Traçado Metodológico do Projovem Adolescente (2009), quando trata da concepção do Projovem e da sua divisão em modalidades: “Sua lógica visa assegurar um atendimento integral e contínuo aos jovens dos 15 aos 29 anos de idade, oferecendo-lhes a possibilidade de participação nas diversas modalidades do Programa” (p. 3).

2 – Verificar a maneira como/se as proposições do governo federal constantes nos documentos oficiais estão sendo atendidas na cidade de Vitória da Conquista;

3 – Compreender o que contribui ou dificulta o êxito do ProJovem, seu alcance e seus limites no contexto local;

4 – Problematicar as relações entre os agentes e os órgãos da administração local levando em conta os consensos, os conflitos e as contradições no desenvolvimento da política, a partir da realidade do município.

Para aprofundar e ter maior clareza desse recorte, são elencadas algumas questões norteadoras para se chegar a uma melhor compreensão dos aspectos do Programa, a saber:

a) como se dão as “ações integradas” na gestão e na execução do ProJovem, na cidade de Vitória da Conquista, bem como a “conjugação de esforços” entre os órgãos públicos da Educação, do Trabalho, da Assistência Social, no âmbito municipal?

b) as modalidades implementadas e suas respectivas gestões dialogam entre si no que se refere aos seus objetivos, às suas metas, aos seus procedimentos e resultados, tal como expressa o texto constante nas *Diretrizes e Procedimentos Técnico-Pedagógicos para Implementação do ProJovem* (BRASIL, 2006)?

c) as ações destinadas à elevação da escolaridade com a conclusão do ensino fundamental, à qualificação profissional para a inserção produtiva e ao desenvolvimento de ações comunitárias se dão de maneira articulada, tal como preveem o Artigo 1º, em seus Parágrafos 1º, 4º e 10º das Diretrizes e Procedimentos técnico-pedagógicos para a implementação do ProJovem, e o Parecer CNE/CEB n. 18, que aprecia o Projeto Pedagógico Integrado do ProJovem Urbano e autoriza seu funcionamento? Quais os mecanismos favoráveis adotados pela gestão para esta diretriz?

Com base nessas questões, foram elaboradas as perguntas que compõem o conjunto de assuntos a serem explorados nas entrevistas, anexas no final deste trabalho.³³

³³ Anexo 3.

3.3 O Processo de Descentralização das Funções do Estado e a Intersetorialidade ou Gestão Compartilhada

Arretche (1996) lembra que o fortalecimento institucional e político dos municípios e a transferência de poder aos gestores das cidades foram os elementos que estiveram em jogo na descentralização das competências e do poder decisório do “centro” para subsistemas autônomos, como estados e municípios. Esse deslocamento - condição para o rompimento com as tradicionais estruturas políticas centralizadas - pautou o debate acerca da gestão das políticas públicas no Brasil, nos anos 1980.

Conforme afirma a autora, havia um consenso em torno da ideia de que as formas descentralizadas de prestação de serviços públicos reforçavam o ideal democrático e, por conseguinte, tornariam estes serviços mais eficientes e viabilizariam os ideais de equidade, justiça social, redução do clientelismo e o controle sobre a eficácia das políticas públicas. Esta autora aponta a crise do Estado Desenvolvimentista e seu papel planejador, financiador e propulsor do desenvolvimento, como também a consolidação democrática, como medidas descentralizadoras ocorridas no Brasil, a partir daquela década. Os impulsos para a reforma do Estado nasceram, portanto, de uma reação política em nome da construção de um “novo equilíbrio federativo”, em meio à consolidação da democracia brasileira e da crise do Estado Desenvolvimentista (ARRETCHÉ, 1996, p.9).

O Estado Desenvolvimentista, no Brasil, como foi visto no Capítulo 1, foi a representação do estabelecimento do regime de Bem-Estar Social, em nome da intervenção reguladora do Estado, essencial para a dinâmica do processo de reprodução socioeconômico, entre os anos 1930 e 1960. Num plano geral, o Estado de Bem-Estar Social, constituído após a II Guerra Mundial, foi pensado com o objetivo de “proteger o crescimento capitalista, minorar as crises e proteger simultaneamente a capacidade de competição internacional das empresas e a oferta de trabalho” (HABERMAS, 1987, p. 107).

Conforme afirma Arretche (1996), a centralização estatal, a partir de 1930, no Brasil, expansiva até final dos anos 1970, derivada das pressões provenientes dos processos de industrialização e urbanização, deu-se simultaneamente à criação de

uma estratégia de fortalecimento institucional, com a formação de um aparato burocrático para a gestão das políticas sociais. No regime militar, a concentração de recursos, a regulação da atividade econômica e a expansão de agências federais criadas para a prestação de serviços sociais alcançaram níveis sem precedentes na história do país, esclarece a autora.

No entanto, a necessidade de um reordenamento do papel desempenhado pelo Estado como principal agente do crescimento econômico e prestador dos serviços sociais, frente aos novos paradigmas dos processos produtivos, comerciais e financeiros impostos pelo capitalismo globalizado, tornou-se imperativa. De acordo Souza e Carvalho (1999), foi entre os anos 1980 e 1990 que se verificou um debate e um novo enfoque para a atuação dos governos e da sociedade, pautado pela perspectiva de reforma do Estado e em nome da participação das esferas subnacionais, do setor privado e da sociedade civil na formulação e implementação das políticas públicas. Segundo as autoras, a descentralização e a transferência de responsabilidades para os municípios e estados representaram, juntas, uma das principais dimensões da reforma.

Este movimento, segundo Martes *et. al.* (1999), refletiu, a um só tempo:

- a) a crise do Estado de Bem-Estar Social e a crise da democracia representativa;
- b) o colapso do modelo keynesiano e a crise fiscal desencadeada nos países de capitalismo avançado;
- c) as mudanças organizacionais nas empresas diante das inevitáveis mudanças tecnológicas desencadeadas com a reestruturação da produção.

Essa tripla mudança refletiu-se, no Brasil, acarretando demandas por uma maior democratização das políticas públicas, e foi expressa na ampliação do controle social sobre as decisões públicas³⁴ (orçamento participativo, por exemplo) e fortalecimento dos mecanismos de controle da política setorial, com a criação de instâncias de deliberação e consulta (os conselhos locais e comissões tripartites).

A devolução de funções a entidades subnacionais, a desconcentração de atividades do governo federal e a descentralização de decisões constituem o

³⁴ Sobre “participação”, conferir TEIXEIRA (2001), ROMANO (2007), GONH (2004), NEVES (2007).

processo de mudanças que ocorreram, sobretudo, no plano das relações financeiras, com uma “nova repartição da receita pública beneficiando, fundamentalmente, os municípios e, também, os estados”; no plano das políticas setoriais, esse processo se deu “pela ampla descentralização ocorrida nos mecanismos de repasses de recursos e de transferência de funções e decisões” (MARTES *et. al.*, 1999, p. 24).

Ainda de acordo com Martes *et. al.*, a “onda reformista na administração pública” (MARTES *et. al.*, 1999, p. 29), difundida na década de 1990, a partir de países pioneiros como Inglaterra, EUA e Nova Zelândia, chega ao Brasil no governo FHC. O plano-diretor da reforma, oposto à administração burocrática, aos formalismos e à rigidez de procedimentos, propõe um Estado não mais provedor direto de bens e serviços, mas promotor e regulador do desenvolvimento. As peculiaridades desse novo regime de políticas denominado ora como “novo gerencialismo público”, ora como “administração gerencial” incluem, dentre outros elementos, conforme aponta Martes *et. al.* (1999):

- a) a expressiva delegação de funções e o poder decisório;
- b) a redução dos níveis hierárquicos nas organizações;
- c) os comportamentos pró-ativos em estruturas de competição administrada;
- d) a maior intersetorialidade na abordagem e a intervenção estatal.

Diante da perspectiva desta pesquisa de analisar, no campo da gestão do ProJovem, relações intergovernamentais na organização da gestão descentralizada, é necessário que se destaque o conceito de intersetorialidade. Toma-se como ponto de partida a contribuição de Sposati (2006), para quem este conceito representa a adoção de uma decisão racional na gestão pública, complementar à setorialidade, graças à qual, diferentes representações da gestão municipal se articulam e se integram num conjunto de impulsos para a ação diante de uma meta ou de um objetivo. Do ponto de vista dessa autora, a intersetorialidade deve ser corretiva das irracionalidades entre pessoal, funções ou gastos, já que é resultante da integração de saberes entre as áreas setoriais. O grau das ações intersetoriais pode obedecer ao modelo ascendente, no qual os gestores dos setores se reúnem e compõem a agenda e as ações definidoras das agendas – gestão de cúpula, e ao modelo

descendente, que parte da atuação de técnicos e da sociedade civil na condução das ações.

Para Junqueira (2004), a ação intersetorial se configura como uma nova maneira de planejar, executar e controlar os serviços prestados; trata-se de uma visão integrada dos problemas sociais e de suas soluções, “articulação de saberes e experiências no planejamento, realização e avaliação das ações para alcançar o efeito sinérgico em situações complexas, com vistas ao desenvolvimento social” (JUNQUEIRA, 2004, p. 28). Nesse sentido, o autor salienta a necessidade de se alterar a forma de articulação dos diversos segmentos da organização governamental e dos seus interesses, e se estabelecer mudanças nas práticas e na cultura das organizações gestoras das políticas públicas. Tal proposição dependerá da habilidade e de um senso compartilhado da realidade, de entendimentos comuns, de uma síntese de conhecimentos diversos (interdisciplinaridade), para atuar sobre problemas concretos, e de planejamento - este traduzido como a articulação entre saberes e práticas setoriais, tendo como perspectiva a avaliação e o monitoramento dos resultados, sem perder de vista a noção de processo.

A promoção de mecanismos a favor do diálogo e da troca de informações é, segundo Mendes (1996), crucial para o enfrentamento das diferentes formas de pensar dos atores envolvidos na gestão das políticas e das disputas e interesses que caracterizam suas ações. O referido autor ainda pontua:

O que vai caracterizar a intersetorialidade é a possibilidade de uma síntese dada pela predisposição à intersubjetividade e ao diálogo e, conseqüentemente, a sua pedagogia é a comunicação (...). A questão fundamental da intersetorialidade é a ruptura das barreiras comunicacionais que impedem o diálogo entre diferentes setores (...), desse modo, a intersetorialidade não anula a singularidade do fazer setorial pela instituição de uma polivalência impossível; ao contrário, reconhece os domínios temáticos, comunicando-os para a construção de uma síntese. A ação intersetorial, para ser conseqüente, implica tomar problemas concretos, de gentes concretas, em territórios concretos (MENDES, 1996, p. 94).

A intersetorialidade, como novo paradigma de gestão de políticas públicas, é referenciada na Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, Lei 8.742 de 07, de dezembro de 1993, em seu Art. 2º, Parágrafo Único:

A Assistência Social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, visando o enfrentamento da pobreza, à garantia dos mínimos sociais, ao provimento de condições para atender contingências e à universalização dos direitos sociais.

Com a aprovação da Política Nacional de Assistência Social, em 2004, no âmbito do Sistema Único da Assistência Social - SUAS, foram criadas as bases da ação pública, a partir de uma perspectiva descentralizada, enfatizando a realidade local de cada município.

É com base nas considerações acerca das ações integradas e intersetoriais, enquanto aspectos previstos na legislação que institui o Programa, que se pretende compreender a dinâmica das ações municipais no Projovem, na cidade de Vitória da Conquista. Busca-se verificar a maneira como as proposições do governo federal estão sendo atendidas na cidade, e se estão, de fato, sendo atendidas; compreender os aspectos que contribuem ou não para o seu êxito, além de problematizar as relações entre os agentes e os órgãos da administração local.

CAPÍTULO 4

O PROJOVEM EM VITÓRIA DA CONQUISTA

Neste capítulo busca-se, inicialmente, apresentar aspectos da estrutura e do funcionamento do ProJovem em suas modalidades Adolescente e Urbano, na cidade de Vitória da Conquista. Em seguida, serão apresentados os aspectos metodológicos da pesquisa. Parte-se para a apresentação do contexto político e institucional que envolve a implementação do Programa, no município, com base nas observações feitas em campo e nas falas dos entrevistados. Em seguida, fatores impeditivos para a eficiência da política pública serão tratados de forma a que se perceba a recorrência comum a alguns deles nas falas dos entrevistados, como o problema com as parcerias, a pouca capacidade técnica dos agentes e a burocracia. Finaliza-se o capítulo com algumas considerações gerais sobre os aspectos observados.

4.1. O ProJovem Adolescente

O Projovem Adolescente – Serviço Socioeducativo, regulamentado pela Lei 11.692, de 10 de junho de 2008, e pelo Decreto 6.629, de 4 de novembro de 2008, é de responsabilidade do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) que, por meio da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), coordena a sua implementação. Trata-se de uma reformulação³⁵ do projeto Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano, o qual foi institucionalizado como um serviço socioeducativo de Proteção Social Básica, integrado ao Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e alinhado à Política Nacional de Juventude. Conforme o Traçado Metodológico, o ProJovem Adolescente

materializa a atenção à juventude enquanto prioridade nacionalmente identificada e pactuada na Comissão Intergestora Tripartite – CIT,

³⁵ De acordo com o Traçado Metodológico do ProJovem Adolescente (BRASIL, 2009).

referendada pelo Conselho Nacional de Assistência Social na Política Nacional de Assistência Social – PNAS e confirmada no Plano Decenal de Assistência Social, aprovado na VI Conferência Nacional de Assistência Social realizada em Brasília, em dezembro de 2007 (BRASIL, 2009).

Fundamenta-se em orientações normativas da Portaria n. 171, de 26 de maio de 2009, e no Traçado Metodológico formulado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, de 2009. Apresenta os seguintes objetivos:

- I - complementar a proteção social básica à família, criando mecanismos para garantir a convivência familiar e comunitária;
- II - criar condições para a inserção, reinserção e permanência do jovem no sistema educacional;
- III - promover a convivência social entre os jovens e destes com suas famílias, grupos sociais diversos, instituições e organizações públicas e privadas, ampliando e qualificando suas redes de socialidade, sociabilidade e apoio;
- IV - desenvolver potencialidades e estimular aptidões e talentos, promovendo a autoestima, a autodeterminação e a autonomia dos jovens;
- V - ampliar as referências culturais dos jovens, por meio da geração de oportunidades de acesso e fruição de bens culturais, do estímulo à criação e à produção artística e cultural, bem como pelo reconhecimento e valorização da diversidade cultural brasileira;
- VI - promover a saúde dos jovens, por meio do compartilhamento de conhecimentos e informações sobre saúde sexual, direitos reprodutivos, DSTs, AIDS, gravidez na adolescência e uso abusivo de drogas, incentivando a prática do autocuidado e do cuidado com o outro;
- VII - promover o acesso ao esporte e ao lazer a partir dos valores de solidariedade, cooperação mútua e de satisfação das necessidades humanas;
- VIII - estimular a reflexão sobre a relação entre ser humano e natureza, contribuindo para a construção de uma visão crítica e proativa sobre a proteção ao meio ambiente e o desenvolvimento sustentável;
- IX - ampliar nos jovens suas referências sobre valores éticos e humanos e quanto ao respeito e à valorização das diversidades culturais, étnico-raciais, intergeracionais e das diferentes orientações sexuais;
- X - desenvolver a capacidade de discernimento diante de situações de risco, reforçando nos jovens a não violência e a cultura de paz, bem como tornar conhecidas as instâncias de recurso no caso de ocorrência de situações de risco pessoal e social;
- XI - ampliar o conhecimento dos jovens sobre o território onde vivem, as ocorrências de vulnerabilidades e riscos, as potencialidades, seus direitos e deveres de cidadania e os serviços públicos disponíveis;

XII - promover a preparação dos jovens para o mundo do trabalho, por meio da apropriação de conhecimentos, desenvolvimento de habilidades e reconhecimento de aptidões e interesses, com vistas à construção de um projeto pessoal e/ou coletivo de futuro profissional;
 XIII- promover a inclusão dos jovens no mundo digital, desenvolvendo suas competências comunicativas e capacidades cognitivas, afetivas e de sensibilidades ético-estéticas; e
 XIV - estimular a participação cidadã dos jovens e o protagonismo no desenvolvimento de ações coletivas de interesse social no território, exercitando o seu potencial de transformar a realidade em que vivem. (BRASIL, 2009b).

Os jovens são vinculados ao serviço a partir de sua inscrição no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal – o CadÚnico. Destina-se aos jovens de 15 a 17 anos de idade que atendam aos seguintes requisitos:

- I - pertencentes à família beneficiária do Programa Bolsa Família – PBF;
- II - egressos de medida socioeducativa de internação ou que estejam em cumprimento de outras medidas socioeducativas em meio aberto, conforme Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA);
- III - em cumprimento ou que sejam egressos de medida de proteção, conforme o ECA;
- IV - egressos do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI);
- V - egressos ou vinculados a programas de combate à violência, ao abuso e à exploração sexual. (BRASIL, 2009).

Conforme esclarece o Art. 15 do Decreto 6.629, de 4 de novembro de 2008, o serviço pode ser oferecido pelo município, após assinatura de um termo de adesão definido pelo MDS e com as seguintes condições:

- I - habilitação nos níveis de gestão básica ou plena no Sistema Único de Assistência Social;
- II - existência de centro de referência de assistência social instalado e em funcionamento; e
- III - demanda mínima de quarenta jovens de quinze a dezessete anos, de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, residentes no Município, com base no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal - CadÚnico, de que trata o Decreto no 6.135, de 26 de julho de 2007. (BRASIL, 2009).

Em Vitória da Conquista, o Projovem Adolescente está sob a responsabilidade da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (SEMDES). Esta Secretaria é o órgão gestor da assistência social a quem cabem as principais decisões acerca da implementação da modalidade, e conta com o apoio da Coordenação do Serviço de Proteção Social Básica e com mais duas coordenadoras, diretamente ligadas às atividades, mediadoras das ações entre a SEMDES e os CRAS.

Os CRAS são instâncias centrais no processo de implementação e gestão local do Projovem Adolescente; são unidades da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e se configuram como principal porta de entrada do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), nos municípios brasileiros. Localizam-se em áreas de vulnerabilidade social e sua responsabilidade passa pela organização e pela oferta dos serviços da Proteção Social Básica, a qual objetiva a prevenção de situações de risco entre indivíduos, através do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, além do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários.

O serviço de proteção executado pelos CRAS destina-se à população vitimizada pela pobreza, pela falta de renda, pela falta de acesso aos serviços públicos e pela frágil relação de pertencimento social decorrente de discriminações etárias, de gênero, étnicas, por deficiências, e outras. Nesse sentido, o Projovem Adolescente é uma das ações garantidoras da segurança básica pretendida pela Política Nacional de Assistência Social.

Os CRAS, de acordo com o Traçado Metodológico do Projovem Adolescente, contam com uma equipe de referência destinada à execução do Projovem composta por:

- um profissional de nível superior, técnico responsável pela oferta do serviço socioeducativo e pelo planejamento e assessoria ao orientador social;
- um orientador social de nível médio, a quem cabe planejar, organizar e executar as ações socioeducativas;
- facilitadores de oficinas com nível médio, responsáveis pelo desenvolvimento, pela organização e pela coordenação das oficinas;

- um facilitador de nível médio para a formação técnica geral para o mundo do trabalho.³⁶

Em Vitória da Conquista, cada CRAS conta com a participação de dois profissionais de nível superior, da área da Psicologia e da Assistência Social. Não foi verificada nos documentos da modalidade nenhuma diretriz que oriente para a escolha de profissionais especificamente dessas áreas para compor a equipe de referência.

No Projovem Adolescente, em Vitória da Conquista, em cumprimento ao Art. 19 do Decreto n. 6.629/2008, os jovens estão organizados em grupos que constituem os coletivos. De acordo com o Traçado Metodológico, a noção de “coletivo juvenil” tem por base

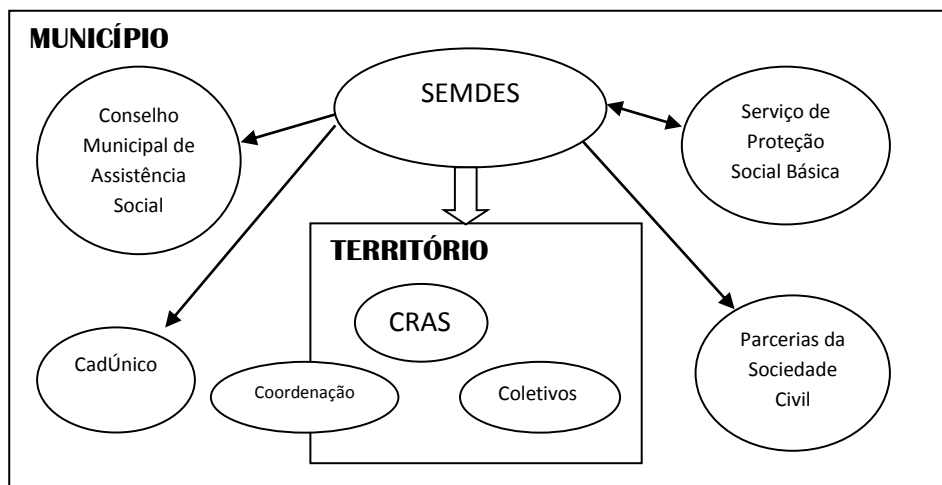
uma leitura crítica da estrutura social brasileira, das raízes histórico-estruturais das nossas desigualdades e dos valores hegemônicos – o individualismo exacerbado, por exemplo, – que dão sustentação a um certo modelo de desenvolvimento, altamente concentrador e excludente. Por outro lado, o coletivo persegue uma visão estratégica de enfrentamento destas mesmas desigualdades, a partir de um movimento, em escala, de empoderamento da juventude, potencializando a sua energia vital, a partir de um processo de resgate cultural, de uma proposta de ação-reflexão baseada nos direitos de cidadania, da geração de tempos e espaços socioeducativos para a apreensão crítica da realidade do seu território e dos desafios que este lhes apresenta, enquanto superação de limites, determinantes do chamado “ciclo transgeracional de reprodução da pobreza (BRASIL, 2009, p. 25).

Dessa forma, no município há trinta e oito coletivos implantados em onze bairros da cidade, atendendo a 627 jovens, entre 15 e 17 anos, embora tenham sido inscritos 1200 jovens no ano de 2010. Nestes coletivos, somam-se um total de dezenove orientadores sociais e quinze oficinairos. Os coletivos compõem os cinco CRAS implantados nos seguintes bairros: Jardim Valéria, Vila América, Bruno Bacelar, Centro e Pedrinhas. De acordo com a Coordenação do Serviço de Proteção Social Básica, mais três CRAS estarão sendo implantados na cidade, no ano de 2012. Estes bairros constituem os territórios onde se encontram os coletivos.

³⁶ Aqui estão colocadas apenas as atribuições principais desses agentes, embora elas sejam mais extensas.

Para contribuir com a visualização do conjunto das relações institucionais na oferta do ProJovem Adolescente e dos principais interlocutores da secretaria gestora, elaborou-se o seguinte diagrama:

Figura 1 – Interlocutores na gestão do ProJovem Adolescente



As atividades desenvolvidas pela equipe do ProJovem Adolescente acontecem no contraturno escolar e são norteadas pelo Traçado Metodológico elaborado pelo MDS, seguindo temas transversais. Estes temas são relativos à:

- juventude e direitos humanos;
- juventude e saúde;
- juventude e meio ambiente;
- juventude e trabalho;
- juventude e cultura;
- juventude e esporte e lazer.

De acordo com o Traçado,

A seleção dos conteúdos e das ações socioeducativas em cada tema transversal teve como referência a análise das condições institucionais **para a efetiva integração das políticas públicas voltadas para os jovens nos municípios**, desenvolvidas a partir das prioridades políticas definidas por cada Ministério parceiro no Projovem Adolescente (BRASIL, 2009, p. 28, *grifo da autora*).

O planejamento das ações pedagógicas é realizado com base nos percursos socioeducativos, ou seja, nos cadernos elaborados pelo MDS, que apresentam os objetivos e a programação detalhada das ações, com conteúdos e atividades teóricas e práticas, as quais seguem os temas transversais. Segundo um orientador social, é previsto que as equipes adequem as sugestões de conteúdos e ações dos percursos à realidade local. Esse planejamento ocorre a cada quinze dias, com a orientação dos profissionais de nível superior. Essa adequação remete ao modelo de política pública como um ciclo, diante do qual a implementação é a fase que orienta novas políticas, fase marcada pelas ambiguidades de objetivos, pela limitação dos recursos, pelas incertezas no ambiente em que se dá. As adaptações da política à realidade são previstas como um modo de garantia da realização dos objetivos do Programa

Verifica-se, ainda, que não há o apoio de um profissional da pedagogia aos orientadores de cada coletivo, na elaboração do planejamento. Estes contam com o acompanhamento apenas dos profissionais de nível superior, técnicos da equipe de referência do CRAS ao qual o coletivo está referenciado. Pode-se considerar essa falta de apoio pedagógico um obstáculo à implementação do Programa, uma vez que aos orientadores cabe o “desafio de desenvolver métodos e técnicas de trabalho criativos e participativos, buscando a articulação entre forma e conteúdo, teoria e prática”, conforme orienta o Traçado Metodológico (p. 37).

A questão que agora se coloca parte do princípio de que a Pedagogia, por constituir-se como um campo do conhecimento que se ocupa do estudo sistemático das práticas educativas, serve à investigação dos processos necessários às práticas educativas, com o objetivo de propor a realização desses processos, a partir de métodos próprios de investigação.

Dessa forma, parece um contrassenso o fato de o referido Traçado reconhecer as funções dos orientadores sociais como um “desafio”, ao passo que prevê, como enfrentamento desses mesmos desafios, o apoio e a assessoria de “profissionais de nível superior” de áreas não especificadas. No caso da cidade de Vitória da Conquista, compete ao psicólogo e ao assistente social a assessoria técnica sobre a oferta do serviço socioeducativo.

A falta do profissional da Pedagogia no auxílio às atividades do orientador social é um aspecto que será retomado mais adiante.

4.2 O ProJovem Urbano

Antes de mais nada, é imperativo esclarecer que a caracterização que aqui se faz dessa modalidade não contempla as mudanças que se estabeleceram a partir de novembro de 2011 e que passaram a vigorar em janeiro de 2012. O objetivo é analisar o Programa a partir das diretrizes firmadas em 2008 e que se mantiveram até a decisão de que o ProJovem Urbano passasse a ser de responsabilidade do Ministério da Educação.

Não cabe, aqui, tampouco, realizar uma análise comparativa da configuração que assumiu o Programa antes e depois de janeiro de 2012. Dessa forma, todas as considerações aqui feitas, juntamente com a problematização da política pública, mesmo que tenham por base a coleta de dados realizadas no ano de 2012, não se referirão ao novo aspecto que assumiu a política, o que demandaria uma redefinição do desenho da pesquisa, seguida da condução de uma nova rodada de coleta de dados.³⁷ Portanto, este esclarecimento se refere, tão somente, ao recorte analítico previamente estabelecido para o estudo e à delimitação temporal na investigação do objeto.

O ProJovem Urbano, instituído pela Lei 11.129, de 30 de junho de 2005, regido pela Lei 11.692, de 10 de junho de 2008, e regulamentado pelo Decreto 6.629, de 4 de novembro de 2008, esteve sob a responsabilidade da Secretaria-Geral da Presidência da República (SGP) desde a sua instituição até fins de 2011, quando passou a ser de responsabilidade do Ministério da Educação. A transferência da coordenação do ProJovem Urbano para o MEC, após seis anos de experiência com a SGP à sua frente, passou à condição de política pública vinculada à estrutura do sistema educacional brasileiro.

Esta modalidade tem por finalidade a execução de ações de elevação da escolaridade do jovem brasileiro entre 18 e 29 anos, especificamente possibilitando

³⁷ As mudanças no Projovem estão apresentadas no Decreto nº 7.649, de 21 de dezembro de 2011, que altera o Decreto nº 6.629, de 4 de novembro de 2008, e dá outras providências.

a conclusão do ensino fundamental, além de qualificá-lo profissionalmente para a entrada no mercado de trabalho. O princípio fundamental das ações educacionais é a integração entre a educação básica e a qualificação profissional, a fim de oferecer oportunidades para que jovens se apropriem de saberes e competências, e desenvolvam a capacidade de articular-se a esses conhecimentos e habilidades para responder aos desafios do dia a dia como cidadãos e atender aos requisitos da vida profissional.³⁸

O currículo abrange diferentes aspectos do ser humano em interação com a cultura e com a sociedade, e tem por base três diretrizes gerais que, articuladas, funcionam como pilares:

- formação básica para a elevação da escolaridade que deverá garantir as aprendizagens que correspondem às Diretrizes Curriculares Nacionais para o ensino fundamental;

- a qualificação profissional que deverá possibilitar novas formas de inserção produtiva, com a devida certificação, correspondendo, na medida do possível, tanto às necessidades e potencialidades econômicas, locais e regionais, quanto às vocações dos jovens, incluindo uma qualificação inicial em um arco de ocupações;

- a participação cidadã, que deverá garantir aprendizagens sobre direitos sociais, promover o desenvolvimento de uma ação comunitária e a formação de valores solidários.³⁹

Ao integrar ensino fundamental, qualificação profissional e participação cidadã, o ProJovem Urbano

deve oferecer oportunidade para que os jovens experimentem novas formas de interação, se apropriem de novos conhecimentos, reelaborem suas próprias experiências e sua visão de mundo e, ao mesmo tempo, se re-posicionem quanto à sua inserção social e profissional (BRASIL, 2008a, p. 66).

³⁸ Conforme apontam Diretrizes e procedimentos técnico-pedagógicos para a implementação do ProJovem, anexa à Resolução CNE/CEB n. 3/2006.

³⁹ Conforme consta no Projeto Pedagógico Integrado do ProJovem Urbano, de maio de 2008.

Nessa perspectiva, de acordo com o Projeto Pedagógico Integrado (PPI), espera-se que os jovens concluintes sejam capazes de alcançar os seguintes objetivos:

- afirmar sua dignidade como seres humanos, trabalhadores e cidadãos;
- utilizar a leitura e a escrita, assim como outras formas contemporâneas de linguagem, para se informar e aprender, expressar-se, planejar e documentar, além de apreciar a dimensão estética das produções culturais;
- compreender os processos sociais e os princípios científicos e tecnológicos que sustentam a produção da vida na atualidade;
- utilizar tecnologias de informática necessárias à busca de informações e à inserção cultural e profissional;
- desenvolver competências necessárias para o desempenho de uma ocupação que gere renda;
- estabelecer um projeto de desenvolvimento profissional, considerando suas potencialidades, suas necessidades de aprendizagem e as características de seu contexto de trabalho;
- acessar os meios necessários para exercer efetivamente seus direitos de cidadania, como a obtenção ou a renovação dos documentos pessoais;
- assumir responsabilidades em relação ao seu grupo familiar e à sua comunidade, assim como frente aos problemas que afetam o país, a sociedade global e o planeta;
- identificar problemas e necessidades de sua comunidade, planejar iniciativas concretas visando a sua superação e participar da respectiva implementação e avaliação;
- refletir criticamente sobre sua própria prática;
- conviver e trabalhar em grupo, valorizando a diversidade de opiniões e a resolução negociada de conflitos;
- exercitar valores de solidariedade e cooperação, posicionando-se ativamente contra qualquer forma de racismo e discriminação;
- exercer direitos e deveres da cidadania, participar de processos e instituições que caracterizam a vida pública numa sociedade democrática;
- continuar aprendendo ao longo da vida, tanto pela inserção no sistema de ensino formal quanto pela identificação e o aproveitamento de outras oportunidades educativas. (BRASIL, 2008a).

A organização do trabalho pedagógico tem por base o cruzamento de eixos estruturantes ou grandes áreas temáticas com conteúdos definidos a partir das características do público potencial, com base nos objetivos e nas diretrizes acima descritas. Os eixos estruturantes ou temas transversais formam as seguintes matrizes curriculares, divididas em unidades formativas:

- juventude e cultura;
- juventude e cidade;
- juventude e trabalho;
- juventude e comunicação;
- juventude e tecnologia;
- juventude e cidadania.⁴⁰

Os educadores devem tomar esses eixos como referência para organizar os conteúdos nas áreas das ciências humanas, língua portuguesa, inglês, matemática, ciências da natureza e, também, na qualificação profissional e na participação cidadã.

A qualificação profissional enquanto uma dimensão do currículo desdobra-se em três conjuntos de atividades:

- a) Formação técnica geral para a compreensão do papel do trabalho e da formação profissional no mundo contemporâneo;
- b) Preparação para atuação no mundo do trabalho como empregado, pequeno empresário ou membro de cooperativa através da participação em um dos arcos ocupacionais;
- c) Projeto de Orientação Profissional (POP) para o planejamento do percurso da formação profissional.⁴¹

O componente “participação cidadã” compreende reflexões sobre “conceitos básicos para a participação cidadã”, ao longo das unidades formativas, e o Plano de Ação Comunitária (PLA), que se refere ao planejamento, à realização, avaliação e sistematização continuada de uma ação social escolhida pelos alunos, fundamentada no conhecimento de sua realidade próxima.⁴²

Em Vitória da Conquista, o ProJovem Urbano, até o final de 2011, esteve sob a responsabilidade da Agência de Desenvolvimento, Trabalho e Renda (ADTR). A equipe que esteve à frente da sua execução dividia-se da seguinte maneira:

⁴⁰ Idem.

⁴¹ Idem.

⁴² Idem.

- uma coordenação executiva
- uma coordenação pedagógica
- um auxiliar de nível superior para cada coordenação
- um auxiliar de nível médio para cada coordenação
- educadores da formação básica
- educadores da qualificação profissional
- educadores de participação cidadã ⁴³

Cada educador da formação básica atua em cinco turmas; cada educador da qualificação profissional atua, no máximo, em quatro turmas e cada educador da participação cidadã atua em 10 turmas. Esses agentes foram selecionados pela Fundação de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FADCT) da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB), na primeira etapa da implementação da modalidade na cidade, no ano de 2008. Na segunda etapa, iniciada em maio de 2010 e concluída em novembro de 2011, o então diretor-presidente da ADTR⁴⁴ decidiu pela permanência da equipe técnica anteriormente selecionada pela Fundação, embora os educadores tenham passado por uma nova seleção, dessa vez feita pela própria ADTR.

Na primeira etapa, a modalidade formou cerca de 600 jovens, em dois anos de atividades. Na segunda etapa, houve mudanças na carga horária, aumentando o tempo das atividades não-presenciais e reduzindo as presenciais, distribuída ao longo de 18 meses, contando com a participação de mil jovens.

A organização dos espaços pedagógicos do ProJovem Urbano, na cidade de Vitória da Conquista, se dá da seguinte maneira: os jovens são agrupados em turmas compostas por 40 alunos e um mínimo de 20, sendo que o conjunto de cinco turmas forma um núcleo com, no mínimo, 150 alunos e, no máximo, 200. Esses núcleos, cinco ao total, funcionam nas escolas públicas municipais Nossa Senhora Aparecida, localizada no bairro Nossa Senhora Aparecida; Colégio da Polícia Militar, no Kadija; Escola Frei Serafim do Amparo, na Vila Serrana; Helena Cristália, na Urbis VI; e Lícia Pedral, localizada no bairro Panorama.

⁴³ De acordo com entrevista ao ex-auxiliar de nível superior do ProJovem Urbano.

⁴⁴ A partir daqui, será feita referência a este órgão com sua sigla correspondente.

Para contribuir com a visualização do conjunto das relações institucionais na oferta do ProJovem Urbano e dos principais interlocutores da secretaria gestora, elaborou-se o seguinte diagrama:

Figuras 2 e 3 – Interlocutores na gestão do ProJovem Urbano

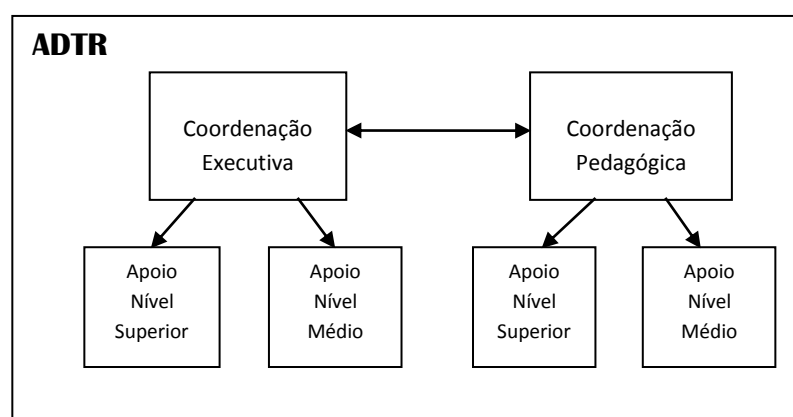


Figura 2

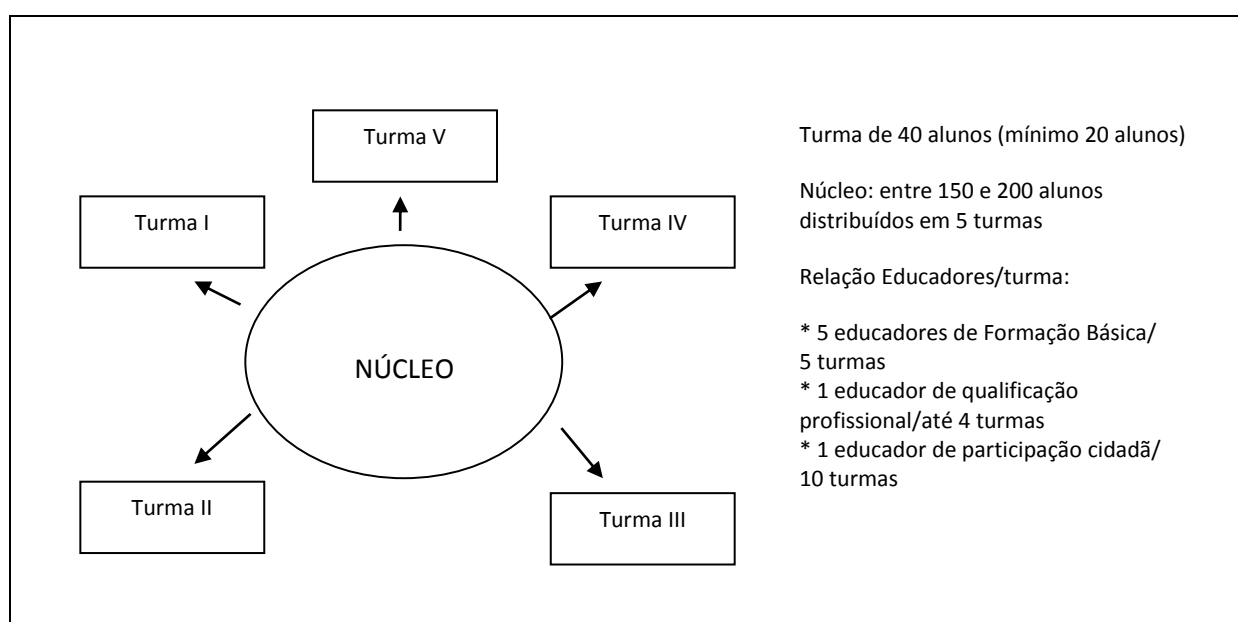


Figura 3

4.3 Metodologia

O foco deste estudo volta-se para uma *avaliação de processo* da política pública denominada ProJovem na cidade de Vitória da Conquista, conforme modalidades de avaliação propostas por Carvalho (2003). Nesse sentido,

visa acompanhar e avaliar a execução dos procedimentos de implantação dos programas e políticas e diferencia-se em avaliação de eficácia e de eficiência. O objeto central dessa modalidade é avaliar a adequação dos meios e recursos utilizados perante os resultados parciais ou finais, referenciados aos objetivos e metas propostos pela política ou programa. Ressalte-se, contudo, que avaliar processo não pode se confundir com monitorar programas, uma ferramenta de gerenciamento aplicada durante sua execução (CARVALHO, 2003, p. 186).

Não se busca mensurar os impactos da política e sua relação com possíveis mudanças sociais, embora haja interesse nas constatações das mudanças sociais pretendidas e atingidas ou o grau de efetividade social da referida política. Mas se tem como foco caracterizar uma análise da dinâmica subjacente às relações entre os atores sociais envolvidos no processo, a eficiência de suas ações e interações determinadas pelas decisões tomadas, pelas deliberações, pelo conjunto de esforços empregados na operação de implementação do ProJovem que perpassa vários âmbitos da administração pública municipal.

Ao partir do pressuposto de que toda ação ou intervenção governamental, através de programas e projetos, é constitutivamente política, na medida em que distribui custos e benefícios, utiliza recursos coletivos e é formulada por autoridades públicas (MARTES *et. al.*, 1999), há uma condução do debate em torno da integração das ações num contexto de disputas, interesses e relações das forças de poder, os quais “sempre deixarão suas marcas nos programas e projetos desenvolvidos e implementados” (FREY, 2000, p. 219). Dessa forma, tornam-se importantes os arranjos institucionais, as atitudes dos atores políticos, suas representações, opiniões e pontos de vista acerca das metas, dos objetivos, procedimentos e outros aspectos. Assim, esta proposta de estudo é uma

investigação das questões postas, cruzando a dimensão objetiva dada pelos documentos oficiais com a dimensão subjetiva dos atores envolvidos.

De viés qualitativo, a investigação aqui sugerida apresenta um levantamento de dados com base em entrevistas semiestruturadas direcionadas aos agentes relacionados ao Programa, como gestores, secretários, coordenadores, facilitadores e técnicos, além da análise de documentos instituidores da política em questão como os já mencionados acima, documentos de convênios, instrumentos operacionais, relatórios internos, atas de reuniões, dentre outros.

Decidiu-se, num primeiro momento, buscar informações que esclarecessem a setorialização ou disposição dos ambientes físicos em que se dão as ações do ProJovem. Foi elaborado um desenho organizacional de cada órgão municipal diretamente responsável pelas ações de cada modalidade do Programa (como se verifica nos diagramas acima) juntamente com seus respectivos responsáveis. Utilizou-se o site da prefeitura municipal para compor esse panorama geral da organização e representação dos setores. Em seguida, foram feitas as primeiras visitas a cada setor, em busca de um agendamento para as entrevistas. Com base nas constatações obtidas acerca de setores e seus respectivos responsáveis, além dos nomes obtidos por telefone, em contato prévio com pessoas ligadas à administração municipal, foi estabelecido o quantitativo de agentes que seriam contactados e o conjunto de questões norteadoras das entrevistas.

Algumas das entrevistas, após terem sido agendadas, foram desmarcadas por telefone, uma vez que o funcionamento dos órgãos e setores municipais tiveram suas atividades suspensas no período em que a polícia militar do estado da Bahia decidiu pela deflagração de uma greve. Passados os dias de suspensão das atividades, foram retomados os contatos e, mais uma vez, agendados os encontros. Os contatos com cada um dos entrevistados ocorreu em seus locais de trabalho, algumas vezes interrompidos pela demanda de suas funções, embora tenham demonstrado franco interesse em estarem contribuindo para a pesquisa que lhes pareceu, inclusive, oportuna.

Os entrevistados são aqui elencados de acordo com as funções que desempenham. Seus nomes não serão mencionados, uma vez que é a posição institucional que ocupam o que mais está de acordo com os propósitos desta abordagem.

- Vice-prefeito de Vitória da Conquista;
- Coordenador de Planejamento e Programas de Governo, da Secretaria de Governo, entre 2004 e 2008;
- Ex-Diretor-Presidente da Agência Municipal de Desenvolvimento, Trabalho e Renda – ADTR do município;
- Diretor-Presidente da Agência Municipal de Desenvolvimento, Trabalho e Renda – ADTR;
- Secretária Municipal de Desenvolvimento Social;
- Coordenadora de Proteção Social Básica, no âmbito do Sistema Único de Assistência Social da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social;
- Coordenadora do ProJovem Adolescente, na Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social;
- Coordenadora do ProJovem Adolescente na Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social;
- Coordenadora executiva do ProJovem Urbano, na Agência Municipal de Desenvolvimento, Trabalho e Renda – ADTR;
- Ex-auxiliar de nível superior do ProJovem, na Secretaria Municipal de Educação;
- Coordenadora pedagógica em nível superior do ProJovem Urbano, na Agência Municipal de Desenvolvimento, Trabalho e Renda – ADTR;
- Coordenadora de economia empresarial da ADTR;
- Coordenadora do Centro de Referência da Assistência Social (CRAS);
- Orientador social do ProJovem Adolescente no CRAS;
- Coordenadora de Saúde da Mulher, da Criança e do Adolescente do município;

Para dar sentido metodológico à busca dos objetivos propostos neste estudo, cujo foco é uma análise do processo de implementação do ProJovem, no município de Vitória da Conquista, da adequação dos meios e recursos utilizados para o

alcance das proposições do Programa, tendo como orientação a execução de ações integradas e intersetoriais, optou-se por abordar, fundamentalmente, temas recorrentes nas falas dos entrevistados, temas que se configuram como entraves à adequada execução do processo de implementação do Programa. A percepção dos agentes diretamente relacionados às ações servirá, portanto, como ponto de partida da análise, como expressão das principais dificuldades que o corpo técnico-administrativo enfrenta no cotidiano de suas funções.

4.4 Aspectos da Execução das Ações do ProJovem

Partindo dos documentos oficiais elencados anteriormente, que preveem que os setores públicos municipais responsáveis pela educação, trabalho e desenvolvimento social articulem suas atividades entre si e entre os setores que executam serviços públicos na saúde, na cultura, no esporte e lazer e no meio ambiente, para que sejam atendidas as condições essenciais de implementação referenciadas, verifica-se que há uma dificuldade de se incorporar a prática da intersetorialidade nas ações cotidianas do corpo técnico e administrativo, com a ausência do diálogo e da troca de informações elementares entre as diferentes gestões de cada modalidade do ProJovem.

Na visão de alguns dos atores entrevistados, a articulação dos distintos setores constitui-se como um grande desafio para a gestão do ProJovem e de outras políticas públicas. Em busca de uma tentativa de superação das dificuldades ao se trabalhar com ações integradas, o Vice-prefeito ressaltou o interesse do governo em promover caminhos que garantam “uma melhora na relação da comunidade com o setor público e da relação interna do setor público de forma integrada”.⁴⁵ De acordo com o vice-prefeito, um desses caminhos é a criação da política “Territórios Municipais da Cidadania”, em parceria com o governo do estado da Bahia, na qual representantes de cada secretaria municipal compõem um comitê gestor responsável por reunir demandas das áreas da saúde, educação, cultura, esporte, e buscam resolvê-las todas de uma só vez.

⁴⁵ Entrevista realizada com o Vice-prefeito de Vitória da Conquista, em março de 2012.

O Programa Minha Casa, Minha Vida é citado como uma das tentativas de ações integradas no âmbito municipal, ao interligar os setores da cultura, da educação, do desenvolvimento social e da infra-estrutura. Além desses programas, o Vice-prefeito fez referência ao projeto “Município Digital”, ao uso da tecnologia como ferramenta favorável a que se tenha “uma ideia mais completa da realidade de uma comunidade, de uma família”. Levando em conta as condicionalidades de cada política, diz: “Na hora da matrícula, na escola, se sabe se aquela família recebe Bolsa Família, se está sendo contemplada pelo Minha Casa, Minha Vida”. A internet sem fio nas escolas e nos postos de saúde é, também na visão do entrevistado, um caminho possível para que haja integração nas ações.

Percebe-se, na fala do Vice-prefeito, um claro equívoco conceitual na medida em que sua ideia de intersectorialidade está pautada em necessidades individuais, como a de um agente de um setor que precisa de uma informação e a coordenação de outro setor lhe oferece. A sua interpretação de que a composição de um comitê gestor municipal responsável pelo ajuntamento de demandas dos vários setores (como a saúde, educação, cultura, esporte para serem resolvidas “de uma só vez”), como que num mutirão, favorece a ação intersectorial é debilitada. Ao relacionar a existência de um banco de dados que alimenta o cadastramento de cidadãos a programas de assistência social ou que fornece dados no ato da matrícula escolar a um mecanismo favorável à ação intersectorial, contrapõe a noção de intersectorialidade discutida por Junqueira (2000), para quem o que deve estar em jogo é uma ampla negociação entre setores e agentes, uma troca e uma construção cotidiana e coletiva de saberes, linguagens e práticas, na tentativa de produzir soluções para os problemas sociais.

Partindo da visão do Vice-prefeito, o que se tem é uma mera justaposição de ações resumidas a articulações passageiras que visam ao atendimento de demandas emergentes.

Ainda de acordo com o Vice-prefeito, a disputa político-partidária é um forte elemento impeditivo das ações intersectoriais. Ao fazerem alianças e apoiarem o prefeito, grupos pretendem ocupar espaços no governo. Eleito o prefeito, estes grupos passam a gerir a execução de determinadas políticas públicas, “cada um com seu interesse, ou com o interesse de seu partido em se sobressair e ter destaque diante da comunidade que o elegeu” e, a partir daí, ressalta o Vice-prefeito, esse destaque se dá com a execução das políticas públicas. A

intersectorialidade, nesse contexto, impede que estes agentes políticos ganhem o destaque que tanto buscam, desfocando, assim, a figura do agente (coordenador, secretário) em benefício do prefeito, segundo o Vice-prefeito.

Diante desse jogo político, a administração municipal representada pelo prefeito busca separar o papel dos partidos e o papel da gestão, fazendo com que esta esteja acima dos interesses partidários, explica o gestor entrevistado. Cita, como exemplo dessa medida, a lógica empregada de que, em alguns setores, como a Secretaria de Finanças e a Secretaria da Transparência, os servidores sejam funcionários de carreira, efetivos, e não agentes comissionados.

Com isso, observa-se o quanto as disputas e os interesses marcam o desenvolvimento e a implementação dos programas, conforme assinala Frey (2000). Os arranjos institucionais, nesta perspectiva, dão a tônica para a operacionalização das políticas, cujos procedimentos têm por base, também, as demandas dos atores políticos imediatamente ligados ao sistema político, o que Rua (1998a) denomina de *withinputs*, demandas originadas no interior do próprio sistema político. Os resultados dessas políticas estarão imediatamente relacionados à soma de forças dos agentes, conforme assinala Rua (1998b), à relevância que a mobilização dos grupos ou atores terá sob o ponto de vista político, a partir de uma análise preliminar dos custos e benefícios implicados nessa mobilização, às oportunidades.

A competição eleitoral e os prováveis efeitos político-eleitorais são também sinalizados por Martes *et. al.* (1999) como fatores que produzem inevitáveis reformulações das políticas, dos objetivos e da metodologia formulados originalmente.

Entre os atores que compõem a SEMDES e a ADTR, é unânime a ideia da importância que a intersectorialidade parece ter na execução de suas funções relacionadas ao ProJovem. Entretanto, a falta de diálogo e de comunicação das modalidades entre si e entre as modalidades do ProJovem e outras políticas foi citada como um grave problema que compromete a cooperação para o alcance das metas e dos objetivos do Programa. Observou-se que, entre alguns dos atores, havia uma falta da percepção da perspectiva da intersectorialidade entre suas ações, ou seja, os atores sequer vislumbravam a possibilidade de um agir pautado em estratégias consensuais, em ações conjuntas para o enfrentamento dos problemas que acometem a realidade social. Isso foi facilmente notado quando alguns dos

coordenadores afirmaram nunca terem pensado na intersectorialidade como prática cotidiana na execução do ProJovem. Uma coordenadora afirmou:

A sua vinda aqui está sendo importantíssima para apontar questões que a gente nem vem pensando. Muitas vezes pensamos como seria bom uma parceria, mas isso está tão longe de acontecer, fica só no plano do pensamento.⁴⁶

A fim de constatar o que as falas apontaram nesse sentido e tomando como ponto de partida as Diretrizes e os Procedimentos Técnico-Pedagógicos para a Implementação do ProJovem, em seu Art. 4º (ver quadro, p. 61), os quais preveem que, no âmbito local, a gestão deverá se dar de forma compartilhada entre os órgãos da educação, do trabalho e emprego, da assistência social e da juventude, verifica-se que as modalidades e suas respectivas gestões realizam suas atividades de forma isolada.

Entre a SEMDES e a ADTR, não há nenhum tipo de complementaridade. Considerando que o ProJovem Adolescente atenda jovens com idade entre 15 e 17 anos, e que o ProJovem Urbano atenda jovens entre 18 e 29 anos, essa parceria não se efetiva na medida em que o critério “idade” não é o único que permite a saída do jovem do ProJovem Adolescente e seu ingresso no ProJovem Urbano: jovens dessa modalidade não devem ter ensino fundamental completo,⁴⁷ enquanto que há jovens no ProJovem Adolescente com quase todo o Ensino Médio concluído.

Nesse aspecto, as coordenadoras do ProJovem Adolescente lamentam não haver diálogo nem comunicação com a coordenação do ProJovem Urbano, no sentido de elaborarem uma alternativa, inclusive, para o jovem com menos de 18 anos e com nível escolar fundamental completo que cumpriu o ciclo de atividades do ProJovem Adolescente e que acaba permanecendo na mesma modalidade por interesse próprio ou por orientação da coordenação. Trata-se de um recurso que, segundo essa coordenação, evita que esse jovem esteja nas ruas, sob o risco de entrar para o tráfico de drogas. O jovem, nesse caso, participa das atividades, mas não é novamente cadastrado no SISJOVEM – Sistema de Acompanhamento e Gestão do Projovem Adolescente.

⁴⁶ Entrevista realizada com uma das coordenadoras do ProJovem Adolescente em março de 2012.

⁴⁷ Conforme estabelece a Portaria 171, de 26 de maio de 2009, em seu Art.4º.

Outro recurso a que a coordenação do ProJovem Adolescente diz recorrer, no caso de jovens com 18 anos completos e com o ensino fundamental concluído, é encaminhá-los para o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego - PRONATEC, Programa federal realizado em parceria com a prefeitura municipal e que atende pessoas de baixa renda, beneficiárias de programas como o Minha Casa Minha Vida, o Bolsa Família e usuários do Centro de Referência de Assistência Social – CRAS, todos vinculados à SEMDES.

Com essa iniciativa, percebe-se, a partir da fala da coordenadora do ProJovem Adolescente, uma articulação com outro programa da mesma Secretaria de Desenvolvimento Social. No entanto, conforme defendeu essa coordenadora, não deve haver uma ampla divulgação do PRONATEC entre todos os jovens do ProJovem Adolescente, para que não haja uma evasão em massa, um esvaziamento das atividades e o consequente fechamento dos coletivos, o que implica diretamente no corte dos recursos.

Diante disso, é facilmente observável que a busca das articulações permanece no âmbito individual, e não no institucional, como prevê uma política intersetorial. As iniciativas das coordenadoras acima descritas nada mais representam que um esforço isolado, particular, que remete a uma relação tutelada

Ainda no âmbito da SEMDES, secretaria gestora do ProJovem Adolescente, verifica-se a oferta de oficinas para a geração de renda como parte do Núcleo de Inclusão Produtiva – NIP, ligado ao Programa Bolsa Família. Esse núcleo, de acordo com a sua coordenação, oferece cursos profissionalizantes fundamentais para o trabalho desenvolvido pelos serviços da Prefeitura, como CRAS, CREAS, entre outros. A coordenadora explica:

A geração de renda traz a possibilidade de melhoria da qualidade de vida e a emancipação social, proposta do Sistema Único da Assistência Social - SUAS, além de promover a autonomia e independência das famílias em situação de vulnerabilidade social atendidas pelos serviços, favorecendo o seu empoderamento e consequentemente contribuindo para o rompimento das práticas assistencialistas.⁴⁸

⁴⁸ Entrevista realizada com a coordenadora do Núcleo de Inclusão Produtiva da ADTR, em março de 2012.

Entre os temas abordados nas oficinas, estão: a construção civil, a culinária, a costura, a cerâmica, a marcenaria, os serviços domésticos, os serviços pessoais (?), a arte e cultura, o secretariado, a administração, a beleza e a estética, a informática, o turismo e a hospitalidade, dentre outros. Embora a SEMDES, através do NIP, desenvolva variadas ações com vistas à geração de renda e à aquisição de habilidades profissionais, a fim de ampliar as possibilidades de inserção no mercado de trabalho, conforme esclarece a coordenadora do Núcleo, nunca houve o encaminhamento de jovens do ProJovem Adolescente para as atividades que desenvolve, tampouco do ProJovem Urbano, embora o público-alvo do NIP não sejam jovens do ProJovem, mas sim beneficiários do Bolsa Família.

Assim sendo, para além da capacidade cooperativa das ações entre os setores responsáveis pelas diferentes modalidades, há que ressaltar a difícil interlocução entre setores dentro da própria SEMDES, no que se refere ao encaminhamento dos jovens do ProJovem Adolescente para os projetos que ela própria desenvolve no campo da qualificação profissional. O que se problematiza, aqui, é, portanto, o fato de que a mesma coordenadora que reconhece os limites da qualificação profissional do ProJovem Adolescente é a mesma que coordena o NIP, e nenhuma medida é tomada na busca da superação dessa “deficiência”. A viabilidade para tanto foi confirmada pela própria coordenadora, não fosse a falta de equipamentos e material que desse suporte aos cursos, a exemplo da madeira, do fogão industrial, do gás.

No caso da ADTR, constatou-se a existência de cursos de qualificação para a geração de renda e o auto-emprego, como os de movelaria, artes manuais, crochê, corte e costura, *biscuit* e tecelagem. O “Qualifica Conquista” e o “Capacitar”, ambos mantidos e coordenados pela Agência, acontecem em parceria com associações de bairro, igrejas e cooperativas. Quanto ao encaminhamento dos jovens assistidos pelo ProJovem Urbano para esses cursos, a Coordenação de Economia Empresarial da ADTR assegura que, desde 2010, a grade de oficinas do “Qualifica Conquista” foi repassada aos professores e instrutores do ProJovem Urbano, para divulgação entre os alunos, sendo que alguns desses chegaram a ser contemplados por essas atividades.⁴⁹

⁴⁹ Essa informação não foi sequer citada pela coordenação pedagógica e executiva do ProJovem Urbano.

Em parceria com o Sistema Nacional de Empregos – SINE, a ADTR também oferece cursos para a comunidade, desde o início do corrente ano. Conforme afirmou aquela coordenadora, deliberou-se, ainda no ano de 2012, que os primeiros convidados a tomarem parte desse Programa de qualificação deveriam ser os egressos do ProJovem Urbano. O contato com os jovens seria feito através de solicitação da coordenação da modalidade de uma lista com dados desses antigos participantes.

Ainda de acordo a Coordenação de Economia Empresarial da ADTR, antes de 2012 não houve oportunidades efetivas de encaminhamento dos jovens do ProJovem Urbano para o mercado de trabalho via cursos de qualificação que a Agência oferece, pois não existia uma comunicação entre a sua coordenação e a coordenação da modalidade. Os poucos jovens inseridos foram aqueles que tinham cadastro no “Qualifica Conquista” e que apresentavam perfil adequado às exigências de empresários em busca da Agência, com vistas a mão de obra para as suas atividades, mas que não compunham o quadro das atividades oferecidas pelo ProJovem. Além dessas atividades, a ADTR também mantém o Centro Digital de Cidadania acessível a todos os alunos do ProJovem Urbano.

Percebe-se que há um completo desconhecimento entre as modalidades e suas coordenações de aspectos básicos do Programa. Assim, não reconhecem a coordenação da outra modalidade, não conhecem os documentos normativos para além da modalidade na qual exercem funções, desconhecem se todas as modalidades em que se divide o ProJovem são implementadas na cidade, fazem suposições sobre qual modalidade deve existir.

Um dos atores que ocupam os cargos mais elevados na hierarquia da gestão do ProJovem afirma com contundência que a modalidade a qual ajuda a gerir não recebeu, ao longo dos anos em que foi implementada, nenhum tipo de encaminhamento para reforçar as práticas intersetoriais e, assim, assegurar melhor desempenho à política. Credita essa “lacuna” aos problemas que lhe parecem mais emergentes dentro da modalidade e, também, ao descompromisso das gestões anteriores em “arrumar a casa”. Diz:

Eu não sinto o ProJovem Adolescente pronto para isso ainda. Nós estamos numa fase muito interna do ProJovem Adolescente e tenho problemas muito abertos para serem resolvidos entre o Programa e

as instituições onde ele é realizado. A gente precisa melhorar. O Programa começou a pegar, não pegou ainda.

Para uma coordenadora do ProJovem Adolescente, o atendimento contínuo aos jovens de 15 a 29 anos de idade, a quem o Programa deve assegurar a possibilidade de participação nas diversas modalidades, está longe de acontecer na prática, porque o ProJovem “ainda está morno, está engatinhando”. Necessário lembrar que ele passou a ser implementado no município ainda no ano de 2008, completando, portanto, cinco anos de execução.

Encontros, reuniões e debates, segundo alguns coordenadores, nunca aconteceram entre as gestões de cada modalidade, ao longo dos anos, desde que o ProJovem foi implementado na cidade. Na visão de um coordenador, essa falta de articulação se deve à demanda de trabalho para as coordenações, que é muito grande, à falta de iniciativa e mobilização dos representantes das secretarias (os secretários), e à falta de uma ação que comece por elaborar os Planos de Implementação de cada modalidade de maneira conjunta, debatida, ajustada. As reuniões acontecem internamente, entre os agentes de cada modalidade, mas nunca tiveram atas ou qualquer registro das deliberações ou dos encaminhamentos.

Em busca de algo que informasse a participação do setor da educação nas ações do ProJovem, uma vez que o Programa destina-se, também, às intervenções educacionais para a elevação do nível de escolaridade de jovens brasileiros e a conclusão do ensino fundamental, verificou-se que, na modalidade Adolescente, a participação da Secretaria da Educação limita-se ao fornecimento de gêneros alimentícios, para garantir a merenda dos jovens nos coletivos, quando a coordenação não consegue articular o provimento com os fornecedores. Ressalte-se que o fornecimento da merenda depende de trâmites que obedecem à burocracia, mas o atraso ou a falta da merenda é um problema que as coordenadoras da modalidade procuram solucionar à sua maneira. A falta da merenda constitui um problema na medida em que, de acordo com um orientador social, os coletivos ficam esvaziados e as atividades suspensas quando os jovens não têm a merenda: “Se não vem a merenda na segunda, os meninos não comparecem mais durante todo o resto da semana”. Perguntado sobre se falta merenda, a resposta foi: “Sempre!”.

Na modalidade ProJovem Urbano, a coordenadora executiva assegura que a ADTR dialoga bem com o setor da Educação: “Quando a gente precisa de

transporte, é solicitado; eles têm carros, têm ônibus que disponibilizam para levar os jovens às visitas técnicas. É claro que tudo depende da disponibilidade das coisas”.⁵⁰ Além disso, a Secretaria da Educação é responsável pela disponibilização de espaços físicos nas escolas públicas do município para o funcionamento das turmas (há, também, turmas funcionando em escolas estaduais).

Quanto à participação prevista dos setores da saúde, constatou-se o que se configura como uma dificuldade à intervenção junto aos jovens, dada a “baixa adesão” às iniciativas, conforme afirmou a coordenação de saúde da mulher, da criança e do adolescente. Estas iniciativas não obedecem a um planejamento sistematizado junto às coordenações do ProJovem e limitam-se a iniciativas tomadas isoladamente pelas Unidades de Saúde da Família, cujas equipes realizam atividades educativas nas escolas somente em casos de solicitação prévia da instituição escolar. Não há uma parceria entre a Secretaria da Saúde e os CRAS, que são instâncias centrais no processo de implementação, e a gestão local do ProJovem Adolescente, no sentido de garantir um adequado cumprimento das ações socioeducativas previstas no Traçado Metodológico do ProJovem Adolescente, especificamente no tema transversal “Juventude e Saúde”. Da mesma forma, não há articulação entre a coordenação do ProJovem Urbano com os agentes da saúde, para a construção de “noções fundamentais de saúde e autocuidado; efeito do uso de drogas e suas implicações para a saúde individual e coletiva”⁵¹, entre os jovens, uma vez que esta abordagem constitui-se um eixo estruturante ou tema transversal da modalidade.

Quanto aos demais setores da administração pública municipal da cultura, do esporte e lazer e do meio ambiente, não foi constatada nenhuma participação na execução das ações, nas modalidades do ProJovem. Não foram feitas entrevistas com os responsáveis por esses serviços no âmbito das secretarias municipais. Chega-se a essa conclusão por não ter sido apontado, por nenhum dos entrevistados, indício algum dessa possibilidade.

Abordado o contexto político e institucional que envolve as ações do ProJovem Adolescente e Urbano, bem como as características da forma de organização, numa perspectiva intersetorial, a partir deste ponto será dado destaque à descrição do funcionamento do Programa, tomando-se outros elementos, agora,

⁵⁰Entrevista realizada com a coordenadora executiva do ProJovem Urbano, em março de 2012.

⁵¹Noções apresentadas no Traçado Metodológico do ProJovem Urbano.

relacionados aos aspectos das parcerias, da competência dos agentes e da burocracia.

4.5 As parcerias

As parcerias compõem um dos aspectos reiteradamente sinalizados nos textos oficiais que normatizam as ações do ProJovem. No âmbito federal, observa-se um concreto conjunto de ações interministeriais na busca pela composição das proposições institucionais do Programa. A criação, em 2005, do Grupo de Trabalho Interministerial coordenado pela Secretaria-Geral da Presidência da República, reunindo dezenove Ministérios e Secretarias, a fim de discutirem e deliberarem medidas para a consolidação de uma política pública para a população jovem, com o intuito da integração das políticas conduzidas por cada um desses ministérios e secretarias, parece expressar a viabilidade ou o sucesso das ações federais, pautadas numa perspectiva cooperativa e integrada ou interinstitucional. Entretanto, a questão que orienta esta discussão é: se e como esse paradigma vem sendo reproduzido no âmbito local?

Como foi descrito anteriormente, o conjunto das relações de viés intersetorial implicadas na oferta do ProJovem Adolescente e Urbano, no município de Vitória da Conquista, revela uma baixa capacidade de consolidar ações nessa direção. Mas, ainda é pertinente uma análise de como a gestão do Programa se relaciona com as entidades que, por meio de convênios, responsabilizam-se pela execução indireta das ações.

A execução do ProJovem Adolescente, conforme prevê a Portaria 171, de 26 de maio de 2009, poderá se dar de forma direta nos CRAS ou em outra unidade socioassistencial pública, como os centros de juventude, onde houver, e também de forma indireta, por meio de convênio com entidade de assistência social devidamente registrada no Conselho de Assistência Social e instalada no território de abrangência do CRAS. As condições do CRAS, em termos de instalações físicas, será o determinante para a execução direta do serviço.

Em Vitória da Conquista, a execução dessa modalidade se dá igualmente nas pastorais.⁵² Em número de quatro, as pastorais participam do Programa oferecendo espaço físico para a sua realização, mas, de acordo com a fala da coordenadora da Proteção Social Básica, essa participação não se restringe nisso. A coordenadora esclarece que, a despeito da normatividade do serviço socioeducativo com os adolescentes, há muita dificuldade, nos coletivos, em se trabalhar temas relacionados à sexualidade, por exemplo. Este é um problema a ser solucionado e que é mencionado, também, pela secretária de Desenvolvimento Social, para quem as pastorais representam um impedimento para que as abordagens previstas entre os temas transversais do ProJovem Adolescente sejam plenamente contempladas. Diz a secretária: “O Estado é laico e o ProJovem precisa ser desenvolvido. Então, quando esse parceiro cede o espaço, ele se acha no direito de interferir”.

O que se observa é que, mesmo as ações do ProJovem sendo comprometidas quanto ao conteúdo a ser trabalhado com o adolescente, sobretudo no que diz respeito a um tema de fundamental importância, que é juventude e sexualidade, a gestão da modalidade negligencia a necessidade de ter os percursos socioeducativos cumpridos, em função das características ou do perfil da entidade com quem estabelece parceria – no caso, as pastorais.

Conselhos e instâncias de juventude são outras possibilidades de parcerias com a sociedade civil, no processo de operacionalização das ações. Ao se proceder à análise documental das leis, constata-se que a participação dos conselhos representa um aspecto crucial para a sustentação das coordenações locais.⁵³ A própria adesão do município ao ProJovem Adolescente deve ser aprovada pelo Conselho de Assistência Social local, representante, em primeira instância, do controle social da Política Nacional da Assistência Social - PNAS. Entretanto, foi verificado que, para além da pertinente exigência da PNAS, para a qual a intersectorialidade e a interinstitucionalidade são requisitos fundamentais na organização da oferta dos serviços, não há conselho da juventude dentre os mais de vinte conselhos existentes no município. O depoimento da coordenadora de

⁵² Pastoral é uma ação evangelizadora da Igreja Católica que se realiza na comunidade, visando à difusão de valores e princípios cristãos. Seus membros são voluntários e, por ter caráter ecumênico, sua participação não se limita a membros católicos.

⁵³ Decreto 6.629, de 4 de novembro de 2008, e o Projeto Pedagógico Integrado do ProJovem Urbano, de 2008.

economia empresarial da ADTR é bastante esclarecedor sobre o que acontece com as instâncias da juventude no município:

O Conselho Municipal da Juventude que existiu até algum tempo atrás perdeu sua característica quando foi usado politicamente no sentido partidário. Acabaram se apropriando do Conselho. No ano passado, quando a gente precisou tratar com o Conselho, sobre o ProJovem Urbano, a gente não achava. Há um decreto que nomeia seus membros, com um cadastro com os contatos do presidente, do vice-presidente, e a gente não achava ninguém. Foi uma angústia.

A coordenadora esclarece que, posteriormente, as tentativas de contato foram bem sucedidas, mas os membros daquele Conselho se recusaram a retomar as atividades, dado o comprometimento político-partidário a que se negavam a se submeter. Ressalta, ainda, a coordenadora que, no início de 2012, houve uma iniciativa do Gabinete Civil em fazer com que os jovens conquistenses passassem a se articular em torno do conselho da juventude. Essa iniciativa talvez tenha ganhado concretude com vistas à realização do Festival da Juventude, marcado para acontecer no início de maio de 2012.⁵⁴

Em busca de algo que informasse sobre a realização de conferências da juventude no município, chegou-se à conclusão que nunca houve uma articulação nesse sentido, conforme afirma a coordenadora da Proteção Social Básica:

Nunca ouvi falar. Quer dizer, deve ter tido. Eu nem sei se já aconteceu. Estamos perdidos. Ano passado, fomos à ADTR para saber alguma coisa sobre a Conferência da Juventude e não conseguimos nada, quando ia acontecer, se ia acontecer. Eu não sei se aconteceu. Esperamos que eles nos comuniquem.

Percebe-se que há muitos limites para que sejam efetivadas as parcerias no ProJovem. A participação das pastorais representa um retrocesso diante da necessidade imperiosa de se estabelecer uma percepção integrada dos problemas que acometem a juventude assistida pelo ProJovem e de identificar soluções adequadas à sua realidade. Mascara-se, com isso, as demandas reais, e pouco

⁵⁴ Em anexo, o texto que integra a “Apresentação” do evento no site de divulgação, e que ilustra a participação dos segmentos juvenis.

impacto se registra na melhoria da qualidade de vida desse segmento. Embora todos os agentes entrevistados reconheçam a lacuna deixada pela participação das pastorais no cumprimento dos percursos socioeducativos, a contrapartida traduzida na oferta do espaço físico ganha maior relevância.

Ainda que os conselhos representem um canal de comunicação e decisões entre a população e o poder público, verifica-se que um dos desafios, nesse campo, é romper com sua frágil institucionalidade e com sua cooptação pelos partidos políticos. A fala da coordenadora de Economia Empresarial é bastante ilustrativa desse fenômeno.

4.6 A Burocracia

A ideia de burocracia aqui utilizada não se aproxima da burocracia enquanto um conceito da teoria sociológica weberiana, nos moldes da burocracia clássica alemã do final do século XIX e início do XX, planejada, impessoal, tecnicamente superior. Não se emprega, aqui, o termo para relacioná-lo a um sistema organizado, que se administra segundo o critério da eficiência, no qual as decisões são tomadas sempre tendo em vista o alcance dos objetivos definidos, de modo sistemático e coerente, contando com um corpo técnico qualificado, escolhido de forma racional, isonômica, com estabilidade e procedimentos operacionais eficientes, eficazes e submetidos a normas pré-fixadas e escritas.

A burocracia é empregada em seu sentido corriqueiro, sinônimo da ineficiência operacional, impeditiva da execução eficiente das políticas públicas, relacionado à papelada, ao número excessivo de tramitações. Nesse sentido, foi possível identificar, na execução do ProJovem em Vitória da Conquista, traços específicos típicos do paternalismo, ou do controle na distribuição de cargos dentro da lógica dos interesses político-partidários e, conseqüentemente, de um corpo técnico nem sempre profissionalizado, além de uma clara descontinuidade na gestão do Programa. Ou seja, o termo 'burocracia' é utilizado não enquanto uma categoria analítica, e sim enquanto categoria nativa, como elemento relacionado à percepção do atores a partir dos dados colhidos na pesquisa.

Apontada por alguns entrevistados como a responsável por problemas que agravam a operacionalização das ações do Programa, a burocracia apresentou efeitos que se fizeram perceber na permanente falta de recursos, de material, de merenda. Em visita a um dos coletivos que atende os jovens do ProJovem Adolescente, verificou-se a precariedade das instalações físicas para as atividades cotidianas, a inadequação dos recursos materiais, como a falta de carteiras com braço, o que obriga os jovens a realizarem as tarefas propostas apoiadas nas pernas e, até mesmo, a se colocarem sentados no chão, como também a falta de quase todos os itens previstos no Traçado Metodológico.⁵⁵ A seguir, um trecho do Traçado Metodológico sobre “Instalações Físicas e Outros Recursos Materiais”:

As instalações físicas e demais recursos materiais disponibilizados ao Projovem Adolescente devem contribuir para a criação de uma ambiência adequada e favorável ao desenvolvimento das ações socioeducativas. Ambientes amplos, limpos, arejados, bem iluminados e bem conservados, com espaços, mobiliário e materiais suficientes e adequados, ajudam a criar esta ambiência, contribuem para a autoestima dos jovens [...]. Do ponto de vista funcional, o mobiliário da sala / salão utilizado como base do coletivo deverá possuir mesas e cadeiras suficientes para a acomodação de todos os jovens e profissionais, e possibilitar arranjos diversos para a realização de diferentes atividades e abordagens socioeducativas. É importante, também, que haja locais adequados para guardar materiais de uso coletivo e para arquivar as produções dos jovens, que muitas vezes serão retomadas no decorrer do seu itinerário formativo. Quadro de avisos, grade horária das atividades e programações e regras de convivência devem ser destacados. Especial atenção deve ser conferida em relação à acessibilidade de pessoas com deficiência [...]. Para suporte às atividades do coletivo, recomenda-se que os jovens possam dispor de equipamentos e recursos diversos, tais como: projetor multimídia e tela de projeção, máquina fotográfica, filmadora, aparelhos de som, TV, DVD, instrumentos básicos musicais (violão, berimbau, instrumentos de percussão), computador conectado à internet, *pen-drive*, *softwares* livres, livros e revistas, lousa, além de materiais de consumo básico (papel, canetas, pincéis, outros) e materiais esportivos básicos (bolas, raquetes, cordas, redes, outros) indicados para as atividades dos encontros e oficinas, estes últimos garantidos obrigatoriamente. É importante, ao longo do tempo, a constituição de uma biblioteca mínima, com material de leitura variado, e de uma videoteca, para utilização pelos jovens.

⁵⁵ Em anexo, fotografias de um dos coletivos do ProJovem Urbano.

Exceto alguns rolos de papel branco, lápis de cor, uma caixa percussiva, papel higiênico, revistas recortadas e três bolas, nenhum outro recurso material existia no coletivo visitado. Em nenhum aspecto aquele ambiente parecia “acolhedor”, “favorável ao sentido de pertencimento e à identidade coletiva”, tampouco “a cara do jovem”, muito embora, considerando a difícil existência à qual estão submetidos aqueles indivíduos, o ambiente se aproxima mesmo da sua realidade cotidiana quanto aos aspectos mais degradantes.

De acordo com um dos agentes que trabalha diretamente com os jovens do ProJovem Adolescente, há uma séria dificuldade em cumprir as orientações pedagógicas dos percursos socioeducativos. Não há como, por exemplo, realizar nenhuma atividade que requeira o uso de recursos audiovisuais. Essas atividades sequer entram no planejamento das ações, o qual se dá com base na falta dos materiais e dos recursos.

A falta de materiais, do ponto de vista de duas coordenadoras, é amenizada na medida em que tentam “passar por cima da burocracia” ao “colocarem amor” em suas obrigações. Para essas coordenadoras, amor, criatividade e perfil adequado são elementos essenciais para se “criar possibilidades para o trabalho acontecer de alguma forma”.

No ProJovem Urbano, a falta de materiais e recursos não é diferente. Conforme disse um dos seus coordenadores, a segunda etapa da modalidade, que durou dois anos, foi encerrada sem que tivesse chegado todo o material de apoio à execução das atividades nos núcleos, sendo que muito desse material foi adquirido pelos coordenadores, com recursos próprios. A esse respeito, afirma a coordenadora:

A gente se preocupava com o jovem lá na ponta. Nós tentamos manter o Programa em execução, na medida do possível. A gente tentou tirar de onde não tinha, tentando dar vida ao Programa, concluir a etapa e foi realmente muito difícil.

Conclui-se que essas relações são de caráter extraoficial e espontâneo, baseadas em identificação; traduzem sentimentos e valores dos agentes, expressam a resistência à conformidade, a reação diante de um padrão fixo de comportamento e correm paralelas aos regulamentos constituídos. Se essas relações são ou não garantidoras da eficiência da política pública em questão, e se o fato de ser eficiente

for condição para que uma administração seja considerada burocrática, não cabe, neste trabalho, tal debate.

O fato é que a falta de materiais, aqui descrita, que compromete, consideravelmente, a execução das ações do Programa, relaciona-se às disfunções da burocracia⁵⁶ e seu excesso de formalismo.⁵⁷ Requerimentos de solicitação de material são transformados em longos processos licitatórios que põem em funcionamento a máquina burocrática e emperram a continuidade dos serviços. De acordo com a coordenadora executiva do ProJovem Urbano, um meio que a sua coordenação, juntamente com os demais agentes da modalidade, encontraram para driblar as dificuldades advindas da conhecida demora de meses na chegada dos materiais e recursos é fazer a listagem de tudo e sua quantificação com bastante antecedência, e preparar o encaminhamento do Relatório de Execução Físico-Financeira do ProJovem Urbano, tão logo sejam divulgadas as entradas ou ciclos a que se refere a execução da modalidade.

4.7 A experiência técnica dos agentes

A falta de capacidade técnica foi apontada pelos agentes como um fator relacionado, inicialmente, às indicações políticas, que representaram um sério entrave ao adequado andamento das atividades do ProJovem Urbano, em sua segunda etapa. Conforme assinalou um dos coordenadores, a intenção de se manter o quadro de educadores anteriormente selecionado pela Fundação de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FADCT), da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB), esbarrou na desistência de alguns desses agentes; e sua substituição se deu a partir de indicações feitas pelo então presidente da ADTR, agência executora da modalidade.

⁵⁶ Este termo, segundo Motta e Pereira (1991), foi elaborado por Robert Merton e se refere, também, ao sentido dado pelo povo aos defeitos do sistema burocrático organizado.

⁵⁷ Não está previsto aqui um debate teórico acerca das causas da burocracia, embora pareça pertinente ressaltar que o formalismo seja um traço das administrações, e se relaciona com a previsibilidade do comportamento dos agentes de uma organização político-administrativa. Segundo Pereira e Motta, “o sistema burocrático é exatamente aquele que, dado especialmente o seu caráter formal, permite a maior previsibilidade do comportamento daqueles que dele participam” (MOTTA e PEREIRA, 1991, p. 50).

A “falta de perfil” desses agentes indicados e não devidamente selecionados interferiu negativamente no andamento das ações pedagógicas, segundo relato do coordenador. A fala do agente não foi esclarecedora quanto aos aspectos do grau ou da natureza desse comprometimento, embora tenha indicado que houve atraso na execução do ciclo do ProJovem Urbano, em função dos interesses partidários do gestor.

Quanto ao corpo técnico da modalidade ProJovem Urbano, a secretária do Desenvolvimento Social afirmou ser premente a necessidade de contratação de profissionais adequadamente capacitados para exercerem funções dentro do Programa. Citou, como exemplo, a contratação de um pedagogo para dar suporte ao trabalho pedagógico das equipes distribuídas entre os CRAS do município. No entanto, a despeito da capacidade do contratado, enquanto profissional da área específica da Pedagogia, a gestora deparou-se com a pouca compreensão do agente quanto à normatização da política e salientou a necessidade de maior comprometimento de alguns agentes com a busca de uma adequada apreensão de todo o sistema de funcionamento da modalidade.

Em busca de solucionar problemas relacionados às capacidades técnicas dos agentes responsáveis pela execução do ProJovem Adolescente, numa clara alusão aos orientadores sociais, a secretária decidiu convidar uma equipe de coordenadores do ProJovem Urbano da cidade de Jaboatão dos Guararapes-PE, para realizar uma capacitação junto às equipes dos CRAS de Vitória da Conquista, dos coordenadores e orientadores locais, na tentativa de alcançar uma melhoria na qualidade do trabalho desses agentes. Jaboatão dos Guararapes, segundo a secretária, é o município brasileiro que mais se destaca no cenário nacional, pela melhor condução das proposições do ProJovem Adolescente.

Ainda de acordo com a fala da secretária, a troca permanente de pessoal constitui-se num obstáculo ao bom andamento do Programa. Nesse sentido, defende que as políticas públicas necessitam contar com um quadro de agentes efetivos, aos quais devem ser garantidos investimentos em capacitação, “a fim de que seja evitado um trânsito de pessoas na execução dos programas, o que leva, inevitavelmente, ao fracasso”.

A devolução de recursos é, para a secretária, a grande expressão de que uma política não vai bem. Afirmou que, nos anos de 2009 e 2010, a gestão anterior do ProJovem Adolescente deixou de instalar vinte e dois coletivos na cidade, tendo

deixado de fazer uso de um montante expressivo de recursos disponíveis, os quais tiveram de ser obrigatoriamente devolvidos, por não poderem ser reconduzidos. A alegação da gestão anterior, segundo a secretária, foi a falta de espaços físicos.

Com a descrição do processo de implementação do ProJovem, no município de Vitória da Conquista, constata-se o que boa parte da literatura apresenta com relação às lacunas e aos percalços que constituem essa fase. Como bem afirma Rua (1998a), a implementação é o estágio em que a política pública “sai do papel”, quando se transforma em realidade. Seu aspecto processual é a expressão de que não há relação direta entre a concepção original da política e a adequação dos meios e recursos necessários para que se atinjam metas e objetivos previamente elaborados.

As lacunas e os percalços são facilmente observáveis, a começar pela falta de recursos materiais e físicos imprescindíveis para o adequado andamento das atividades cotidianas juntos aos jovens, em cada uma das modalidades. Nota-se que estratégias são montadas para que se assegure o cumprimento das diligências previstas. Porém, avalia-se que tais estratégias são pontuais e pouco asseguram a eliminação do problema a longo prazo; implicam decisões isoladas, restritas e partem, muitas vezes, do agente que não conta com nenhum respaldo institucional, sendo movidas unicamente pelo desejo íntimo de “ver a coisa acontecer”.

A própria noção de gestão compartilhada do Vice-prefeito, somada às medidas tomadas por sua gestão, que considera favoráveis a prática intersetorial, não condiz com condições favoráveis a que se alcance, efetivamente, uma operacionalização articulada e eficaz na busca pelo alcance dos objetivos e metas do ProJovem.

Soma-se a isso o próprio jogo político que caracteriza não apenas a cena política e institucional do município, como também o sistema político de um modo geral. Negociações, barganhas e trocas políticas reforçam a concepção de que os objetivos previamente estabelecidos por seus formuladores, o desenho e os meios previstos raramente são atingidos integralmente. Em outras palavras: entre os objetivos e as intervenções públicas para atingir os beneficiários, há um longo caminho.

Na gestão do ProJovem, em Vitória da Conquista, especificamente, percebe-se, a partir da fala do Vice-prefeito, estratégias de contenção da incongruência de objetivos derivada da competição eleitoral. Não se pode mensurar o grau de

sucesso dessas estratégias, embora fique claro que a noção de gestão partilhada das políticas públicas locais encontra um profundo constrangimento. Por exemplo, entre a gestão do ProJovem Urbano e a gestão do ProJovem Adolescente, não há nenhum tipo de interconexão.

Para além das dificuldades inerentes entre as gestões, no sentido de efetivação de uma perspectiva intersetorial, dado o pouco ou nenhum conhecimento dos caminhos para essa prática, é necessário ressaltar as divergências político-partidárias que caracterizam essa não-conexão ou não-relação entre secretarias. Entretanto, buscar uma resposta para a falta de articulação entre as duas gestões na execução do ProJovem, tendo por base os dissensos político-partidários entre os escalões mais elevados, não parece pertinente nesta conclusão, até porque não se tem disponíveis informações que possam ajudar a chegar ou não a esse entendimento.

A análise ora proposta leva em conta os saberes técnicos e as ações que mobilizem esforços em busca da eficiência da ação coletiva na gerência do ProJovem.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os novos paradigmas da ação governamental, no tocante à implementação das políticas públicas focalizadas, no Brasil, a partir da reestruturação produtiva do capital, constituem-se como o principal foco das nossas análises. O modelo fordista de produção e acumulação vigente nas principais economias mundiais, após a Segunda Guerra mundial, consolidou o Estado regulador e de Bem-Estar Social nas mais importantes economias mundiais da Europa, Ásia e América do Norte. A perseguição aos ideais do dinamismo e da estabilidade econômica e social deu o tom aos anos 1950, 1960, com auge nos anos 1970.

Neste sentido, os reposicionamentos do Estado, agora regulador, atrelado ao monopólio dos rendimentos da classe trabalhadora e à administração keynesiana foram a expressão do quanto a garantia dos bens coletivos dependia da expansão da produtividade do trabalho no setor corporativo, como claramente sintetiza Harvey (1989).

O projeto de modernidade social e econômica, no Brasil, acabou por promover uma sociedade mais injusta e desigual, na medida em que foi instituída a cidadania regulada sob um ordenamento da relação entre capital e trabalho, atrelado aos paradigmas do pertencimento corporativo. Na passagem aos anos 1970, germinou o novo padrão liberal relacionado aos papéis do Estado, às condições industriais e à gestão burocrática. Ancorado na tríade privatização, desregulamentação das relações trabalhistas e abertura econômica, emergiu o século XXI. A estrutura ocupacional, a partir de então, deu o tom às políticas sociais dos países centrais e periféricos: políticas de inserção, sob a lógica da discriminação positiva, como tão bem esclarece Castel (1998).

Resultantes das reformas neoliberais, na América Latina e no Brasil, despontaram políticas sociais frágeis, com a transferência da gestão às ONGs e o agravamento da desigualdade social. Como foi visto, os novos métodos de gestão, no Brasil, foram instaurados com veemência pelo então presidente Fernando Collor de Melo, nos primeiros anos da década de 1990. A adequação do sistema produtivo brasileiro ao modelo flexível de produção e da reorientação da política macroeconômica para o mercado externo, sob o viés do Estado mínimo, acentuou a

precariedade do mercado de trabalho e, os impactos atingiram severamente a juventude.

A falta de perspectiva dos jovens de baixa renda, sua exclusão dos postos de trabalho e dos bancos escolares criou uma demanda por ações políticas de controle dos processos de precarização social juvenil. O ProJovem tomou forma como uma política pública focalizada, introduzida como ferramenta para solucionar problemas públicos, reflexo das relações entre Estado e sociedade.

Sobre o lugar que o ProJovem ocupou neste contexto de efeitos da reestruturação econômica neoliberal, de carência de mão de obra qualificada para o setor produtivo e serviços, não parece haver uma relação entre estas demandas e o traçado das formações pretendidas pelo Programa. Não se verifica uma correspondência entre as necessidades técnicas e operacionais da produção industrial, e os mecanismos de formação da mão de obra.

Embora a literatura aponte para uma ausência de fontes e dados acerca desta problemática, e também de parâmetros teórico-metodológicos que deem conta da inserção das novas tecnologias, da qualificação, da organização e gestão do trabalho nas engrenagens desta nova estrutura industrial, pode-se conceber que o ProJovem assumiu um caráter eminentemente social, muito mais voltado para socialização daqueles indivíduos jovens, do que para sua decisiva inserção no setor produtivo. Trata-se de uma política de caráter compensatório diante das perdas dos setores marginalizados desta sociedade.

A observação dos objetivos do ProJovem Adolescente e do ProJovem Urbano permite que se questione a natureza e a efetividade, sobretudo, da formação profissional via “arco de ocupações”, a saber: serviços domésticos, arte e cultura, administração, beleza e estética, informática, turismo e hospitalidade, movelaria, artes manuais, crochê, corte e costura, *biscuit*, tecelagem, dentre outros. É notório que esses cursos estejam muito mais relacionados à demanda do setor de serviços (terciário) do que exatamente à reestruturação do setor produtivo. É necessário retomar as proposições de Castel quanto à distinção que se faz entre política de integração e política discriminatória de inserção: formas modernas de exploração de uma mão de obra excluída e pauperizada, sem representatividade.

Há, claramente, impasses estruturais nas propostas de “formação para a cidadania no ProJovem, na medida em que abre mão de ações que efetivamente

alterem as estruturas produtoras de desigualdade socioeconômica tramada por uma elite subserviente ao capital e suas exigências de cunho excludente.

A inserção laboral da mão de obra “qualificada”, pelo ProJovem, dificilmente assegurará uma intervenção integradora das juventudes à nova ordem social. A proteção social prometida pelo desenho da política e sua execução não apontam para os resultados a que se diz destinar. Não se considera, neste trabalho, que haja uma interrelação entre os objetivos propostos no traçado do Projovem e as necessidades efetivas que a nova conjuntura neoliberal impôs, a partir dos anos 1990. São contundentes e adequadas a esta conclusão os apontamentos que faz Castel (1998) ao assinalar que políticas de qualificação nem sempre correspondem a imperativos técnicos, o que gera a possibilidade de vulnerabilidade e exclusão.

A dinâmica do ProJovem, norteadada pela integração das ações intersetoriais, como se verifica em seus objetivos, conforme exposto no Capítulo 3, obedece ao jogo da descentralização do poder decisório no campo institucional e se insere no debate sobre o rompimento com as estruturas políticas centralizadas em nome dos ideais democráticos e do equilíbrio federativo, frente aos novos paradigmas dos processos produtivos, entre os anos 1980 e 1990.

A desconcentração, sobretudo, dos recursos financeiros, em benefício de estados e municípios, tendência que chegou ao Brasil nos anos 1990, sob o governo de FHC, impôs, dentre outros elementos, a necessidade da intersectorialidade na atividade estatal. Esperava-se que diferentes representações da gestão local se articulassem para a ação, a partir de um senso compartilhado da realidade e de entendimentos comuns. Os elementos para este novo fazer teve, essencialmente, o diálogo e a comunicação como forças fundamentais para o rompimento dos formalismos e da rigidez burocrática, nos quadros da administração pública.

Neste ponto, resgata-se o debate acerca da natureza política de toda ação ou intervenção governamental, via programas e projetos: um contexto de disputas, interesses e relações de força e de poder. Em função desta perspectiva, a proposta deste estudo, vale lembrar, voltou-se para a análise das estruturas político-administrativas e a atuação dos atores nos processos de implementação do ProJovem, no município de Vitória da Conquista. Assim sendo, tratou-se de uma investigação que cruzou a dimensão objetiva dada pelos documentos oficiais, com a dimensão subjetiva dos atores abrangidos. A percepção desses agentes sobre a

política serviu de ponto de partida para a análise e compreensão das dificuldades enfrentadas pelo corpo técnico-administrativo no cotidiano de suas atribuições.

Verificou-se uma dificuldade de incorporação do sentido do termo “intersectorialidade” entre os servidores públicos lotados nos setores da administração municipal da cidade de Vitória da Conquista, conforme já foi apontado ao longo do Capítulo 4, especialmente, no tópico “Aspectos da execução das ações do ProJovem”; e notou-se um vácuo entre a formulação e a implementação do Programa.

Não se pode afirmar se os atores entendem realmente a filosofia da política em questão. As parcerias, asseguradas e reiteradas no plano teórico e textual do Programa, não foram sequer cogitadas na fase da implementação ou na sua etapa embrionária. Pode-se apontar uma falta de clareza dos objetivos da política, por parte dos agentes públicos e dos conceitos, nos textos oficiais referentes à composição e à formatação do ProJovem.

Na fala do Vice-prefeito, em entrevista descrita no Capítulo 4 deste trabalho, houve um claro equívoco conceitual, na medida em que sua concepção acerca do termo “intersectorialidade” está pautada em necessidades individuais, a exemplo de um agente que precise de uma informação e a coordenação de outro setor prontamente lhe oferece. Para o Vice-prefeito, a existência de um Comitê Gestor municipal responsável pelo ajuntamento de demandas dos vários setores, como saúde, educação, cultura, esporte, para serem resolvidas “de uma só vez”, como num mutirão, favorecendo a ação intersectorial, é uma visão distorcida e incompleta do agir pautado nessa perspectiva.

Verificou-se, nos quadros da administração municipal, uma cultura política subjacente ao que aqui se considera uma feudalização dos setores, na medida em que a disputa partidária se constitui como forte elemento impeditivo das ações realizadas na perspectiva intersectorial, conforme análise do Vice-Prefeito.

Ao relacionar a existência de um banco de dados que alimenta o cadastramento de cidadãos a programas de Assistência Social ou que fornece dados no ato da matrícula escolar a um mecanismo favorável à ação intersectorial, o referido gestor contrapõe a noção de intersectorialidade discutida por Junqueira (2000), para quem o que deve estar em jogo é uma ampla negociação entre setores e agentes, uma troca e uma construção cotidiana e coletiva de saberes, linguagens e práticas, na tentativa de produzir soluções para os problemas sociais. Partindo da

visão do Vice-prefeito, o que se tem é uma mera justaposição de ações resumidas a articulações passageiras que visam o atendimento de demandas emergentes.

O jogo político inerente à dinâmica das relações entre os agentes públicos - servidores, políticos, partidos, consultores etc, dá o tom ao andamento e ao encaminhamento das ações, pois, como foi visto, as ações destes agentes terão sempre um viés político, por mais que as visões estejam orientadas por considerações técnicas. Cada um dos atores deixa claras suas prioridades e seus expedientes de poder, e envolvem-se em conflitos e alianças na busca da alternativa mais satisfatória aos seus interesses.

Constatou-se essa tendência também na fala do Vice-prefeito, para quem a disputa político-partidária é um forte elemento impeditivo das ações intersetoriais: “ao fazerem alianças e apoiarem o Prefeito, grupos pretendem ocupar espaços no governo. Eleito o prefeito, estes grupos passam a gerir a execução de determinadas políticas públicas, cada um com seu interesse, ou com o interesse de seu partido em se sobressair e ter destaque diante da comunidade que o elegeu”. A intersetorialidade, nesse contexto, impede que estes agentes políticos ganhem o destaque que tanto buscam, desfocando, assim, a figura do agente (coordenador, secretário) em benefício do Prefeito, ressalta.

A intersetorialidade, portanto, configura-se como um desafio a ser conquistado pela gestão pública do município de Vitória da Conquista, pois é pouco compreendida pelos agentes que a compõem. Foi possível observar, nas falas, que as concepções do termo são, em grande parte relacionadas a decisões individualizadas e pontuais, com pouca capacidade de resolução dos problemas mais complexos. Constatou-se a dificuldade em romper as tradicionais barreiras setoriais que mantêm cada setor restrito a seu campo de atuação, com as suas demandas e seu modo de elaborar os meios para atendê-las.

REFERÊNCIAS

ABAD, Miguel. Las políticas de juventud desde la perspectiva de la relacion entre convivência, ciudadanía y nieva condicion juvenil. **Última Década**. Viña Del Mar, Centro de Investigación y Difusión poblacional de Achupallas, n. 16, mar. 2002.

ABRAMO, Helena W. Considerações sobre a tematização social da juventude no Brasil. **Revista Brasileira de Educação: Juventude e contemporaneidade**. São Paulo, n. 5 e 6, maio/dez. 1997.

_____. Entrevista concedida ao site <http://www.juventudesulamericanas.org.br/> em junho de 2009.

ALVES, José Eustáquio D. e CAVENAGHI, Suzana. **A contribuição das políticas públicas na recente redução da pobreza e das desigualdades no Brasil**. 7º Encontro da ABCP, Recife, 2010.

ALVES FILHO, Alceu G.; MARX, Roberto.; ZILBOVICIUS, Mauro. Fordismo e novos paradigmas de produção: questões sobre a transição no Brasil. **Revista Produção**, Rio de Janeiro, Vol. 2, n. 12, mar 1998.

ALVES, Giovanni. Trabalho e reestruturação produtiva no Brasil neoliberal: precarização do trabalho e redundância salarial. **Revista Katálisis**. v. 12, n. 2, Florianópolis, jul/dez 2009.

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. IN: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Orgs). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o estado democrático**. 3 ed. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1996.

ANTUNES, Ricardo. **Adeus ao trabalho?** Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. 5. ed. São Paulo, Cortez, 1998.

_____. **Os sentidos do trabalho**: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho. 6 ed. São Paulo, Boitempo, 2002.

ARENDT, Hannah. **O que é política?** Editoração Eletrônica. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 2002.

ARRETCHE, Marta. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. ANPOCS, n. 31, ano 11, jun. 1996.

_____. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. v. 14, n. 40, jun. 1999.

BARBER-MADDEN, Rosemary; SANTOS, Taís de Freitas (Org.) **A Juventude Brasileira no Contexto Atual e em Cenário Futuro**. UNFPA/UNB, 2010.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional. **Nova delimitação do semi-árido brasileiro**. Brasília, 2005.

_____. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Resolução CNE/CEB nº 3, de 15 de ago de 2006. **Diretrizes e Procedimentos Técnico-Pedagógicos para Implementação do ProJovem**. Brasília, DF, 2006.

_____. Secretaria-Geral da Presidência da República. **Projeto Pedagógico Integrado do ProJovem Urbano**. Brasília: Programa Nacional de Inclusão de Jovens - ProJovem Urbano, 2008a.

_____. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei n. 11.692, de 10 de junho de 2008**. Dispõe sobre o Programa Nacional de Inclusão de Jovens - Projovem, instituído pela Lei nº 11.129, de 30 de junho de 2005, revoga dispositivos da Lei 11.129, de 30 de junho de 2005 e dá outras providências. Brasília, DF, 2008b.

Disponível em <http://www.secretariageral.gov.br/secgeral/nacional/Lei%2011.692>

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Traçado Metodológico do ProJovem Adolescente**. Apresentação. Brasília, 2009.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Portaria 171 de 26 de maio de 2009**. Dispõe sobre o Projovem Adolescente - Serviço Socioeducativo e dá outras providências. Brasília, 2009b. Disponível em http://www.mds.gov.br/saladeimprensa/boletins/informativo-suas/044-1/Portaria_MDS_171_2009_%20Atualizada_2011.pdf

_____. Ministério da Educação. **Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB**, 2009. Disponível em http://portalideb.inep.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=43&Itemid=7
http://portal.mec.gov.br/index.php?Itemid=336&id=180&option=com_content&view=article

BRITO, Fausto. **Transição demográfica e desigualdades sociais no Brasil**. Revista Brasileira de Estudos Populacionais. São Paulo, n.1, jan/jun 2008.

CACCIAMALI, M. C. e BEZERRA, Lindemberg de L. Produtividade e emprego industrial do Brasil. In: CARLEIAL, Liana e VALLE, Rogério (Org.). **Reestruturação produtiva e mercado de trabalho no Brasil**. São Paulo, Hucitec, 1997.

CAPELLA, Ana Cláudia N. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (Orgs.). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro, FIOCRUZ, 2007.

CARBONE, P. P. Cultura organizacional no setor público brasileiro: desenvolvendo uma metodologia de gerenciamento da cultura. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 34, n. 2, p. 133-144, mar./abr. 2000.

CARVALHO, Sônia Nahas. Avaliação de programas sociais: balanço das experiências e contribuição para o debate. In: **São Paulo em Perspectiva**. v. 17. n. 3-4. São Paulo, jul/dez. 2003.

CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social**: uma crônica do salário. Petrópolis, Rio de Janeiro, Vozes, 1998.

CASTRO, Jorge Abrahão; AQUINO, Luseni Maria C.; ANDRADE, Carla Coelho de. (Orgs.) **Juventude e políticas sociais no Brasil**. Brasília, IPEA, 2009.

CATTANI, Antônio D. Trabalho e tecnologia. **Dicionário Crítico**. 2 ed. Petrópolis, Vozes, 1999.

COSTA, Antônio Luiz M. Brasil, sexta economia do mundo. Revista Carta Capital. Economia. nov. 2011.

DIEESE. **Anuário dos Trabalhadores**. 10. ed., 2009. Disponível em <http://www.dieese.org.br/anu/anuarioTrabalhadores2009/Arquivos/indicadores.html>

FAUSTO, Boris. **A Revolução de 1930**. 14 ed. São Paulo, Brasiliense, 1986.

FERNANDES, Antônio Sérgio A. Políticas públicas: definição, evolução e o caso brasileiro na política social. In: DANTAS, Humberto; MARTINS JÚNIOR, José Paulo. (Org.) **Introdução à política brasileira**. São Paulo, Paulus, 2007.

FILGUEIRAS, Luiz. Reestruturação produtiva, globalização e neoliberalismo: capitalismo e exclusão social neste final de século. In: **Anais do V Encontro Nacional de Estudo do Trabalho**. Rio de Janeiro, Associação Brasileira de Estudos do Trabalho - ABET, 1997.

FORACCHI, Marialice M. (Org). **Karl Mannheim**. Col. Grandes Cientistas Sociais. São Paulo, Ática, 1982.

FRANZOI, Naira Lisboa. **Entre a formação e o trabalho: trajetórias e identidades**. 1.ed. Porto Alegre, UFRS, 2006.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 21, p. 211-259, jun. 2000.

GOHN, M^a da Glória. Empoderamento e participação da comunidade em políticas sociais. São Paulo, **Saúde e Sociedade**, v. 13, n. 2, 2004.

GROPPO, Luís Antônio. **Juventude**: ensaios sobre sociologia e história das juventudes modernas. Rio de Janeiro, Difel, 2000.

HABERMAS, Juergen. **A nova intransparência** - a crise do Estado de Bem-Estar Social e o esgotamento das energias utópicas. Novos Estudos CEBRAP. São Paulo, n. 18, set. 1978. Disponível em: <http://novosestudos.uol.com.br>

HARVEY, David. **Condição pós-moderna**. 9. ed. São Paulo, Edições Loyola, 1989.

HOBSBAWM, Eric. **Era dos Extremos: O Breve Século XX (1914-1991)**. 1. ed. São Paulo, Companhia das Letras, 2001.

IBGE. **População jovem no Brasil**. Rio de Janeiro: 1999. Disponível em http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/populacao_jovem_brasil/populacao_jovem.pdf

_____. **Sinopse do Censo Demográfico, 2010**. Disponível em <http://www.censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php>

JUNQUEIRA Luciano A. Prates. A gestão intersetorial das políticas sociais e o terceiro setor. **Revista Saúde e Sociedade**, v. 13, n. 1, p. 25-36, jan/abr. 2004.

_____. Intersetorialidade, transetorialidade e redes sociais na saúde. **Revista da Administração Pública**. v.34, número especial, 2000.

LINHARES, Maria Yedda (Org.). **História Geral do Brasil**. 8 ed. Rio de Janeiro, Campus, 1999.

LIPIETZ, Alain; LEBORGNE, Danièle. O pós-fordismo e seu espaço. **Revista Espaço e Debates**, n. 25, 1988.

LIPIETZ, Alain. O compromisso fordista. In: LIPIETZ, A. **Audácia: uma alternativa para o século 21**. São Paulo, Nobel, 1991.

MADEIRA, Felícia R.; RODRIGUES, Eliana Monteiro. Recado dos jovens: mais qualificação. In: **Jovens acontecendo na trilha das políticas públicas**. Brasília, Comissão Nacional de População e Desenvolvimento - CNPD, 1998, v. 1.

MANDEL, Ernest. **A crise do capital: os fatos e sua interpretação marxista**. São Paulo, Ensaio, 1990.

MARTES, Ana Cristina Braga *et al.* **Modelo de Avaliação de Programas Sociais Prioritários**. Relatório Final. Programa de Apoio à Gestão Social no Brasil. Subcomponente: Desenho e Implantação de Estratégia de Avaliação. Campinas, São Paulo, jul. 1999.

MARTINS, Heloísa H. T. de Souza. O processo de reestruturação produtiva e o jovem trabalhador: conhecimento e participação. **Revista Tempo Social**. Dossiê Trabalho e Modernidade. V. 13, n. 2. São Paulo, Nov. 2001.

MATTOSO, Jorge Eduardo L. **O Brasil desempregado**. São Paulo, Perseu Abramo, 1999.

MELO, Marcus André. As sete vidas da agenda pública brasileira. In: RICO, Elizabeth (Org.). **Avaliação de políticas sociais**: uma questão em debate. 5 ed. São Paulo, Cortez, 2007.

MENDES, Eugênio Vilaça. **Uma agenda para a saúde**. São Paulo: Hucitec, 1996.

MENDONÇA, Sônia Regina de. Estado e sociedade: a consolidação da república oligárquica. In: LINHARES, Maria Yedda (Org.). **História geral do Brasil**. 8 ed. Rio de Janeiro, Campus, 1999.

MENICUCCI, Telma. A implementação da reforma sanitária: a formação de uma política pública. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (Orgs.). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro, FIOCRUZ, 2007.

MOLINA, Carlos Geraldo. **Modelo de protección para pobres: alcance y limitaciones de un nuevo modelo de política social para la región**. Washington: Indes/BID, 2005. Disponível em <http://indes.iadb.org/>

MOTTA, Fernando C. Prestes e PEREIRA, Luiz C. Bresser. **Introdução à organização burocrática**. 7 ed. São Paulo, Brasiliense, 1991.

NEVES, Ângela Vieira. Espaços públicos e práticas políticas: os riscos de despolitização da participação da sociedade civil. In: DAGNINO, Evelina e TATAGIBA, Luciana (Org.). **Democracia, sociedade civil e participação**. ARGOS, Chapecó, 2007.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Em defesa da política**. São Paulo, SESC, 2001.

OLIVEIRA, José Valdo de. Aspectos econômicos e sociais da cultura do café na Bahia. In: **Princípios** – revista teórica, política e de informação. Ed. Anita Garibaldi, n. 9, out. 1984.

OLIVEIRA, Juarez de Castro *et al.* Evolução e características da população jovem no Brasil. In: **Jovens acontecendo na trilha das políticas públicas**. Brasília, Comissão Nacional de População e Desenvolvimento - CNPD, 1998, v. 1.

PEREIRA, Potyara Amazoneida P. Estado, regulação social e controle democrático. In: BRAVO, Maria Inês Souza; PEREIRA, Potyara, A.P. (Orgs) **Política social e democracia**. 3 ed. São Paulo, Cortez; Rio de Janeiro, UERJ, 2007.

_____. Sobre a política de assistência social no Brasil. In: BRAVO, Maria Inês; PEREIRA, Potyara A. P. (Orgs). **Política social e democracia**. São Paulo, Cortez, 2001.

_____. Discussões conceituais sobre política social como política pública e direito de cidadania. In: BOSCHETTI, Ivanete *et al.* (Org.) **Política social no capitalismo: tendências contemporâneas**. São Paulo, Cortez, 2008.

PINHEIRO, Armando C. Privatização no Brasil: Por quê? Até onde? Até quando? In: GIAMBIAGI, Fabio & MOREIRA, Maurício M. (Org.) **A economia brasileira nos anos 90**. 1. ed. Rio de Janeiro, BNDES, 1999a.

PINHEIRO, Armando C., GIAMBIAGI, Fabio, GOSTKORZEWICZ, Joana. O desempenho macroeconômico do Brasil nos anos 90. In: GIAMBIAGI, Fabio & MOREIRA, Maurício M. (Org.) **A economia brasileira nos anos 90**. 1. ed. Rio de Janeiro, BNDES, 1999b.

PINHEIRO, Paulo Sérgio. **Trabalho industrial no Brasil: uma revisão**. Estudos CEBRAP, 1975.

PMVC. Prefeitura Municipal de Vitória da Conquista. Secretaria de Serviços Públicos. **Censo Mercado Informal**. Relatório Final. Vitória da Conquista, 2002.

PNUD. **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil**. 2000. Disponível em <http://www.pnud.org.br/atlas/>

POCHMANN, Marcio. Desemprego e políticas de emprego: tendências internacionais e o Brasil. In: OLIVEIRA, Marco Antônio de. (Org.) **Economia e Trabalho – textos básicos**. Campinas, UNICAMP, 1998.

_____. Rumos da política do trabalho no Brasil. In: SILVA, Maria Ozanira da Silva e; YAZBEK, Maria Carmelita. (Orgs.) **Políticas públicas de trabalho e renda no Brasil contemporâneo**. São Paulo, Cortez; São Luís, MA, FAPEMA, 2008.

_____. **Desenvolvimento, trabalho e renda no Brasil**: avanços recentes no emprego e na distribuição dos rendimentos. São Paulo, Perseu Abramo, 2010.

RODRIK, Dani. Estratégias de desenvolvimento para o novo século. In: ARBIX, Glauco; ABRAMOVAY, Ricardo *et al.* **Brasil, México, África do Sul, Índia e China: diálogo entre os que chegaram depois**. São Paulo, UNESP, 2002.

ROMANO, Jorge; ATHIAS, Renato e ANTUNES, Marta (Orgs.). **Olhar crítico sobre participação e cidadania: trajetórias e luta pela redemocratização da governança no Brasil**. São Paulo, Expressão Popular, 2007.

RUA, Maria das Graças. As políticas públicas e a juventude dos anos 90. In: **Revista Jovens acontecendo na trilha das políticas públicas**. Brasília, CNPD, 1998a.

_____. Política pública e políticas públicas no Brasil: conceitos básicos e achados empíricos. In: **O estudo da política: tópicos selecionados**. Brasília, Paralelo 15, 1998b.

SABINO, Mario (Supervisor). Especial Cidades Médias. **Revista Veja**, São Paulo, Edição 2180, p. 75-131, set, 2010.

SAES, Décio. A política neoliberal e o campo político conservador no Brasil atual. In: _____. **República do Capital**: capitalismo e processo político no Brasil. São Paulo, Boitempo, 2001.

SANDRONI, Paulo. Novíssimo dicionário de economia. São Paulo, Best Seller, 1999.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e justiça**: a política social na ordem brasileira. Rio de Janeiro, Campus, 1979.

SANTOS, Antônio Luiz. **Produção de riqueza e miséria na cafeicultura: as transformações recentes do espaço rural nos municípios de Vitória da Conquista e Barra do Choça – Bahia**. Dissertação de mestrado. 155 fls. Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia. Vitória da Conquista, 1987.

SARAVIA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. In: SARAVIA, Enrique; FERNANDES, Elizabete (Orgs.). **Políticas públicas**. v.1. Brasília, ENAP, 2006.

SAVIANI, Dermeval. Transformações do capitalismo, do mundo do trabalho e da educação. In: LOMBARDI, José C., SAVIANI, Dermeval. (Org.) **Capitalismo, trabalho e educação**. 3. ed. Campinas, HISTEDBR, 2005.

SEPLAN. Secretaria de Planejamento do Estado da Bahia. **Plano Plurianual 2004-2007: Bahia: desenvolvimento humano e competitividade**. Salvador, 2007. Disponível em: http://www.seplan.ba.gov.br/mapa_territorios.html

SILVA JORGE, Tiago Antônio da. **Políticas públicas de qualificação profissional no Brasil: uma análise a partir do PLANFOR e do PNQ**. Dissertação de mestrado. 117 fls. Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2009.

SILVA, José Graziano da. **O que é a questão agrária**. São Paulo, Brasiliense, 1998.

SILVESTRE, Afonso. Relatório de Pesquisa de Viabilidade Técnica para Construção do Centro de Logística no município de Vitória da Conquista, BA. **Prefeitura de Vitória da Conquista. Gabinete Civil**. Vitória da Conquista, nov. 2010.

SOARES, Laura Tavares. **Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina**. Col. Questões da Nossa Época. São Paulo, Cortez, 2000.

SOUZA, Celina e CARVALHO, Inaiá M. de. Reforma do Estado, descentralização e desigualdades. **Lua Nova**, n. 48. São Paulo, dez. 1999.

SOUZA, Celina. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (Orgs.). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro, FIOCRUZ, 2007.

SPOSATI, Adailza. A assistência social e a trivialização dos padrões de reprodução social. In: **Os direitos (dos desassistidos) sociais**. 4. ed. São Paulo, Cortez, 2002.

_____. Gestão pública intersetorial: sim ou não? - comentários de experiência. **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo, n. 85, p. 133-141, mar. 2006.

SPOSITO, Marília P. e CARRANO, Paulo César R. Juventude e políticas públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Educação**. ANPED. n. 24, Set/Out/Nov/Dez. 2003.

TEIXEIRA, Elenaldo. **O local e o global: limites e desafios da participação cidadã**. São Paulo, Cortez; Recife, EQUIP; Salvador, UFBA, 2001.

TEIXEIRA, Heitor D. Duarte. O outro lado do American Way of Life: o retrato da desilusão através da literatura norte-americana do século XX. In: **Universos da História**. Rio de Janeiro, Ano 1, v. 1, 2008.

TELLES, Vera da Silva. **Pobreza e cidadania**. 1 ed. São Paulo, USP, Curso de pós-graduação em Sociologia, Ed. 34, 2001.

TUMOLO, Paulo Sérgio. Reestruturação produtiva no Brasil: um balanço crítico-introdutório da produção bibliográfica. **Educação e Sociedade**, v. 22, n. 77. Campinas, dez 2001.

UNFPA - Fundo de População das Nações Unidas. **Direitos da população jovem: um marco para o desenvolvimento**. 2. ed. Brasília, UNB, 2010.

ANEXOS

ANEXO 1

As entrevistas partiram do seguinte conjunto de perguntas:

- 1 – a execução do Programa se dá com parcerias? Quem são esses parceiros?
- 2 – como você caracteriza os primeiros passos para a implementação do ProJovem e o desenvolvimento do mesmo? A elaboração do plano de implementação teve a participação de outros órgãos da administração pública municipal?
- 3 – o que contribui ou possibilita o êxito do ProJovem, o alcance de suas metas ou sua efetividade na cidade?
- 4 – o contexto organizacional e administrativo municipal é favorável aos requisitos institucionais para a efetivação da Política Nacional de Juventude? Falo de espaços físicos para a administração, para as coordenações, para as ações diretas com os jovens, do quantitativo do pessoal, dos recursos disponíveis.
- 5 - a política partidária local afeta o desenvolvimento das ações do Programa? De que forma?
- 6 – há clareza nos documentos oficiais que preveem o desenho institucional da política no município?
- 7 – a gestão local provocou alterações no desenho da política? Qual o aspecto dessa mudança? O que a determinou? A que visa?
- 8 - para além do ProJovem há no município outras políticas que se assemelhem às suas metas e objetivos? Quais são essas políticas? Quem as gere? Há diálogos entre a gestão dessas políticas e a gestão do ProJovem?
- 9 – como você caracteriza as relações entre os agentes – coordenadores, secretários, técnicos - envolvidos nas ações necessárias à implementação do Programa?
- 10 – qual sua avaliação acerca da habilidade e atitude desses agentes no atendimento dos objetivos do Programa e de suas metas?

11 – quanto ao atendimento do princípio que orienta as ações educacionais do ProJovem – a integração entre educação básica, qualificação e as ações comunitárias – como ele se dá?

12 – as entidades locais das áreas da educação, do trabalho e da assistência social trabalham de forma compartilhada? Em que dimensão de ações ocorre essa troca?

13 – instâncias de juventude são entendidas como cruciais para a promoção da transversalidade e articulação das dimensões do ProJovem, conforme documentos oficiais. Há instâncias de juventude no município? Qual o nível de atuação dessas instâncias?

14 - os jovens participam de mais de uma modalidade do Programa simultaneamente? Ou: os jovens passam por modalidades diferentes tão logo cumpram o planejamento de cada uma delas?

15 - há encontros, debates ou reuniões entre os gestores, os coordenadores e os técnicos de cada modalidade? A que visam esses procedimentos?

ANEXO 2

“O 1º Festival da Juventude acontece em Vitória da Conquista, no sudoeste da Bahia, entre os dias 4 e 6 de maio. Com o tema "Fazer parte em toda parte", o evento conta com uma programação totalmente gratuita e diversificada, composta por debates, palestras, encontros de movimentos sociais, apresentações culturais, shows com artistas locais e nacionais e atividade esportiva. O festival é um espaço para que as juventudes se encontrem, dividam experiências e reflitam coletivamente sobre questões relacionadas à cidadania, educação, cultura, lazer e políticas públicas sociais. [...] O 1º Festival da Juventude é uma realização da Prefeitura Municipal de Vitória da Conquista, com correalização da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia/Uesb e o apoio da Faculdade Independente do Nordeste/Fainor. O evento conta com a parceria do Coletivo Suíça Bahiana, integrante do Circuito Fora do Eixo, e foi construído coletivamente com a **participação do Diretório**

Central dos Estudantes/DCE da Uesb; blog O Rebucetê; Ordem Demolay; **União Municipal dos Estudantes Secundaristas de Vitória da Conquista/Umesc**, Movimento Unificado de Associações de Moradores; Universidade Federal da Bahia; **Pastoral da Juventude**; Serviço Social do Comércio de Vitória da Conquista/Sesc e Diretório Acadêmico do Instituto Federal da Bahia/IFBA”. In: <http://www.pmvc.com.br/v1/noticia/9348/festival-da-juventude-administracao-municipal-se-reune-com-liderancas-juvenis.html> (grifo da autora).

ANEXO 3

Para aprofundar e ter maior clareza desse recorte, outras questões precisam ser respondidas, a saber:

- a) quais fatores interferem na decisão local de aderir ao programa em questão?
- b) o contexto organizacional e administrativo é favorável aos requisitos institucionais para a efetivação da Política Nacional de Juventude?
- c) em que medida a realidade político-situacional juntamente com as dinâmicas das políticas partidárias locais afetam o desenvolvimento da Política Nacional de Juventude?
- d) há clareza nos documentos oficiais que preveem o desenho institucional da política no município?
- e) a gestão local provocou alterações no desenho da política? Qual o aspecto dessa mudança? O que a determinou? A que visa?
- f) há um órgão de coordenação geral que promova a garantia de uma forma convergente e articulada para o contínuo alinhamento das proposições?
- g) há parcerias para a execução da política?
- h) as modalidades em que se desdobram o ProJovem estão implementadas em sua totalidade na cidade? Caso não estejam, o que de fato impede a implementação de tal ou qual modalidade?
- i) as modalidades implementadas e suas respectivas gestões dialogam entre si no que se refere aos seus objetivos, metas, procedimentos e resultados, tal como

expressa o texto constante nas *Diretrizes e Procedimentos Técnico-Pedagógicos para Implementação do ProJovem* (BRASIL, 2006)? - “Artigo 4º - No âmbito local, a gestão da execução do ProJovem será exercida de forma compartilhada, conjugando esforços dos órgãos públicos e entidades locais das áreas da Educação, do Trabalho e Emprego, da Assistência Social e de Juventude, observada, tanto a intersectorialidade, quanto a necessária participação das Secretarias Municipais de Juventude, onde houver, bem como a cooperação de outros órgãos e entidades vinculadas ao Poder Público Municipal.”

j) o público participa de mais de uma modalidade simultaneamente?

k) quantos são os jovens atendidos?

l) qual o montante de recursos destinados e aplicados em cada modalidade?

Há discrepâncias entre os montantes destinados às modalidades?

m) quem gere cada modalidade? Como se deu o acesso de cada agente⁵⁸ ao cargo que ocupa? Serão comissionados ou efetivos estes cargos? Qual a formação de cada um desses agentes? (implica uma análise da capacidade técnica desses agentes)

n) qual o caminho percorrido pelos agentes na política local ou na intervenção pública sobre problemas sociais gerais e destinados à juventude?

o) qual a noção que esses agentes têm em relação ao programa em sua dimensão para além do local?

p) qual o nível de importância atribuída pelos agentes à política em questão na contenção dos problemas que afligem a juventude da cidade?

q) como os jovens são vistos na ótica desses agentes?

⁵⁸ Por agentes consideramos os sujeitos envolvidos na intervenção política como os gestores, formuladores, coordenadores, secretários, chefes, técnicos.

**ANEXO 4 – FOTOS DO CENTRO DE REFERÊNCIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL,
NO BAIRRO DAS PEDRINHAS**









