

UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAZONAS
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E LETRAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL
E SUSTENTABILIDADE NA AMAZÔNIA

**POLÍTICA PÚBLICA PARA JUVENTUDE: A
IMPLEMENTAÇÃO DO PROJOVEM URBANO EM
IRANDUBA/AM**

PAULA SUELLEN FROTA DE MELO

MANAUS

2010

UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAZONAS
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E LETRAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL
E SUSTENTABILIDADE NA AMAZÔNIA

PAULA SUELLEN FROTA DE MELO

**POLÍTICA PÚBLICA PARA JUVENTUDE: A
IMPLEMENTAÇÃO DO PROJovem URBANO EM
IRANDUBA/AM**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Sustentabilidade na Amazônia da Universidade Federal do Amazonas, como requisito parcial para obtenção do título de mestre em Serviço Social.

Orientadora: Prof^ª Dr^ª Cristiane Bonfim Fernandez

MANAUS

2010

PAULA SUELLEN FROTA DE MELO

**POLÍTICA PÚBLICA PARA JUVENTUDE: A
IMPLEMENTAÇÃO DO PROJÓVEM URBANO EM
IRANDUBA/AM**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Sustentabilidade na Amazônia da Universidade Federal do Amazonas, como requisito parcial para obtenção do título de mestre em Serviço Social.

Aprovada em 24 de Maio de 2010

BANCA EXAMINADORA

Orientadora: Prof^ª Dr^ª Cristiane Bonfim Fernandez

Universidade Federal do Amazonas

Membro: Prof^ª Dr^ª Márcia Perales Mendes Silva

Universidade Federal do Amazonas

Membro: Prof^ª Dr^ª Marilina Conceição Oliveira Bessa Serra Pinto

Universidade Federal do Amazonas

DEDICATÓRIA

Às juventudes brasileiras para que, a partir das discussões realizadas neste trabalho, possam ter suas políticas públicas revisadas de modo a promover sua participação, autonomia e identidade.

AGRADECIMENTOS

A Deus pela força e fé que me guiou e moveu até a conclusão deste trabalho.

À minha família, sem exceção, pelo apoio e compreensão, e à minha irmã, em especial, por me entender e ouvir, mesmo que por algumas vezes forçada. Intermináveis pareciam às noites em que eu, ansiosa, falava dormindo e atrapalhava seu sono. Valeu mana!!!

À minha orientadora, Cristiane Bonfim Fernandez, por me receber no meio da caminhada e por suas observações e colaboração no decorrer deste trabalho.

À professora Márcia Perales pela colaboração extremada na fase inicial do mestrado e por todo conhecimento a mim repassado.

Às minhas amigas Anny Leticia, Carole Baraúna e Patrícia Torres por tudo que juntas vivenciamos no decorrer do mestrado e, sobretudo, pelo apoio nos momentos de angústia e desespero. Amigas vocês foram primordiais!!!

Ao João Lúcio Mendes, meu namorado, pelos incensáveis incentivos para a conclusão deste trabalho e pelo apoio cedido na coleta de dados. Incansáveis foram suas noites de espera no Porto do São Raimundo até que eu retornasse da coleta de dados no município de Iranduba. Valeu mesmo!!!

À equipe técnica e aos alunos do ProJovem Urbano de Iranduba por permitirem que este trabalho se tornasse realidade.

À todos meu muito obrigada!!!

EPÍGRAFE

Os jovens

(César Gabriel Pereira Nascimento)

Os jovens são assim mesmo
Agem sem pensar
Pensam após agir
Agem por impulso...
Sem medo do que possam sentir.

Têm vontade de gritar...
Medo de não poder
Têm vontade de chorar
Receio de se arrepender
Jovens se prendem, se rendem.

Jovens “pensam mais com o coração”
Estão dispostos a “tudo”...
Se rendem ao som de uma canção
Dispõem-se ao que vem do fundo.

Se arriscam a fazer...
Quebram totalmente o protocolo
Se sentem felizes com isso
Soberanos...
Depois correm em busca de colo.

“Jovem quer: jovem pode”
Desviam dos obstáculos da vida
E quando caem...
Se levantam, a poeira sacodem.
E cicatrizam as feridas.

Jovens se sentem...
Jovens querem ser...
Jovens entendem...
Jovens querem ver...

Jovens têm pudor...
Sentem frio...
Sentem calor...

Jovens envelhecem
Jovens sentem amor
Se sentem enfurecidos
Quando se sentem esquecidos
Jovem esquece,
Tem jovem que se sente sofredor.

Os jovens querem espaço
Jovens criam, se angustiam.
Se sentem felizes, se sentem mal.
Têm jovens que têm medo do “lobo mau”.

Para ser jovem não precisa estar
“novo”.
Tem jovem que se sente “velho”
Tem “velho” que não se acha idoso.

Jovens têm sentimentos
Têm fraquezas
Têm garra e dedicação...
Jovens têm belezas.
Jovens sentem EMOÇÃO...

RESUMO

As políticas públicas para juventude, a partir da década de 90, conquistaram significativos avanços, dentre os quais podemos pontuar a variedade de programas setoriais existentes em nível federal, a exemplo o ProJovem Urbano. Este trabalho analisa o processo de implementação do 1º ciclo de atividades do ProJovem Urbano no município de Iranduba/AM em 2009. E, para tal objetivou: conhecer as ações desenvolvidas pelos educadores e coordenadores na implementação do programa; verificar como as várias instâncias e atores dos programas se articulam para a implementação do currículo integrado no ProJovem Urbano; e investigar a visão dos usuários sobre a implementação das dimensões de cidadania, educação e qualificação profissional. Os espaços delimitados para realização da pesquisa foram: os dois núcleos de atividades em Iranduba; a Secretaria Estadual de Juventude, Esporte e Lazer/SEJEL; e o Sistema de Monitoramento e Avaliação/ SMA ProJovem Urbano. A coleta de dados, feita no período de outubro/2009 a janeiro/2010, esteve compreendida na aplicação de 04 instrumentos de pesquisa, a saber: roteiro de entrevista estruturada junto aos Coordenadores Executivo Estadual e Local do programa, roteiro de entrevista estruturada, distintos, com 06 educadores e 02 aplicadoras fixas do SMA do ProJovem Urbano, além de um formulário com perguntas abertas e fechadas junto a 28 alunos. As principais conclusões desta pesquisa estão centradas em duas perspectivas. A primeira refere-se às ações desenvolvidas pelo programa, as quais são implementadas em parceria com os três níveis federativos – Nacional, Estadual e Municipal - a saber: aulas teóricas das três dimensões que compõe o Currículo Integrado – Ensino Fundamental, Qualificação Profissional e Participação Cidadã; pagamento do benefício; aulas de informática e à realização esporádica de atividades extraclasse. A segunda retrata a questão dos usuários do programa, os quais afirmam que as aulas de Qualificação Profissional e Participação Cidadã, bem como a infra-estrutura dos núcleos necessitam ser revistas, a fim de favorecer a realização de aulas práticas, o bem estar e o protagonismo juvenil.

Palavras-chave: Política Pública, Juventude, ProJovem Urbano.

ABSTRACT

The policy public for youth conquered significant advances, among the which ones we can punctuate the variety of existing sectorial program in federal level, for example ProJovem Urbano. This work analyzes the implementation process of the first activities cycle of ProJovem Urbano in city of Iranduba/AM in 2009. And, for such objectified: Know the actions developed by the educators and coordinators in the implementation of the program; Verify how the various instances and actors of the program articulate for the implementation of the Curriculum Integrated in ProJovem Urbano; and, Investigate users vision the implementation of the dimensions citizenship, education and professional qualification. The space defined for the accomplishment of the research were both activities spaces in city , the Secretaria Estadual de Juventude, Esporte e Lazer/SEJEL and the Sistema Monitoramento e Avaliação/SMA ProJovem Urbano. The search of information done in the period from october/09 to january/10 was comprehended by the application of 04 research instruments: script of structured interview to the Coordinating State Executive and Coordinating Location of the program, script of structured interview with 06 educators, script of structured interview with 02 fixed applicators of SMA ProJovem Urbano, and form with opened and closed questions to 28 students. The main conclusions of this research are centered in two perspectives. The first refers to the actions developed by the program, the which ones are implemented in partnership with the three federated levels - National, State and Municipal - namely: theoretical classes of the three dimensions that the integrated curriculum - Fundamental Teaching, Professional Qualification and Citizeness Participation; payment of the benefit, computer science classes and the sporadic accomplishment of activities outclass. The second portrays users' matter of the program, the which ones affirm that the classes of Professional Qualification and Citizeness Participation, as well as for infrastructure of the space need to be magazines, in order to favor the practices classes accomplishment, the students well-being and autonomy of the young people.

Words-key: Policy Public, Youth, ProJovem Urbano.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA	PÁG.
Figura 01: Três modelos de causalidade.....	33
Figura 02: Organização estrutural-pedagógica ProJovem Urbano.....	80

LISTA DE QUADROS

QUADRO	PÁG.
Quadro 01: Primeiros Programas Nacionais de Transferência de Renda na América Latina	44
Quadro 02: Programas do Governo Federal Brasileiro voltados à juventude.....	72
Quadro 03: Modalidades do Programa Integrado de Juventude – ProJovem ...	75
Quadro 04: Eixos estruturantes e conteúdos curriculares do ProJovem Urbano	77
Quadro 05: Identificação dos Profissionais Participantes da Pesquisa	89
Quadro 06: Justificativa dos alunos sobre a avaliação das salas de aula	102
Quadro 07: Justificativa dos alunos sobre a avaliação do Material Didático.....	104
Quadro 08: Justificativa dos alunos a sobre avaliação da merenda escolar.....	106
Quadro 09: Justificativa dos alunos sobre a avaliação das aulas.....	112
Quadro 10: Entendimento dos alunos sobre as aulas de Qualificação Profissional	114
Quadro 11: Justificativa dos alunos sobre avaliação da atividade de turismo.....	116
Quadro 12: Entendimento dos alunos sobre as aulas de Participação Cidadã....	118
Quadro 13: Justificativa dos alunos sobre avaliação da atividade de Participação Cidadã.....	121

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO	PÁG.
Gráfico 01: Idade e Sexo	90
Gráfico 02: Situação Conjugal	91
Gráfico 03: Relação Conjugal X Situação paterna/materna	92
Gráfico 04: Quantidade de filhos por sexo	93
Gráfico 05: Função no trabalho	94
Gráfico 06: Religião	95
Gráfico 07: Escolaridade antes de ingressar no ProJovem Urbano.....	96
Gráfico 08: Incentivos para os jovens ingressarem no ProJovem Urbano...	97
Gráfico 09: Avaliação das Salas de Aula	101
Gráfico 10: Avaliação do Material Didático	103
Gráfico 11: Avaliação da Merenda Escolar.....	105
Gráfico 12: Avaliação das Aulas.....	111
Gráfico 13: Avaliação da Atividade de Turismo.....	116
Gráfico 14: Avaliação das Atividades de Participação Cidadã	120
Gráfico 15: Laboratório de Informática com acesso à internet	123

LISTA DE SIGLAS

CONJUVE	Conselho Nacional de Juventude
GT	Grupo de Trabalho
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
PGRM	Programa de Garantia de Renda Mínima
PLA	Plano de Ação Comunitária
PNJ	Política Nacional de Juventude
POP	Projeto de Orientação Profissional
PPI	Projeto Pedagógico Integrado
PROJOVEM	Programa Integrado de Juventude
SEJEL	Secretaria Estadual de Juventude, Esporte e Lazer
SMA	Sistema de Monitoramento e Avaliação
SNJ	Secretaria Nacional de Juventude
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

SUMÁRIO

CONTEÚDO	PÁG.
Introdução	14
Capítulo 01: Debatendo a Política Pública	21
1.1 Política Pública: um desafio permanente.....	21
1.1.1 Política Pública: aproximações conceituais.....	22
1.1.2 Ciclos da Política Pública.....	31
1.2 Política Pública de Transferência de Renda: discussões acerca do tema	42
Capítulo 02: Política Pública: juventude em questão	49
2.1 O significado de Jovem e/ou Juventude.....	49
2.2 Política Pública para Juventude: uma trilha em construção	55
2.3 Política Nacional de Juventude.....	70
2.3.1 Conhecendo o ProJovem Urbano	74
Capítulo 03: Análise do ProJovem Urbano no município de Iranduba/Am	85
3.1 Caracterização do município de Iranduba.....	85
3.2 ProJovem Urbano em Iranduba e a Trajetória para coleta de dados	86
3.3 Perfil dos Jovens no ProJovem Urbano de Iranduba.....	90
3.4 ProJovem Urbano em Iranduba: (des) encontros na implementação da política pública para juventude	100
3.4.1 Condições de Oferta e Material Didático	101
3.4.2 A implementação do Currículo Integrado.....	106
3.5 Sistema de Monitoramento e Avaliação do ProJovem Urbano	124
Considerações Finais	129
Referências	133
Apêndices	135
Anexos	144

INTRODUÇÃO

Pensar em políticas públicas para juventude, no Brasil dos dias atuais, requer, essencialmente, o entendimento de que há referências que singularizam os jovens com vivências variadas e, ao mesmo tempo, com elementos em comum. Isto significa dizer que os jovens são pessoas cujo desenvolvimento de características biológicas, psicológicas e sociais, variam segundo sociedades, culturas, etnias, classes sociais e gênero, mas tem em comum o ciclo de idade, a qual se encontra entre 18 e 29 anos. Portanto, diante desses aspectos, não se pode falar em apenas uma única juventude, mas sim em diversas juventudes.

Não obstante, as estratégias de participação dos referidos jovens na dinâmica da sociedade têm assumido, ao longo da história, características de oscilação, ora de forte participação popular em movimentos sociais e políticos, ora com forte retração e invisibilidade do ser jovem.

Este caráter oscilador abre margens para o que a sociedade, supostamente, costuma denominar de “apatia juvenil”, sobretudo, em relação à participação política dos jovens. Tal suposição é tão complexa quanto relevante, uma vez que se trata da participação juvenil na sociedade, o que constitui a chave mestra para a elaboração de políticas públicas específicas a este segmento.

No que se refere às políticas públicas para juventude, diferentemente, do que ocorrera com os direitos da criança e do adolescente, em que se a sociedade se uniu e clamou pela promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente/ECA, os jovens brasileiros tiveram seus direitos conquistados, paulatinamente, a partir de experiências particulares.

Os avanços alcançados pelas políticas públicas para juventude datam de 1995 a 2002, quando foi possível notar o surgimento de uma variedade de programas setoriais em nível federal, bem como uma grande gama de experiências desenvolvidas no âmbito local. Porém, somente em 2005, durante o governo Lula, os jovens conquistaram uma política que versou sobre a efetivação dos seus direitos: a Política Nacional de Juventude.

Instituída em 2005, a Política Nacional de Juventude possibilitou a criação da Secretaria Nacional de Juventude, do Conselho Nacional de Juventude e o desenvolvimento do Programa Nacional de Inclusão de Jovens: Educação, Qualificação e Ação Comunitária – Projovem.

Em 2007, através do grupo de trabalho (GT) Juventude, o Projovem foi reformulado e passou a se chamar Programa Integrado de Juventude, o qual é composto por quatro modalidades: o **Projovem Adolescente** que representa uma reestruturação do programa Agente Jovem; o **ProJovem Campo** que reorganiza o programa Saberes da Terra; o **ProJovem Trabalhador** que unifica os programas Consórcio Social da Juventude, Juventude Cidadã e Escola de Fábrica; e o **ProJovem Urbano** que constitui uma reformulação do ProJovem - Programa Nacional de Inclusão de Jovens: Educação, Qualificação e Ação Comunitária.

O ProJovem Urbano tem como finalidade elevar o grau de escolaridade dos jovens, com idade entre 18 e 29 anos que não concluíram o ensino fundamental, ao nível de 8ª série do ensino fundamental, promover a qualificação profissional na forma de qualificação inicial através de arcos ocupacionais e fomentar exercício da cidadania por meio da participação cidadã que envolve ações comunitárias, culturais, esportivas e de lazer.

O ProJovem Urbano, em Iranduba, o qual iniciou suas atividades em Abril de 2009, conta com dois núcleos de atividades, um na sede do município e outro no distrito rural de Cacaú Pirêra. Suas atividades são coordenadas pela Secretaria Municipal de Educação do município em parceria com Secretaria Estadual de Juventude, Esporte e Lazer- SEJEL/AM.

Partindo desses esclarecimentos, esta pesquisa analisou o processo de implementação do ProJovem Urbano no município de Iranduba/AM, cujo interesse pelo tema remonta desde a minha experiência de estágio supervisionado no último período da graduação em Serviço Social, pois a gestão do programa pertencia à instituição em que eu estagiava, e solidificou-se com a prática profissional, exercitada por mim, através de consultorias em projetos sociais na área da educação.

A escolha do município de Iranduba, por sua vez, se deu pela viabilidade na coleta de dados e ao fato de este lugar compor a Região Metropolitana de Manaus, área que pressupõe relativo desenvolvimento sócio-econômico e redimensionamento urbano e político, necessitando, portanto, investir na implementação de programas sociais.

Entretanto neste processo de implementação de política pública e de programa social, este trabalho procura questionar: como está sendo executado o Projovem Urbano em Iranduba? Sob quais diretrizes se configuram sua gestão? Quais atividades são oferecidas aos jovens? As atividades oferecidas primam pelo protagonismo juvenil, valorizam a participação, autonomia e identidade dos jovens? Há articulação das dimensões pedagógicas que constituem o programa? Como se dá a relação das instituições necessárias para sua implementação? O programa possui estrutura física e pessoal adequada para o atendimento dos seus alunos?

Com base nestes questionamentos esta pesquisa esteve norteada pelos seguintes objetivos, o mais amplo: analisar o processo de implementação do Programa Nacional de Inclusão de Jovens - ProJovem Urbano no município de Iranduba/AM; e, os específicos: conhecer as ações desenvolvidas pelos educadores e coordenadores; verificar como as várias instâncias e atores do programa se articulam para o cumprimento do currículo integrado que compõe o ProJovem Urbano; e, investigar a visão dos usuários sobre a execução das dimensões de cidadania, educação e qualificação profissional propostas pelo programa.

Com o propósito de se alcançar tais objetivos, esta pesquisa percorreu uma trajetória metodológica vista por Minayo (1994) como o caminho e o instrumental próprio de abordagem da realidade, a qual inclui concepções teóricas de abordagem, o conjunto de técnicas que possibilitam a apreensão da realidade e também o potencial criativo do pesquisador.

Dessa forma este trabalho serviu-se da abordagem dialética, pois, segundo Minayo, (1994) esta abordagem propõe abarcar não somente o sistema de relações que constroem a realidade e o modo de conhecimento exterior ao sujeito, como também as representações sociais que traduzem o mundo dos significados.

Para tal, a coleta de dados utilizou-se de técnicas quantitativo-qualitativas, por entender que estes dois tipos de dados são essenciais para compreensão do todo. Sobre isso, Chizzoti (*apud* Baptista, 1999, p. 34) afirma ser “. . . necessário superar as oposições que subsistem nas pesquisas e que se pode fazer uma análise qualitativa de dados quantitativos, ou o material recolhido com técnicas qualitativas pode ser analisado com métodos quantitativos . . .”.

Para Minayo (1994) o conjunto de dados quantitativos e qualitativos não se opõem, ao contrário, se complementam, pois a realidade abrangida por eles interage dinamicamente.

Tendo em vista estes pressupostos, a coleta de dados, ocorrida no período de outubro de 2009 a janeiro de 2010, dirigiu-se, especificamente, ao lócus da pesquisa, isto é, aos dois núcleos de atividade do ProJovem Urbano em Iranduba, a Secretaria Estadual de Juventude Esporte e Lazer/SEJEL, e ao Sistema de Monitoramento e Avaliação do ProJovem Urbano/SMA.

Dentre as técnicas de coleta de dados optou-se pela aplicação de formulários com perguntas abertas e fechadas junto a 28 alunos; e roteiros de entrevista, distintos, tanto à Coordenação Executiva Estadual e Local como aos Aplicadoras do Sistema de Monitoramento e Avaliação do ProJovem Urbano.

Logo, esta pesquisa, em concomitância com objetivos anteriormente elencados, estrutura-se da seguinte forma:

Capítulo 1- *Debatendo a Política Pública*: propõe uma discussão acerca dos diferentes conceitos de políticas públicas, surgidas nos diversos contextos de construção da política como um todo. No primeiro momento, apresenta uma discussão a respeito do surgimento e formatação das políticas públicas. Em seguida, discorre sobre as fases percorridas por uma política pública no intuito de obter sua materialidade e, por fim, no segundo momento, inicia uma discussão no que tange às políticas de transferência de renda como política pública.

Capítulo 2 - *Política Pública: juventude em questão*: apresenta as principais categorias de discussão e análise sobre juventude e política públicas para juventude, as quais dão sustentabilidade às análises dos dados e informações coletadas nesta pesquisa.

Assim, no primeiro momento, o capítulo trava uma discussão sobre as diversas concepções, postuladas e defendidas, a respeito do que significa jovem e/ou juventude. Depois, propõe um debate em torno das políticas públicas para juventude. Por fim, apresenta a Política Nacional de Juventude - PNJ e o Programa Nacional de Inclusão de Jovens – ProJovem Urbano.

Capítulo 3,- *Análise do ProJovem Urbano no município de Iranduba/Am*: faz uma análise da implementação do ProJovem Urbano no município de Iranduba. Primeiramente, descreve, de forma sucinta o município de Iranduba e, em seguida, apresenta os resultados obtidos na pesquisa e analisa-os de acordo com as premissas para construção e implementação das políticas públicas de juventude.

As considerações finais exprimem as principais tendências deste estudo datando-os no tempo e no espaço, e anunciam o posicionamento e direcionamento que esta pesquisa propõe para aprimoramento do ProJovem Urbano em Iranduba, assim como das políticas públicas para juventude.

No mais, esta dissertação de mestrado torna-se relevante uma vez que permite identificar as fragilidades e potencialidades do Projovem Urbano. Ela firmar-se como um mecanismo de subsídio a fim de aperfeiçoar as atividades desenvolvidas no programa e como instrumento técnico-operativo para os diversos profissionais que atuam com jovens. Outro ponto importante é que esta dissertação também apresenta-se como um documento “político-científico”: político, haja vista que poderá servir de base para a sociedade exercer o controle social sobre as políticas públicas, e científico, porque os dados revelados poderão auxiliar e instigar acadêmicos e pesquisadores a elaborarem novas pesquisas de caráter científico.

CAPÍTULO I: DEBATENDO POLÍTICA PÚBLICA

Este capítulo visa fundamentar discussões que, baseadas em Muller & Surel (2004), Souza (2007) e Pereira (2008), propõem aproximações acerca de conceitos surgidos em diferentes contextos de construção da política pública. Em seguida, busca-se descrever as fases percorridas para a abordagem da política pública, trazendo para o debate uma das recentes configurações da política pública representada via transferência de renda.

1.1 Política Pública: um desafio permanente

A vida em sociedade pressupõe a existência de direitos e deveres que possibilitem, ainda que minimamente, o convívio harmônico entre os seus membros. Todavia, tais direitos e deveres necessitam de ações que criem, renovem, organizem e validem seus princípios. Esta necessidade é respondida via políticas. E o que é política?

Segundo Pereira (2008), o termo política é interpretado à luz de vários significados. Porém, há um sentido mais geral que se refere aos temas clássicos da política, como eleições, voto, partido, parlamento e governo. Há ainda um outro, mais recente e restrito, que se refere às ações do Estado face às demandas e necessidades sociais da sociedade, caracterizado pela política pública.

A política pública é representada por programas e/ou projetos sociais, criados e implementados no intuito de atender as necessidades da população. Entretanto, a referida criação e implementação não constituem tarefas simples e rápidas, as quais “num piscar de olhos” estejam prontas, pelo contrário, pressupõem a participação de

diversos atores sociais e ensejam o encadeamento de fases que aos poucos vão dando-lhes o caráter público.

1.1.1 Política Pública: aproximações conceituais

Entender política pública implica, primeiramente, entender política e seus significados. Logo, este tópico, irá partir do surgimento de política propriamente dita, para só em seguida, trazer à discussão o conceito de política como “política pública”.

De acordo com Pereira (2008), a política nasceu na *Grécia*, associada a *polis*, ou seja, à cidade, e indicava toda atividade humana que tinha como referência a esfera social, pública e cidadã. Posteriormente, com a obra de Aristóteles, intitulada *Política*, o conteúdo do termo se ampliou, passando também a significar o estudo do tema, ou o saber construído sobre essa esfera de atividade. Não obstante, com o passar do tempo, o termo política foi perdendo o seu sentido original e adquirindo várias conotações, mas mantendo como centro da atividade política o *Estado*.

Desde os seus primórdios, a política representa a relação entre as pessoas diferentes ou desiguais. Ou, nas palavras de Hanna Arendt (1998) *apud* Pereira (2008, p. 88) política “trata da convivência entre diferentes” em sociedades internamente diferenciadas. Assim, Pereira (2008, p. 89) esclarece:

A política não é inerente à natureza do homem, mas resulta do imperativo de convivência entre eles, que não apenas são diferentes do ponto de vista da idade, do sexo, da cor, da etnia, mas possuem valores, crenças, opiniões e ideologias distintas e estão desigualmente situados na estrutura social (de classe e *status*).

Assim, para que a sociedade possa sobreviver e progredir em meio aos conflitos sociais, Ruz (1998) aponta duas formas de regulação social, a saber:

A *coerção* pura e simples, como acontece nas ditaduras ou nos Estados restritos. Neste caso, se recorre à violência, seja ela física ou psicológica, como forma de persuasão e imposição da minoria, isto é, daqueles que detém o poder, sobre a maioria que desconhece ou não sabe como fazer política.

A *política* como instrumento de consenso, negociação e entendimento entre as partes conflitantes, usado nas democracias ou nos Estados ampliados. Aqui, parafraseando Rua (1998), a política é entendida como um mecanismo de *resolução pacífica dos conflitos*, pois dá a ambos os lados da sociedade a possibilidade de negociar, através de diálogos ou leis, alternativas em prol do bem comum.

Pereira (2008) soma-se a Rua (1998) no entendimento de que a pura coerção representa a falência da política porque, além de ser antidemocrática e incapaz de obter a completa subjugação dos oprimidos – seu principal objetivo – impede o desenvolvimento de relações construtivas. Ou, conforme Rua (1998) a coerção tem impactos socializadores reduzidos e custos elevados, uma vez que quanto mais se usa da violência, maior é o índice de insatisfação e opressão, e conseqüentemente menor é o impacto na sociedade, em poucas palavras, se gasta mais e muito com práticas corriqueiras que pouco ou nada transformam.

Na visão de Pereira (2008) a vantagem da política em relação à simples coerção é que a primeira possibilita o exercício de procedimentos democráticos, já que, no processo de resolução de conflitos, as partes envolvidas não cogitam eliminar a vida do opositor. Todavia, para a autora a política também possui certas formas de coerção, pois pauta-se em regras e prevê penalidades àqueles que infringem referidas regras, não obstante, essa possibilidade deve estar circunscrita nos limites das leis legitimadas pela sociedade e de princípios irrevogáveis previamente fixados.

No mais, temos que a política é contraditória, pois a ela:

Estão associadas coisas tão complicadas – poder, autoridade, interesses, ambições, força e persuasão, leis e armas, afeto e repressão – que seria impossível a política ser apenas e tão somente expressão do justo, do correto, daquilo que é bom (NOGUEIRA, 2004, p.57).

Rua (1998) afirma que a política consiste no conjunto de procedimentos que expressam relações de poder e que se destinam à resolução pacífica dos conflitos quanto a bens públicos.

Assim, temos na política a representação democrática dos direitos e deveres do cidadão, em que o poder da força cede espaço para o da persuasão, onde sociedade e Estado têm a possibilidade de relacionar-se na busca do interesse público, cuja relação presume o surgimento da política pública.

A política pública, por sua vez, como área do conhecimento e disciplina acadêmica, nasce nos Estados Unidos no segundo pós-guerra mundial, rompendo com a tradição dos estudos europeus que concentravam suas análises no Estado e suas instituições.

Ratificando a assertiva acima, Souza (2007) faz a seguinte distinção: na Europa, a área da Política Pública vai surgir como um desdobramento dos trabalhos baseados em teorias explicativas sobre o papel do Estado, bem como de uma das mais importantes instituições do Estado – o governo -, produtor por excelência de políticas públicas.

Nos Estados Unidos, entretanto, a área surge no mundo acadêmico, dando ênfase nos estudos sobre a ação dos governos, e, portanto, sem estabelecer relações com bases teóricas sobre o papel do Estado.

Segundo Pereira (2008), a política pública faz parte do ramo de conhecimento denominado *policy science* que surgiu no segundo pós-guerra, quando pesquisadores

procuraram entender a dinâmica das relações entre governos e cidadãos. De acordo com a autora, esta busca deu-se em virtude de, antes da *policy science*, predominarem de um lado enfoques teóricos ou filosóficos que se dedicavam à prescrição de objetivos e ações dos governos, com vistas ao bem comum, e de outro, a antiga realização de estudos empíricos focais sobre itens particulares da estrutura formal das instituições políticas, sem levar em conta aspectos normativos das mesmas.

Neste contexto de mudanças e reorientações teóricas e metodológicas, várias abordagens surgiram ou se reformularam. Conforme Pereira (2008, p. 93, grifos da autora), dentre as que se constituíram, “a *policy science* destaca-se por não ter como objeto privilegiado a estrutura dos governos, ou o comportamento dos atores políticos, e nem o que os governos podem ou não fazer, mas sim *o que os governos efetivamente fazem*”.

Segundo Lasswell *apud* Pereira (2008) esse ramo do conhecimento – *policy science* – tem três principais características: a) é *multidisciplinar*: pois rompe com os estreitos limites dos estudos sobre instituições e estruturas, abrangendo temas e questões tratadas por outras disciplinas científicas, como a economia e a sociologia; b) é *intervencionista*, já que não se contenta apenas em conhecer o seu objeto de estudo, mas procura interferir nele e modificá-lo; c) é *normativa*, uma vez que não é pura racionalidade, e se defronta com a impossibilidade de separar fins e meios, bem como valores e técnicas no estudo das ações dos governos.

Consoante a Pereira (2008), a palavra *pública*, sucessora da palavra *política*, não tem relação exclusiva com o Estado. Sua maior identificação é com o que em latim se denomina de *res publica* (*res*- coisa, *publica*- de todos), e, por isso, constitui algo que compromete a todos (Estado e sociedade). Dito de outra forma, é a ação pública, na qual, além do Estado, a sociedade também se faz presente no intuito de participar e

exercer o controle a respeito de sua própria reprodução e sobre os atos e decisões do governo.

Pensando nisso Pereira (2008, p. 95) expõe que:

. . . quando se fala de política *pública*, está se falando de uma política cuja principal marca definidora é o fato de ser *pública*, isto é, de todos, e não porque seja *estatal* (do Estado) ou *coletiva* (de grupos particulares da sociedade). O caráter público desta política não é dado apenas pela sua vinculação com o Estado e nem pelo tamanho do agregado social que lhe demanda atenção (Rua), mas pelo fato de significar um conjunto de decisões e ações que resulta ao mesmo tempo de ingerências do Estado e da sociedade.

Contudo, sabe-se que não existe uma única definição do que seja política pública. Diversas são as concepções encontradas, dentre as quais Souza (2007, p. 68) destaca a dos seguintes autores:

- Mead (1995) “um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas”;
- Lynn (1980) “conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos”;
- Peters (1986) “soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou por delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos”;
- Dye (1984) “o que o governo escolhe ou não fazer”.

Porém, a definição mais conhecida, segundo Souza (2007), ainda é a de Laswell, a qual aborda que decisões e análises de políticas públicas implicam responder as seguintes questões: quem ganha o quê, por que e que diferença faz?

Todavia, a referida autora aponta ainda que a definição mais clássica é atribuída a Lowi, cuja visão afirma que política pública é uma regra formulada por alguma autoridade governamental que expressa uma intenção de influenciar, alterar, regular, o

comportamento individual ou coletivo através do uso de sensações, sejam elas positivas ou negativas.

Souza (2007, p. 69) assim define política pública:

Campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, colocar o ‘governo em ação’ e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações, que produzirão resultados ou mudanças no mundo real.

Para Silva (2001), política constitui um conjunto de ações ou omissões do Estado, decorrente de “decisões” e “não decisões”. Ela é constituída por jogos de interesses, tendo como limites e condicionamentos os processos econômicos, políticos e sociais. Portanto, a autora entende, que toda política é uma forma de regulação ou intervenção na sociedade.

Isso significa que uma política pública se estrutura, se organiza e se concretiza a partir de interesses sociais organizados em torno de recursos que também são produzidos socialmente. Seu desenvolvimento se expressa por momentos articulados e, muitas vezes, concomitantes e interdependentes, que comportam seqüência de ações em forma de respostas, mais ou menos institucionalizadas, a situações consideradas problemáticas, materializadas mediante programas, projetos e serviços. Ainda toda política pública é um mecanismo de mudança social, orientada para promover o bem-estar de segmentos sociais, principalmente os mais destituídos, devendo ser um mecanismo de distribuição de renda e de equidade social (SILVA, 2001, p. 37-38).

Muller & Surel (2004) acrescentam a noção de política pública sob o arranjo de três grandes rubricas: uma política pública constitui um quadro normativo de ação; ela combina elementos de força pública e elementos de competência, isto é, configura-se como uma expressão do poder público; e, tende a constituir uma ordem local.

Na primeira rubrica, *quadro normativo de ação*, Muller & Surel (2004) entendem que uma política pública é formada, inicialmente, por um conjunto de medidas concretas, as quais compõem a substância “visível” da política. Tal substância

é composta de recursos financeiros (os créditos atribuídos aos ministérios), intelectuais (a competência que os atores das políticas são capazes de mobilizar), reguladores, materiais e, também, de produtos, isto é, de *outputs* reguladores (normativos), financeiros e físicos.

No entanto, para que se esteja na presença de uma política, é necessário definir, pelo menos como tendência, um *quadro geral de ação* ou *programa de ação governamental, determinado* por “uma combinação específica de leis, de atribuições de créditos, de administrações e de pessoal voltados para a realização de um conjunto de objetivos mais ou menos claramente definidos” (ROSE, 1994 *apud* MULLER & SUREL, 2004, p. 18).

Isto significa dizer que, conforme os autores supracitados, para uma política pública “existir” é preciso que as diferentes declarações e/ou decisões sejam reunidas por um quadro geral de ação que funcione como uma estrutura de sentido, ou instrumentos de ação particulares, com o fim de realizar objetivos construídos pelas trocas entre os atores públicos e privados.

Na segunda rubrica, *combinação dos elementos de força pública e elementos de competência*, entende-se que a afirmação da especificidade da ação do Estado não deve desembocar numa reificação do poder público em bloco homogêneo e autônomo. “O prisma analítico das políticas públicas deve, tornar-se uma interrogação constante sobre a natureza evolutiva do Estado e das relações entre espaço público e privado” (MULLER & SUREL, 2004, p. 21).

A terceira rubrica, uma *política pública constitui uma ordem local*, é vista como um “constructo político relativamente autônomo que opera, em seu nível, a regulação dos conflitos entre os interessados, e assegura entre eles a articulação e a harmonização

de seus interesses e seus fins individuais, assim como dos interesses e fins coletivos” (FRIEDBERG, 1993 *apud* MULLER & SUREL, 2004, p. 21).

Neste ínterim das diversas definições e modelos sobre política públicas, Souza (2007, p. 80) extraiu e sintetizou os seguintes elementos principais:

- A política pública permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz;
- A política pública envolve vários atores e níveis de decisão, embora seja materializada nos governos, e não necessariamente se restringe a participantes formais, já que os informais são também importantes.
- A política pública é abrangente e não se limita a leis e regras.
- A política pública é uma ação intencional, com objetivos a serem alcançados.
- A política pública, embora tenha impactos a curto prazo, é uma política de longo prazo.
- A política pública envolve processos subseqüentes após sua decisão e proposição, ou seja, implica também implementação, execução e avaliação.
- Estudos sobre política pública propriamente dita focalizam processos, atores e a construção de regras, distinguindo-se dos estudos sobre política social, cujo foco está nas conseqüências e nos resultados da política.

Portanto, pode-se dizer que as políticas públicas estão inseridas num complexo sistema de relações sociais que exigem tanto a participação da Sociedade e do Estado, como o caminhar por várias fases, representando, em longo prazo, a concretização de alguns direitos sociais, isto é, daquilo que o governo realmente faz. Neste sentido, Pereira (2008, p.96 - 97), com relação às políticas públicas, acrescenta:

- Constitui um marco ou linha de orientação para a ação pública, sob responsabilidade de uma autoridade também pública (um organismo que aloca e administra bens públicos, como saúde e educação, etc.) sob o controle da sociedade. É o que na língua inglesa é grafado como *policy* e não mais como *politics*.
- Visa concretizar direitos sociais conquistados pela sociedade e incorporados nas leis. Ou melhor, os direitos sociais declarados e garantidos nas leis são, de regra, conquistas da sociedade e só tem aplicabilidade por meio de políticas públicas, as quais, por sua vez, operacionalizam-se por meio de programas, projetos e serviços.
- Guia-se pelo princípio do interesse comum, ou público, e da soberania popular, e não do interesse particular e da soberania dos governantes.

- Deve visar à satisfação das necessidades sociais e não da rentabilidade econômica ou privada, ou, como teoriza Gough (2003), das necessidades do capital.

Em poucas palavras, as políticas públicas, representadas pelos programas sociais, retratam as formas de ação que o governo têm para implementar os direitos sociais conquistados pela sociedade e garantidos em lei.

Não obstante, as políticas públicas são produzidas em arenas de conflitos que se caracterizam de acordo com as formas de regulação política. Segundo Pereira (2008) são quatro os principais tipos de arenas, cada uma com suas respectivas formas de regulação política, a saber:

- a) *Arena regulamentadora*: compreende políticas com regras autoritárias, as quais afetam o comportamento dos cidadãos. Nesta arena, a coerção é máxima; o Estado obriga ou proíbe, os interesses pessoais se transformam por decreto. Exemplos: a proibição do fumo em lugares públicos.
- b) *Arena redistributiva*: daqui decorrem políticas caracterizadas por um “jogo de soma zero”,¹ onde para que um ganhe o outro terá que perder, tendo em vista o maior equilíbrio na distribuição de bens.
- c) *Arena distributiva*: daqui decorrem políticas que não incitam confrontos de interesses, pois os governos retiram de um fundo público, constituído através de recursos arrecadados da população com o propósito de atender demandas e necessidades sociais, geralmente de forma compensatória.
- d) *Arena constitutiva*: nesta arena sucedem ações públicas, cuja coerção é débil ou afeta indiretamente o cidadão. São ações que, basicamente, definem regras sobre normas ou poder constituído. Exemplo: revisão de leis.

¹ Segundo Pereira (2008, p. 100) “jogo de soma zero” representa o que um ganha é o mesmo o que outro perde.

Partindo das idéias supracitadas, estudar política pública requer levar em consideração o conjunto de indivíduos, grupos ou organizações cuja posição é afetada pela ação do Estado num espaço dado. Por esta razão, Muller & Surel (2004) entendem que a noção de “público” remete, na realidade, a situações muito diferentes, que representam modalidades de participação peculiares, tanto dos “beneficiários” de uma política quanto do conjunto dos atores “envolvidos” na elaboração ou implementação da mesma.

Sendo assim, a elaboração e implementação de uma política compõem as fases de um ciclo para o entendimento das políticas públicas. Estas fases definem os contornos das políticas públicas, permitindo acompanhar seu desenvolvimento.

1.1.2 Ciclos da Política Pública

Este tópico, ancorado em Muller & Surel (2004) e Silva (2001), explora os processos percorridos para a abordagem da política pública.

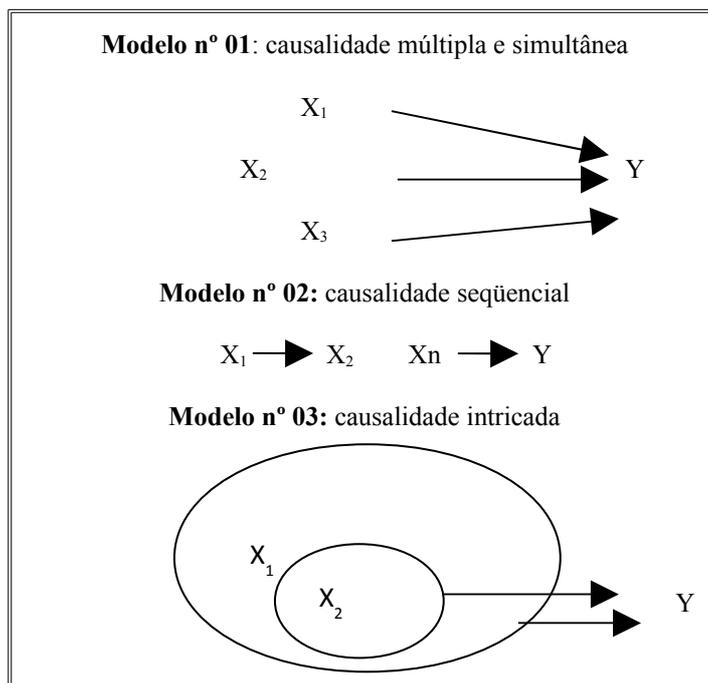
De acordo com Muller & Surel (2004), a gênese da ação pública está dividida em três processos ideais, que tratam, respectivamente, da problematização dos fenômenos sociais, da inscrição formal na agenda governamental, e da influência eventual das “janelas políticas”.

Muller & Surel (2004) esclarecem que, na *problematização dos fenômenos sociais*, todo fenômeno social aparece de maneira mais ou menos aleatória e caótica, não podendo, portanto, que regras determinem as condições e processos de sua emergência.

Disto decorrem duas proposições complementares: uma que esclarece não existir nada que seja, por natureza, excluído de toda possibilidade de inscrição na agenda política; e outra cuja premissa aponta que, para torna-se um problema capaz de provocar a intervenção de um ator público, os fenômenos sociais passam por uma série de prismas, agindo de acordo com tantos processos de seleção, que modificam a natureza, a audiência e o sentido dos fenômenos percebidos, contribuindo para torná-los objetos legítimos da ação pública.

A percepção de um problema está ligada, essencialmente, à busca pelos atores das causas possíveis da situação vivida como problemática. Segundo Muller & Surel (2004, p. 57), “sejam eles públicos ou privados, os indivíduos ou os grupos colocados diante de um fenômeno que põe em jogo sua seguridade, seus interesses, seus valores... vão, com efeito, buscar as razões que os levaram a uma tal situação”.

Para Muller & Surel (2004), tal explicação mobiliza três tipos ideais de causalidade, visualizados na figura a seguir.

Figura 01: Três modelos de causalidade

Fonte: Muller & Surel (2004, p. 58)

Muller & Surel (2004) mostram que o *Modelo nº 01* aplica-se à conjunção de fatores múltiplos ($X_1, X_2 \dots X_n$), os quais agem de maneira simultânea com a finalidade de produzir um fenômeno Y . Neste modelo enquadra-se a situação dos jovens com baixa escolaridade e sem qualificação profissional, os quais, conseqüentemente, engrossam a fila dos desempregados e fomentam a criação de políticas públicas que atendam esta realidade.

A esta causalidade sincrônica se agrega um segundo modelo possível, porém diacrônico, onde o encadeamento de uma série de fatores chega, seqüencialmente, a Y , chamado de *Modelo nº 02*. Enfim, outra causalidade eventual que se pode observar na figura acima corresponde ao intrincamento de dois ou diversos fatores na gênese do fenômeno Y , denominado *Modelo nº 03*.

Estes modelos de causalidade permitem pontuar que criação e/ou formulação das políticas públicas não acontecem de forma aleatória ou descoladas da realidade, ao contrário disso, nascem, paulatinamente, de acordo com grau de destaque que assume na sociedade, conforme veremos adiante.

Antes disso, é importante entender que, consoante aos autores mencionados anteriormente, a maior parte dos fenômenos sociais percebidos como problemáticos, resultam, de lógicas simultâneas, cujo desenvolvimento no tempo contribui para a gravidade da situação, e reenviam diferentes níveis possíveis de explicação. Neste sentido Muller & Surel (2004, p. 59) afirmam:

“Não existe, pois, univocidade na busca das causas, mas uma busca de sentido levada pelos atores e/ou os analistas, que mobiliza e seleciona alternadamente os diferentes registros de inteligibilidade, a fim de conferir uma significação e/ou de dar uma explicação a uma realidade caótica”.

Segundo Muller & Surel (2004), as percepções dos atores envolvidos por um fenômeno específico vão, com efeito, (re) definir os elementos iniciais para elaboração de diferentes modos de explicação e formulação das narrações, isto é, elaboração de propostas de resolução do problema.

Dito de outra forma, a produção de discursos concorrentes sobre um mesmo fenômeno, implica numa competição sobre a qualificação do problema sob um ângulo particular, que, por sua vez, demanda a seleção de causas consideradas pertinentes na formulação de uma explicação, conforme as “visões de mundo” dos atores envolvidos e, enfim, na elaboração de propostas de resolução do problema.

Na concepção de Muller & Surel (2004), a aposta entre as diferentes narrações é de estruturar o campo das relações, de constituir alianças e elaborar objetivos

estratégicos que levem em conta a relação de forças e percepções dominantes, determinadas por fatores de caráter cognitivo, retórico ou normativo.

Os fatores cognitivos representam, de maneira geral, a importância da informação e dos instrumentos mobilizados pelos atores públicos e privados no conhecimento dos fenômenos sociais, a fim de definir o quadro, a natureza, e também o “momento” da ação pública.

Já os fatores retóricos mobilizáveis têm por função conotar um fenômeno, de forma mais ou menos consciente e particular, estabelecendo, principalmente, conexões sugestivas que definirão um espaço de sentido.

No que se refere aos fatores normativos, esses expressam os valores postos pelos atores sociais envolvidos na identificação do problema. A intervenção, por sua vez, será o resultado das interações entre referidos atores, sejam eles público ou privado. Assim Muller & Surel (2004, p 68) esclarecem:

A obrigação atribuída ao Estado de intervir não tem portanto nenhum caráter objetivo, mas é ela própria o resultado do estado das interações entre os atores públicos ou privados envolvidos, do espaço do pensável e dos possíveis, definido por um contexto sócio-histórico preciso, assim como da natureza anterior das ações públicas sobre problemas análogos (MULLER & SUREL, 2004, p. 68).

A diferença entre problematização e inscrição, na agenda proposta por Muller & Surel (2004), baseia-se no esquema de análise de Cobb e Elder e consiste na passagem da *agenda sistêmica*, a qual reúne todos os problemas sociais relacionados aos atores públicos, para a *agenda institucional*, em que os problemas constituem o objeto de um primeiro e verdadeiro tratamento pela busca de soluções e alternativas de escolha para o problema percebido e construído pelos atores envolvidos. Para isso, se vê prolongado e

modificado por primas institucionais e cognitivos, os quais marcam a entrada dos fenômenos no espaço de decisão.

Segundo Muller & Surel (2004), diferentes fatores pesam sobre a tradução dos problemas sociais, essencialmente, as formas institucionais no sentido estrito, que recobrem tanto as características “constitucionais” dos atores político-administrativos como a importância de certos registros particulares, especialmente jurídicos.

Estes autores esclarecem que o fator mais imediato, suscetível de pesar sobre a colocação na agenda reside na influência das formas institucionais, próprias aos atores político-administrativos envolvidos. Isto significa dizer que as diferenças derivadas das divisões institucionais, das competências, das relações hierárquicas estabelecidas no interior do Estado, dos mecanismos de controle definidos pelos textos constitucionais e regulamentares, refletem nas especificidades de cada agenda institucional.

O direito e a qualificação jurídica dos problemas instituíram uma nova adequação das problematizações às configurações político-institucionais. Conforme Muller & Surel (2004), a regulação jurídica, em especial pelo viés da evolução da jurisprudência, provoca, com efeito, a produção autônoma de alternativas, freqüentemente, alvejadas que ganham um destaque particular e fazem com que o problema ajuste-se na agenda política.

... as características próprias aos atores político-administrativos, em especial às lógicas particulares que regem suas ações, podem ter um impacto singular sobre a inscrição de problemas na agenda política, quando se produz um fenômeno de captação de um problema pelos atores públicos que, aí, vêem um recurso suplementar e um vetor de legitimação (MULLER & SUREL, 2004, p. 70).

Todavia, mesmo que a problematização seja endereçada aos atores públicos competentes, assim como respeite as hierarquias e as formas jurídicas, se ela, não

satisfazer os prismas cognitivos e normativos, característicos dos modos de funcionamento do espaço público ela se torna insuficiente.

Para Muller & Surel (2004), a inscrição de um problema na agenda política torna-se um jogo complexo de lógicas cognitivas e normativas, associado às modalidades de troca entre os atores sociais, o qual visa, em particular, gerar uma “relação global/setorial”, integrando os elementos de “código”, característicos do campo político. E, por supor a integração destes “códigos políticos” é suscetível de modificar a substância da problematização formulada anteriormente.

Não obstante, de acordo com Kingdon *apud* Muller & Surel (2004), na análise da ação pública, além da problematização dos fenômenos sociais e da proposição de alternativas, há uma 3ª corrente, denominada política (*political stream*), que corresponde a um conjunto de elementos, constituídos por variações do estado de espírito nacional, alternâncias parlamentares ou de administração e campanhas de pressão de grupos de interesses, elementos estes que podem transformar a natureza ou os atores do jogo político.

Essas três correntes (a problematização dos fenômenos sociais, a proposição de alternativas e a política) seguem, ordinariamente, desenvolvimentos e dinâmicas autônomas, onde os problemas são identificados e definidos segundo motivações e critérios de seleção próprios a cada corrente. Já os acontecimentos políticos evoluem conforme seu próprio calendário, em função de regras que lhes são próprias.

A estes modos “ordinários” de funcionamento do Estado podem opor-se condições “extraordinárias”. Estas se produzem de modo esquemático, na medida em que as três correntes se reúnem por ocasião da abertura de uma “janela política” que,

segundo Kingdon *apud* Muller & Surel (2004), remete a uma mudança brusca na opinião pública e/ou a uma alternância eleitoral.

Qualquer que seja a causa, as “janelas” se caracterizam pela abertura de um período de maior receptividade da parte dos atores políticos e podem representar uma oportunidade para os atores mobilizados promoverem suas soluções preferidas ou voltarem a atenção aos seus problemas particulares.

Silva (2001), seguindo a mesma seqüência dos ciclos da política pública, porém, com momentos mais detalhados, soma-se a Muller & Surel (2004), e pontua que o processo das políticas públicas conjuga um conjunto de momentos não lineares, articulados e interdependentes, representados pela:

- a) *Constituição do problema ou da agenda governamental*: a sociedade e/ou governo elabora uma lista com problemas ou assuntos que chamam sua atenção e, então, dependendo da pressão social, podem ganhar visibilidade, transformando-se em questão social merecedora de atenção por parte do poder público e, por conseguinte, tornando-se em política.
- b) *Formulação de alternativas de política*: representada pelo diagnóstico sobre a situação problema, propõe alternativas para seu enfrentamento. Como exemplo é possível citar o conteúdo geral dos programas sociais (o quê, qual programa, abrangência, escopo, quando), os recursos (quais, quanto, e fonte), o aparato institucional (órgãos responsáveis, legislação de apoio), e as responsabilidades (burocracia, equipe técnica).
- c) *Adoção política*: é o momento de escolha da alternativa política com a finalidade de enfrentar a situação problema. Nesse momento a política é transformada em programa.

- d) *Implementação ou execução de programas sociais*: representa a materialização das políticas em programas sociais, por esta razão constitui a fase mais abrangente e talvez mais complexa do processo das políticas públicas. É importante ressaltar que Silva (2001) entende a implementação de programas sociais como a fase de execução de serviços que almeja o cumprimento de objetivos e metas pré-estabelecidas, tendo em vista obter os resultados pretendidos.
- e) *A avaliação (policy evaluation)*: avaliar programas sociais é interrogar a seu respeito; tentar elucidar suas finalidades, a forma como são produzidos seus resultados e a que práticas sociais se articulam e reforçam. A avaliação implica, assim, no exercício de um importante direito democrático: o controle sobre as ações de interesse público.

Não obstante, Muller & Surel (2004) expõem que a abordagem sequencial, apresenta vantagens e limites na sua aplicação. Seu primeiro trunfo está no fato de propor um quadro simples de análise da ação pública, introduzindo um mínimo de ordem na complexidade das ações e decisões que constituem uma política pública.

A segunda vantagem apresenta-se de modo particular na França e consiste em romper com as representações da ação pública, na medida em que permite substituir as representações jurídicas, que permanecem dominantes no universo de pensamentos dos altos responsáveis franceses, por uma abordagem sociológica.

Muller & Surel (2004) entendem, de modo particular, que esta perspectiva, embora faça uma representação simplificada da realidade, faz justiça à diversidade e à complexidade das diferentes práticas que constituem uma política pública, e por essa razão, também atingem a diversidade dos atores que participam da ação pública.

Entretanto, apesar dessas contribuições, ainda permanece no centro das análises de política pública algumas limitações que, segundo Muller & Surel (2004), merecem ser sublinhadas.

Os inconvenientes mais evidentes da abordagem sequencial, por exemplo, dizem respeito à visão por demais linear da ação pública proposta por ela, pois, em alguns casos, pode conduzir o analista pouco atento a subestimar o caráter muitas vezes caótico das políticas públicas.

Na visão de Muller & Surel (2004, p. 30), se determinadas etapas podem ser inexistentes ou terem sua ordem invertida (por exemplo, quando a “definição” do problema ocorre após a “decisão”), o seu encadeamento pode ser problemático, já que:

... o processo de produção do problema e a “escolha” das soluções não pára com a tomada de decisão e a implementação. Ao contrário, cada decisão, cada tomada de decisão, cada elemento de interpretação na fase de implementação provoca uma modificação do olhar dos atores sobre o problema em causa.

Desemboca-se, então, numa crítica mais ampla que, para além da grade sequencial propriamente dita, coloca o problema da postura teórica da análise das políticas públicas sob uma abordagem canônica (*problem solving*), onde fazer uma política é, inicialmente, de fato tomar decisões (boas se possível) e implementá-las. Tal postura acarreta duas consequências principais.

A primeira é a supervalorização da função de decisão das políticas. “Fazer uma política pública não é, pois, ‘resolver um problema’, mas, sim construir uma nova *representação* dos problemas que implementam as condições sociopolíticas de seu tratamento pela sociedade e estrutura, dessa mesma forma, a ação do Estado” (MULLER & SUREL, 2004, p. 31).

A segunda consequência, atrelada a primeira, consiste em entender as políticas públicas não somente como espaços de confrontação entre *decision makers*, mas também como uma dimensão inteiramente à parte da função política da sociedade.

De um lado, uma política constitui uma ordem local, isto é, um sistema concreto de ação no interior do qual os atores vão mobilizar recursos diversos com a intenção de realizar os objetivos mais ou menos explícitos e/ou construídos. De outro lado, uma política pública também corresponde ao fazer “política” por outros meios, constituindo-se como elementos de um processo mais global, agregado a uma combinação de regulação política e de legitimação na sociedade.

O processo das políticas públicas, nos seus diferentes momentos, é orientado e movido por diferentes configurações e interesses que fazem do desenvolvimento das políticas públicas um processo contraditório e não linear, necessitando da participação do Estado e da Sociedade para seu desenvolvimento.

Contudo, são estas diferentes configurações e interesses que, por vezes, objetivam escamotear ou amenizar as fragilidades do governo e da sociedade, atribuindo uma nova roupagem aos programas sociais, como, por exemplo, os programas de transferência de renda, aos quais guiados por uma lógica em que se defende a transmissão monetária como incentivo ao acesso a políticas universais estruturantes (a educação e a saúde), políticas estas negadas ou cerceadas como direito sociais, por resultarem da omissão da Ação do Estado, bem como da fragilidade da sociedade no controle social.

1.2 Políticas Públicas de Transferência de Renda: discussões acerca do tema

A Constituição Brasileira de 1988 institui, pela primeira vez, a assistência social como política pública de Seguridade Social, formando, assim, o que hoje conhecemos como tripé da Seguridade Social: Saúde, Previdência e Assistência Social.

Instituída através da Lei 8.742 de 07 de dezembro de 1993, a Lei Orgânica de Assistência Social-LOAS reconhece a assistência social como direito do cidadão e dever do Estado. Ela concebe a assistência social como política não contributiva, que provê os mínimos sociais, sendo realizada através de um conjunto integrado de iniciativas públicas em comunhão com a sociedade, no intuito de garantir o atendimento às necessidades básicas dos cidadãos. Regulamentada pela LOAS como política social pública, a assistência social traça um novo caminho, relacionado aos direitos e à universalização dos acessos e da responsabilidade estatal.

No entanto, esse processo de ampliação de direitos rumo à universalização passou por forte retalhamento durante a década de 1990, quando o Governo Brasileiro, em busca da modernidade, passou a adotar um projeto de desenvolvimento econômico baseado na ideologia neoliberal.

Silva *et al* (2008, p. 27) divulga:

Estudos revelam que se chega aos anos 1990 com um Sistema de Proteção Social marcado por superposições de objetivos, competências, clientelas-alvo, agências e mecanismos operadores; distanciamento entre formuladores de políticas e beneficiários; ausência de mecanismos de controles e acompanhamento de programas (Draibe *et alii*, 1995) além do avanço de um movimento de privatização das políticas sociais mediatizado por nefasta articulação do Estado com setor privado lucrativo, principalmente no que se refere às políticas de educação, saúde e habitação.

Na realidade, os anos 1990 representam um período de profunda contradição no campo do bem-estar social no Brasil. De acordo com Silva *et al* (2008), tem-se de um lado, um avanço no plano político-institucional, representado, sobretudo, pelo estabelecimento da Seguridade Social, dos princípios de descentralização e de participação social, enunciados na Constituição Brasileira de 1988.

De outro lado, tem-se no plano da intervenção estatal no social um movimento orientado por posturas restritivas, com adoção de critérios cada vez maiores de rebaixamento do corte de renda para a fixação da linha de pobreza, permitindo o acesso das populações, por exemplo, aos Programas de Transferência de Renda.

Conforme Stein (2008), as recentes estratégias de proteção social revelam-se como as primeiras e únicas possibilidades de acesso a qualquer tipo de recurso, em espécie ou efetivo, integrante dos Programas que condicionam a renda monetária à realização de investimentos em “capital humano” por parte de seus beneficiários, com destaque para os indivíduos ou famílias que se encontram em situação de pobreza.

Segundo Silva *et al* (2008), a primeira discussão sobre renda mínima, no Brasil, está vinculada a uma agenda de erradicação da pobreza no país e data de 1975, quando Antônio Maria da Silveira publicou, na revista brasileira de economia, um artigo intitulado “ Redistribuição da renda”, na qual o autor esclarece que a economia brasileira, da forma que foi estruturada, não atende às necessidades de sobrevivência de todos, verificando uma relação adequada entre crescimento econômico e bem-estar, de tal forma que uma gradativa, mas efetiva extinção da pobreza exigiria uma intervenção governamental. Para tal, Antônio Maria da Silveira apresentou uma proposta fundamentada no Imposto de Renda Negativo, de autoria de Friedman.

Na visão de Stein (2008), os programas de transferência de renda assistenciais começaram a ser implementados, na América Latina, no final dos anos 80 e início da década de 90, sendo estimulados, sobretudo, a partir da experiência mexicana no fim da década de 90.

A partir de então, estimulados também pelos objetivos estabelecidos na Conferência de Copenhague (1995) e na Declaração dos Objetivos do Milênio (2000), os programas de transferência de renda ganham visibilidade em toda a região. Referida declaração está relacionada aos esforços mundiais em reduzir a pobreza, melhorar a saúde, promover a paz, os direitos humanos e a sustentabilidade ambiental.

Assim, entre os primeiros programas nacionais de transferência de renda na América Latina, destacam-se:

Quadro 01: Primeiros Programas Nacionais de Transferência de Renda na América Latina

País	Ano	Programa
Venezuela	1989	Programa Beca Alimentaria
Honduras	1990	Programa de Auxílio à Família (PRAF)
México	1997	Programa de Educação, Saúde e Alimentação (PROGRESA)
Equador	1998	Bono Solidário

Fonte: elaboração própria a partir de Stein (2008, p.201).

No que se refere à integração dos Programas de Transferência de Renda na agenda pública brasileira, Silva *et al* (2008) pontua que essa ideia passa a vigorar a partir de 1991, quando é apresentado e aprovado, no senado Federal, o Projeto de Lei, de autoria do senador Eduardo Suplicy, que propunha a instituição do Programa de Garantia de Renda Mínima – PGRM, destinado a todos os brasileiros residentes no país que fossem maiores de 25 anos e auferissem uma renda correspondente a cerca de três salários mínimos.

Diante dos conteúdos supracitados, fica a pergunta: afinal em que consiste um Programa de Transferência de Renda?

De acordo com Silva *et al* (2008), são considerados Programas de Transferência de Renda aqueles destinados a efetuar uma transferência monetária de meio salário mínimo, independentemente de prévia contribuição, a famílias pobres, assim consideradas a partir de um determinado corte de renda *per capita* familiar, predominantemente, no caso dos programas federais.

Stein (2008) acrescenta que os Programas de Transferência de Renda tratam-se de uma renda garantida a todos, inclusive àqueles que não contribuem com nenhum sistema, porém, com caráter condicional, no sentido de que o direito a renda é determinado pela situação da renda familiar do beneficiário. Portanto, a autora sintetiza que tais programas:

- São sistemas complementares e diferenciais: renda existente é complementada até cobrir o nível mínimo definido pelo programa, para cada pessoa ou família;
- As prestações são de tipo seletivo: as condições e requisitos de acesso são distintos para cada realidade;
- O tempo de duração pode ser indefinido, ou seja, até que desapareçam as condições geradoras (STEIN, p. 198).

Contudo, para Stein (2008), a seletividade apoiada na equidade, visando identificar necessidades particulares para melhor atendê-las, foi substituída por uma seletividade injusta, centrada na defesa dos gastos sociais, exigindo das políticas sociais a criação de estratégias de rebaixamento das necessidades humanas à sua expressão emergencial que objetiva diminuir as despesas do Estado, isto é, o fazer o *mínimo social*. Dito de outra forma, a relação dinâmica entre seletividade e universalidade foi transformada, antagonicamente, na focalização. Assim, esclarece Pereira (2007, p. 26-27):

. . . enquanto o *mínimo* pressupõe supressão ou cortes de atendimento, tal como propõe a ideologia liberal, o *básico* requer investimentos sociais de qualidade para preparar o terreno a partir do qual maiores atendimentos podem ser prestados e otimizados. Em outros termos, enquanto o *mínimo* nega o “*ótimo*” de atendimento, o *básico* é a mola mestra que impulsiona a satisfação básica de necessidade em direção ao *ótimo* .

A focalização das políticas sociais nos programas de transferência de renda tem levantado diversas opiniões nas diferentes discussões postas na sociedade que ora defendem, ora julgam sua política de abrangência e superação do *status quo* de situação de miséria e pobreza vivenciadas por grande parte da população.

Segundo Silva (2008), os programas de Transferência de Renda são considerados, no âmbito do Sistema Brasileiro de Proteção Social, programas de Assistência Social, justamente por serem implementados de maneira independente da contribuição prévia. Eles apresentam no seu desenho a transferência monetária como incentivo ao acesso a políticas universais estruturantes, como por exemplo, a educação e saúde. Além disso, esses programas tem na família a unidade beneficiária e possuem como contrapartida a frequência obrigatória das crianças à escola, bem como sua retirada de trabalhos degradantes; obrigatoriedade do cartão de vacinação com as vacinas devidamente em dia para crianças de 0 a 6 anos de idade, e o acompanhamento médico de gestantes e nutrizes.

O pressuposto destes programas é que com a transferência monetária, as famílias pobres matenham seus filhos na escola, fora das ruas e de trabalhos penosos podendo, assim, contribuir para o rompimento do ciclo vicioso de reprodução da pobreza.

Conforme Silva (2008), novos delineamentos foram pontuados aos programas de transferência de renda no Brasil, os quais estiveram orientados por pressupostos liberal e distributivista, construídos ao longo da história da política social brasileira.

Liberal, pois viam a necessidade de assegurar um mínimo de subsistência aos pobres e por entenderem que a organização da sociedade em torno da produção gera uma estrutura social de desigualdade, fazendo com que os indivíduos não nasçam com as mesmas características e, dessa forma, não tenham acesso às mesmas condições. E distributivista por entender ser o Estado o responsável pela distribuição equitativa dos bens e serviços sociais, de modo a garantir o acesso de todos a um padrão mínimo de dignidade.

Assim, Silva *et al* (2008, p. 190 - 191) pontua tendências que têm servido para delinear e qualificar novas características e especificidades aos Programas de Transferência de Renda no Brasil, são elas:

- a) Transferência de Renda como política pública: concebida no âmbito do direito à cidadania com perspectiva de estabelecer uma relação direta Estado/cidadão, com transferência monetária alocada diretamente aos beneficiários. E como isto se dá? Aos usuários dos programas é concedido um cartão magnético que dá acesso a uma conta bancária na qual é depositado o benefício (transferência de renda). Esta tendência busca confrontar antigas práticas políticas que têm marcado as políticas sociais brasileiras das quais alguns governantes (na verdade a maioria) usurpavam o dinheiro público para fins clientelistas e eleitoreiros.
- b) Transferência de Renda como uma política pública de acesso dos trabalhadores do mercado informal ao Sistema de Proteção Social Brasileiro: esta tendência objetiva construir um novo patamar de cidadania que toma como referência o critério da necessidade, isto é, a todos os cidadãos que trabalham, mas não tem acesso a planos de saúde e educação, por exemplo, é destinado uma renda monetária com o propósito de contribuir para satisfazer as necessidades da família, e assim inseri-los no Sistema de Proteção Social.

- c) Transferência de Renda como uma política pública para complementação de outras políticas (educação, saúde, trabalho), tendo em vista articular o traço compensatório da transferência monetária, com mecanismos estruturais de médio e longo prazo.

Partindo desses novos delineamentos dos programas de transferência de renda, sobretudo do último, e entendendo-as como pressupostos e não, exclusivamente, como realidade dos Programas de Transferência de Renda, será apresentado, no capítulo seguinte, o Programa ProJovem Urbano, de âmbito nacional com execução municipal, a fim de analisar sua implementação sob a referência Programa de Transferência de Renda, o qual articula/complementa políticas de educação e juventude.

CAPÍTULO II: POLÍTICA PÚBLICA: JUVENTUDE EM QUESTÃO

Este capítulo faz uma discussão sobre diferentes concepções que se têm postulado e defendido a respeito do que seja jovem e/ou juventude. Em seguida, inicia um debate em torno das políticas públicas para juventude. Por fim, aborda a Política Nacional de Juventude - PNJ e o Programa Nacional de Inclusão de Jovens – ProJovem Urbano enquanto produto da referida política e em resposta às necessidades de políticas públicas específicas aos jovens.

2.1 O significado de Jovem e/ou Juventude

De acordo com a UNESCO (2004), o termo juventude refere-se ao período do ciclo de vida em que as pessoas passam da infância à condição de adultos e, durante o qual se produzem importantes mudanças biológicas, psicológicas, sociais e culturais que variam segundo sociedades, culturas, etnias, classes sociais e gênero. A fim de acompanhar a situação dos jovens em distintos contextos e fazer seu acompanhamento na evolução do tempo, convencionou-se estabelecer ciclos de idade².

A abordagem dos ciclos de idade ainda é incipiente, pois ainda não há definido o início e término exato da juventude. Na concepção da UNESCO (2004), vários são os indicadores para a busca de uma definição da categoria juventude, dentre os quais podemos citar: a psicologia que procura entender aspectos comportamentais; a demografia que se preocupa com cortes de idade precisos; a sociologia e a antropologia

² Juventude é uma condição social, parametrizada por uma faixa-etária, que no Brasil congrega cidadãos e cidadãs com idade compreendida entre os 15 e 29 anos. Nesse caso, podem ser considerados jovens os adolescentes-jovens (cidadãos e cidadãs com idade entre os 15 e 17 anos), os jovens-jovens (com idade entre os 18 e 24 anos) e os jovens adultos (cidadãos e cidadãs que se encontram na faixa-etária dos 25 aos 29 anos) (CONJUVE, 2006, p.5).

com estudos voltados para a atuação do jovem na dinâmica social, analisando significados e linguagens simbólicas, assim como trânsitos institucionais dos jovens.

Portanto, para a UNESCO (2004), o conceito de juventude varia de acordo com a ciência que o utiliza e a corrente de pensamento em pauta. O contexto social, histórico, econômico, e os critérios de diversidade, como raça, gênero e localidade geográfica também apresentam forte influência na construção do conceito de juventude.

Abramovay e Esteves (2009) pontuam que na realidade social não existe somente um tipo de juventude, mas grupos juvenis que constituem um conjunto heterogêneo, marcado por diferentes parcelas de oportunidades, dificuldades, facilidades e poder nas sociedades. Logo, os autores definem juventude:

... uma construção social, ou seja, a produção de uma determinada sociedade originada a partir de múltiplas formas como ela vê os jovens, produção na qual se conjugam, entre outros fatores, estereótipos, momentos históricos, múltiplas referências, além de diferentes e diversificadas situações de classe, gênero, etnia, grupo etc (ABROMAVAY E ESTEVES, 2009, p. 23).

Abramovay e Esteves (2009) acrescentam ainda que apesar das diferenças entre as juventudes serem marcantes, existem algumas características comuns a todos os agrupamentos juvenis, dentre elas destacam: a procura pelo novo; a busca de respostas para situações e contextos antes desconhecidos; o jogo com o sonho e a esperança; a incerteza diante dos desafios que lhes são colocados ou inspirados pelo mundo, etc.

Não obstante, em termos de ideais de políticas, de acordo com a UNESCO (2004), existem pelo menos cinco elementos para a definição da condição juvenil: a obtenção da condição adulta como uma meta; a emancipação e a autonomia como trajetória; a construção de uma identidade própria como questão central; as relações entre gerações como um marco básico para atingir tais propósitos; e as relações entre

jovens com a finalidade de modelar identidades, ou seja, a interação entre pares como processo de socialização.

Assim, segundo a UNESCO (2004) e Abramovay e Esteves (2009), alguns vieses em paradigmas conceituais sobre juventude devem ser analisados e superados, a saber:

- a) *Não conceber os jovens como atores com identidade própria*: os formuladores das políticas públicas não percebem a juventude como um ator social independente, com vontades, desejos, pensamentos e ações, os quais sabem decodificar seu cotidiano e devolver à sociedade algum tipo de reação. É preciso, pois, considerar as opiniões e experiências dos próprios jovens na construção das políticas a eles destinadas.
- b) *Não considerar a diversidade entre juventudes*: a orientação das políticas públicas, formuladas considerando-se a juventude com um bloco monolítico, homogêneo, sem especificidades e sem diferenciação de gênero, reflete a incapacidade de se perceber que a juventude instrumentaliza diferentes linguagens e enfoques para expressar seus anseios e manifestações.

Neste caso, se faz *mister* entender e apreender que a juventude assume diferentes configurações que variam, por exemplo, de acordo com as condições materiais e culturais, com o território em que se encontra, com as condições socioeconômicas em que vivem e tantos outros.

- c) *Pensar a juventude de maneira dualista e maniqueísta*: se de um lado são considerados o futuro das nações, os responsáveis pelo advir; por outro lado, no presente, os jovens são vistos como irresponsáveis, os quais, via de regra, não produzem e dependem, economicamente, dos mais velhos. Nessa perspectiva, o

jovem é quase sempre visto como um agente do futuro, abandonando-se a concepção do jovem como agente histórico, no presente. Neste sentido é preciso desmistificar o paradigma de que jovem só tem importância no amanhã, quando já não são mais jovens e sim adultos, e entendê-los como agentes transformadores do presente para a garantia do futuro.

- d) *Pensar a juventude de forma adultocrata por meio de relações tensas e assimétricas entre jovens e adultos:* na medida em que os jovens são vistos como capazes de contestar, de transgredir as leis, reverter à ordem – obviamente imposta pelos adultos - os mais velhos, na maioria das vezes, lançam mão de posturas conservadoras e rígidas no tratamento com as juventudes que limitam sua aproximação com o universo jovem. Neste sentido, é imprescindível que os adultos, os quais atuam com jovens repensem suas formas de atuação e entendam que trabalhar com jovens requer dinamismo e sagacidade a fim de conduzi-los.
- e) *Imputar os jovens de culpa:* a juventude é constantemente associada à ameaça social, à criminalidade e à delinquência, como se os jovens fossem os únicos a colocar em risco a sociedade. Portanto, a fim de que os jovens alcem novos rumos na sociedade, torna-se conveniente estimular a superação deste e de tantos outros estereótipos que a eles são atribuídos.

Na tentativa de fazer com que a juventude tenha seu espaço e seus direitos garantidos é importante que os paradigmas conceituais, citados anteriormente, sejam superados com o propósito de que, assim, possam dar a juventude um novo olhar. Um olhar de cidadania e progresso, isto é, de jovens que participam e promovem o desenvolvimento da sociedade.

Assenta-se que as políticas públicas destinadas à juventude necessitam de aperfeiçoamento nos seus postulados de tratamento e percepção do ser jovem, de forma que permitam: primeiro, novas gerações participantes em um processo de mudanças; segundo, elaboração de programas que tendam a preparar os jovens, da melhor forma possível, para a participação e, por fim que colaborem no intuito de que todas as políticas públicas apresentem uma perspectiva geracional-juvenil.

Uma perspectiva geracional-juvenil deve se orientar pela autonomia e participação, levando em consideração a equação, estudo e assistência social, dentre outros construtos que são específicos aos jovens, procurando articular, de forma dinâmica, as diversas fases do ciclo vital das pessoas – infância, juventude, maturidade, terceira idade – com objetivo de responder através de políticas específicas que façam parte de um conjunto articulado de políticas públicas gerais.

De acordo com a UNESCO (2004, p. 118), são critérios constitutivos de uma perspectiva geracional-juvenil em políticas públicas de juventude:

- Considerar os jovens a partir de uma perspectiva dupla: como beneficiários dos serviços e como atores estratégicos do desenvolvimento.
- Funcionar com base em um ajuste de esforços entre todas as instituições envolvidas.
- Ser definida, compreendendo efetiva distribuição de papéis e funções entre os diversos atores institucionais.
- Sustentar-se no fortalecimento das redes institucionais existentes e/ou criando outras esferas onde elas não existam.
- Funcionar com base na descentralização territorial e institucional.
- Responder à heterogeneidade dos grupos juvenis existentes, focalizando ações diferenciadas, como, por exemplo, considerar os que só estudam, os que trabalham e estudam, os que só trabalham e os que não trabalham e não estudam.
- Promover a participação mais ampla e ativa dos jovens em seu desenho, implementação e avaliação efetiva.
- Contar com uma perspectiva de gênero, oferecendo oportunidades e possibilidades iguais a homens e mulheres e sendo sensíveis aos direitos sexuais, reprodutivos e outros das mulheres, e uma orientação contrária a discriminações e desigualdades étnico-raciais.

- Realizar um esforço deliberado para sensibilizar os tomadores de decisões e a opinião pública em geral sobre temas relacionados a juventudes e combater estereótipos sobre os jovens.

Em poucas palavras, a perspectiva geracional-juvenil objetiva dar ao jovem visibilidade, autonomia e poder de participação para opinar, além de conduzir políticas públicas que percebam e compreendam os jovens nas suas mais diferenciadas formatações, capacitando as instituições e atores sociais a trabalharem com este público.

Isto posto, temos que:

Uma perspectiva geracional-juvenil, assim como uma perspectiva de gênero, ou as de afirmação de direitos humanos étnico-raciais pede a intervenção em políticas universais, considerando construtos próprios de cada população, combinando a busca por igualdade de oportunidades e a potencialização de singularidades culturais, assim como políticas focalizadas em cada população específica, com necessidades próprias, inclusive para superar desigualdades sociais (UNESCO, 2004, p. 119).

Diferentemente do que aconteceu com as crianças e adolescentes, cujos direitos foram reconhecidos pela Constituição Federal e regulamentados pelo ECA, o segmento jovem, durante muito tempo, deixou de ser contemplado com um ato normativo legal que realizasse uma delimitação cronológica e definisse, claramente, o conjunto de direitos e benefícios que este segmento deveria ter acesso.

O entendimento que se tinha e que era veiculado na sociedade está baseado no fato de que aos maiores de 18 anos eram assegurados direitos que se destinavam a toda população brasileira, sem que houvesse qualquer tipo de distinção. Contudo, nota-se que este entendimento não retrata a realidade brasileira, onde os jovens são pessoas, na maioria das vezes, sem estudos, desempregados e chefes de família, e que, portanto, necessitam de políticas e programas específicos de educação, desporto, qualificação profissional e saúde.

Embora a existência de um estatuto legal não viabilize de fato os direitos sociais de seus assegurados, entende-se que a criação e promulgação de um estatuto para juventude, a exemplo do Estatuto da Criança e do Adolescente, pode, minimamente, subsidiar a implementação de políticas públicas e programas sociais específicos e condizentes aos jovens.

O jovem brasileiro precisa ter reconhecido e legitimado seus direitos, bem como as formas de acesso a eles, a fim de encontrar caminhos que contribuam para mudar o futuro da sociedade brasileira e este entendimento perpassa a defesa da criação de um estatuto legal para os jovens.

Não obstante, este trabalho parte da ideia de que se houvesse um documento legal que definisse e defendesse os jovens e seus direitos, as políticas públicas destinadas a este segmento teriam um norte para guiar e implementar suas ações, conforme se observa na discussão realizada no tópico a seguir.

2.2 Política Pública para Juventude: uma trilha em construção

Pensar juventude, nos dias atuais, requer senso crítico e abertura política para se chegar a um consenso do significado do termo, pois ainda não se têm uma definição exata do que seja jovem e/ou juventude. Por isso, a política pública para juventude ainda se configura como uma área do conhecimento em construção e aperfeiçoamento. Ora se não se tem definido ao certo o público de uma política, como pode tal política estar consolidada?

A Constituição Federal de 1988 instaurou um novo ordenamento constitucional, baseado nos princípios de direito e cidadania, a qual abriu caminhos para promulgação

do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), em 1990, e para a criação da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), em 1993.

Surgiram, então, espaços de participação da sociedade civil na formulação e na gestão das políticas públicas em áreas relacionadas à adolescência e à juventude. Todavia, para o conjunto da população jovem, especialmente aqueles maiores de 18 anos que não estão sob a proteção do ECA e/ou que vagamente são citados na LOAS, até meados da década de 90, inexistiam formas democráticas e colegiadas de relacionamento participativo.

No Brasil, as primeiras ações de programas específicos destinados aos jovens surgem no final da década de 1980, ligadas à área de saúde e marcadas pelo foco na prevenção (DST/AIDS), drogadição, acidentes de trânsito e gravidez precoce.

Segundo Sposito & Carrano (2003), observa-se a partir de meados dos anos 1990, nos planos local e regional, o aparecimento de organismos públicos destinados a articular ações no âmbito do poder executivo e estabelecer parcerias com a sociedade civil, tendo em vista a implantação de projetos e/ou programas de ação para os jovens.

Porém, estes autores afirmam que é no ano de 2001 onde ocorre uma maior inflexão no processo de constituição de políticas públicas destinadas aos jovens. Trata-se do primeiro ano de novas gestões no âmbito municipal, período que marca uma ampliação de novos organismos.

Tais organismos, por sua vez, assumem caráter de assessorias, embora em algumas situações sejam criadas secretarias de estado ou coordenadorias. Neste novo desenho institucional também se apresentam como elenco os Conselhos de Juventude, tanto municipais como estaduais, e os próprios jovens, com presença constante nas várias etapas que marcam a discussão e a implantação do orçamento participativo em

alguns municípios. Portanto, é recente o debate em torno da implementação de políticas públicas destinadas à juventude.

Com o objetivo de subsidiar a discussão de políticas públicas, especificamente aquelas destinadas aos jovens, este trabalho recorre à Rua (1998) que propõe o entendimento das políticas públicas como um conjunto de decisões e ações destinadas à resolução de problemas políticos, contrapondo a ideia de problemas políticos à expressão “estado de coisas³”.

Assim, para Rua, somente quando alcançam a condição de problemas de natureza política e ocupam a agenda pública é que alguns processos de natureza social abandonam o “estado de coisas”. Isto significa dizer que as políticas públicas só são criadas quando os processos de natureza social passam a ser visualizados como um problema que necessita de “reparos” e quando são estabelecidas ações que superem o *status quo*.

Abad (2003) acrescenta que qualquer situação que precise ser objeto de intervenção, mediante decisões vinculadoras para toda a sociedade, necessitará, por força, ser expressa como *problema político*, instalado na esfera pública como *conflito ou demanda* que afeta, de certa forma, a *convivência social* e que envolve *atores sociais* com capacidade de exercer *pressão* sobre a *agenda governamental* dentro da institucionalidade vigente ou fora dela. (*grifos meus*)

E para transformar um estado de conflito ou demanda num problema político, Abad (2003) julga necessário as seguintes condições: que exista uma mobilização de recursos de poder por parte de grandes ou pequenos grupos, bem como de atores individuais, estrategicamente situados; que o estado de conflito ou demanda constitua

³ De acordo com Rua (1998, p. 238) “estado de coisas” representa algo que incomoda, prejudica, gera insatisfação para muitos indivíduos, mas não chega a constituir um item na agenda governamental, ou seja, não se encontra entre as prioridades dos tomadores de decisão.

uma situação de crise ou calamidade; e, que o problema seja uma situação de oportunidade para que os atores adquiram ou incrementem seu capital político.

Assim, Sposito & Carrano (2003) falam que a superação do “estado de coisas”, proposto por Rua (1998) e Abad (2003), é importante para a compreensão da trajetória recente das políticas públicas destinadas aos jovens no Brasil, uma vez que, de modo diferente do conjunto da América Latina, elas tenderam a permanecer muito mais como estado de coisas do que como problemas de natureza política que demandam respostas.

Para León (2003), a análise das políticas públicas destinadas aos jovens requer atenção sob alguns pontos especiais. Primeiro, que se tem feito um uso limitado da noção de políticas públicas de juventude, equiparando-as a políticas governamentais e esquecendo o sentido amplo do conceito “público”, entendido como espaço onde convergem o Estado, a sociedade civil e os setores sociais, todos com responsabilidade pública. Constata-se a ausência dos jovens e suas expressões coletivas no processo ou ciclo de vida das políticas de juventude.

O governamental tem inundado, apostado e hegemonizado o público, o que fez com parecesse que no atual estado de coisas não haveria outra forma de entender o público. Pelo o que se faz necessário indagar se se reconhece essa tensão e sua possível diferenciação (LEÓN, 2003, p. 92).

Para tal, faz-se necessário especificar o campo de análise e o posicionamento a partir de onde se olha o tema das políticas de juventude, pois as premissas, objetivos, propósitos e desempenhos dessas políticas variam segundo suas instâncias de coordenação (federal, estadual e/ou municipal) e dos atores envolvidos.

O segundo ponto, intimamente ligado ao primeiro, refere-se ao papel e à função que os jovens podem e devem cumprir no desenho, acompanhamento, execução e avaliação das políticas de juventude, partindo da interrogação sobre a participação ou

não dos jovens nesses processos. Em outras palavras, até que ponto os jovens têm sido protagonistas dessas políticas ou se apenas participam na qualidade de beneficiários?

Terceiro, considerando que uma política pública procura solucionar problemas políticos e demandas de determinados setores sociais relevantes, se faz necessário uma superação do distanciamento que se tem entre técnica de atuação (da forma como atuam os atores sociais) e a política de atuação dos atores, bem como os princípios e diretrizes norteadores da sua ação.

Uma vez que o conjunto de atores, fatores, vontades e práticas sociais e políticas possibilitam o aumento de influência de alguns setores em particular, faz-se oportuno ponderar: Como estão sendo implementadas as políticas públicas para juventude? Essas políticas respondem de fato às necessidades juvenis?

Por fim, o quarto ponto parte do pressuposto de que as políticas públicas de juventude até o presente momento não conseguiram delimitar seu campo específico e potente de atuação. Neste sentido, é necessário aprofundar a discussão sobre os propósitos que hão de ter as políticas de juventude, de forma que articulem uma oferta com perspectiva agregadora o mais ampla possível, e que acionem processos mais consistentes de construção de políticas de juventude.

Logo, é indispensável que as políticas públicas voltadas ao atendimento dos jovens os visualizem nas suas variadas relações de contextos sociais, econômicos e culturais diversificados, dito de outra forma, que se viabilize políticas públicas para “juventudes” e não somente para a “juventude”.

Sposito & Carrano (2003), por sua vez, entendem que dois aspectos importantes precisam ser levados em conta na análise das ações que envolvem a juventude: de um lado, a ideia de que qualquer ação destinada aos jovens exprime parte das

representações normativas correntes sobre idade e sobre os atores jovens que uma determinada sociedade constrói, ou seja, as práticas enunciam uma imagem do ciclo de vida de seus sujeitos. Por outro lado, está a forma como as políticas públicas de juventude concebem as relações entre Estado e sociedade civil na conformação da esfera pública.

Voltando a primeira ação, Sposito & Carrano (2003) evidenciam que há uma interconexão entre aquilo que tende a se tornar uma representação normativa da idade dos jovens e o próprio impacto das ações políticas, isto é, a conformação das ações e programas públicos não sofrem apenas os efeitos de concepções, mas podem, ao contrário, provocar modulações nas imagens dominantes que a sociedade constrói sobre seus sujeitos jovens.

Neste pressuposto, as políticas públicas de juventude não seriam apenas o retrato passivo de formas dominantes de conceber a condição juvenil, mas poderiam agir, ativamente, na produção de novas representações⁴.

No segunda ação – formatos que assumem as relações Estado e sociedade - Sposito & Carrano (2003) partem do pressuposto de que tratar as políticas públicas para juventude, levando em consideração apenas o eixo juventude é insuficiente, pois as formas de interação com os atores jovens não são construídas apenas com base em uma imagem do que se pensa sobre a juventude na sociedade, mas também de uma clara concepção de modos de praticar a ação política, do exercício do governo (abertura ou não de canais de participação dos atores) e das relações com a sociedade civil na construção da esfera pública.

⁴O sentido dado à noção de representação em Sposito & Carrano (2003) apóia-se em Henri Lefebvre, que recusa a dicotomia entre o que está fora, exterior (como coisa) e as representações que também vêm de dentro e são contemporâneas à constituição do sujeito, tanto na história de cada indivíduo quanto na gênese do individual na escala social.

Sposito & Carrano (2003) expõem ainda que, mesmo no interior do aparelho de Estado, as políticas de juventude comportam diversidade de orientações e podem disputar recursos e operar diferentes definições de prioridades em face de outras políticas. Elas podem estar mais próximas de modelos participativos e democráticos ou serem definidas com base no que, no Brasil, tradicionalmente, foi designado como cidadania tutelada, ou apenas como forma de assistência e controle do Estado sobre a sociedade.

Segundo León (2003), grande ênfase é dada no plano da articulação, coordenação e unificação da oferta pública programática para os jovens, ênfase esta colocada no nível dos programas sociais setoriais, radicada na discussão, no desenho, na implementação e na avaliação de um acúmulo de ofertas programáticas que, de diferentes pontos de vista, tenha a pretensão de chegar a um conjunto focalizado de jovens, os quais compartilham determinada condição. Por esta razão, dificilmente se visualiza uma política pública de juventude com caráter global, que avance ou supere a geração de programas sociais juvenis à construção de uma política.

León (2003, p.78), em análise das políticas públicas de juventude, sublinha:

A discussão sobre política pública de juventude pode ser catalogada como “técnica” e “programática”, radicada nos organismos técnicos sobre juventude instalados nas diversas repartições; deixando clara a premissa básica de que as políticas públicas são decisões e opções do tipo político ou ético-político em sua gênese, o que deveria, numa sorte de seqüencialidade, ser o ponto de partida para o desenho, geração e implementação programática. Esse é o nível em que os maiores *déficits* existem no atual estado de coisas, no processo de construção de uma política pública de juventude.

De acordo com León (2003), para se ver o verdadeiro alcance que possuem as temáticas juvenis na agenda pública não basta apenas recorrer ao nível dos discursos e de certos programas, é preciso levar em conta as perspectivas e os ângulos com que se inserem nelas, haja vista que atrás de toda política encontra-se uma noção determinada

do ou dos sujeitos a quem se destinam, juntamente com suas problemáticas concretas, e isso dependerá da noção do tipo de política e programas produzidos como resposta.

No que se refere à situação juvenil na agenda pública, León (2003, p. 81) assim as resume:

Pode-se dizer que está presente, mas desde uma ótica e um prisma complexo: desagregado, no negativo, desarticulado e sem uma perspectiva que parta de um marco político ou, se assim preferir, de um marco ético-político que dê apoio e sentido ao conjunto da oferta programática.

Baseando-se nesta afirmação de León (2003), pode-se dizer que, no Brasil, algumas políticas públicas destinadas à juventude ainda encontram-se desagregadas da realidade social de muitos jovens e mutilada nas suas ações. Isto é, elas não atendem às necessidades dos jovens e, quando atendem, fazem de maneira quebrada, como uma série de problemas, não articulando suas ações com o propósito de atender múltiplas problemáticas como, por exemplo, saúde e educação.

Todavia, vale ressaltar que iniciativas governamentais tem se apresentado para superar esta realidade das políticas públicas para juventude brasileira à exemplo do Programa Nacional de Inclusão de Jovens – ProJovem Urbano, o qual nas suas propostas de ações sugerem articular educação, qualificação profissional e participação cidadã.

Não obstante, Sposito & Carrano (2003) pontuam que o caminho a ser construído pelas políticas públicas para juventude parece ser o inverso da luta pelos direitos da infância e da adolescência. No caso da infância e da adolescência, um amplo movimento social lutou, inicialmente, por um documento legal que assegurasse direitos e formas de execução, culminando, em seguida com sua implantação. No caso das políticas de juventude, na ausência de atores coletivos, estruturados fortemente em nível

nacional e de projetos políticos claros para esse segmento no âmbito federal, começa a emergir, a partir da base, um conjunto heterogêneo de práticas.

Conforme Sposito & Carrano (2003), essa diversidade, de um lado recobre a possibilidade de experimentação e de inventividade social, elementos importantes para a democracia, e de outro poderá resultar em experiências pontuais e fragmentadas.

Fragmentadas, já que na maioria das vezes são executadas de maneira individualizada por uma ou outra instância de gestão sem a devida articulação. Pontuais, pois suas ações incidem sob o desejo de solução dos problemas vivenciados pelos jovens, ou seja, atuam somente no problema e na causa. Portanto, imprimem fraco poder de impacto e de disseminação não favorável à criação de elementos consistentes de uma nova cultura política na formulação de ações para a juventude.

No corolário da política de juventude, com intuito de enfrentar certos desafios e na perspectiva de avançar na construção e desenho de uma política pública de juventude, León (2003) pontua 10 elementos que merecem atenção:

- 1) *Sobre a noção de juventude*: é preciso deixar de conceber os jovens sob a noção de “jovem problema e carente”, visão que tende à geração um determinado tipo de política de juventude de natureza compensatória para avançar na compreensão do mundo juvenil como ator estratégico do desenvolvimento do país.

É preciso, pois, entender e visualizar os jovens como agentes transformadores da sociedade que na condição de cidadãos relativamente “novos”, detêm a força e a garra de lutar e reivindicar novas ações.

- 2) *Os jovens como sujeitos de direitos*: imbricado ao primeiro, este elemento sugere o reconhecimento dos jovens como sujeitos de direitos, e para tal, propõe a

criação de algum marco e/ou instrumento jurídico/político que garanta o fomento e o respeito dos direitos dos jovens, à exemplo do Estatuto da Criança e do Adolescente.

Para Cara e Gauto (2007), compreender a juventude como sujeito de direitos é entender essa etapa da vida como momento singular do desenvolvimento pessoal e social por onde os jovens passam a ser considerados sujeitos de direito – tendo reconhecido suas demandas sociais - e deixam de ser definidos por suas incompletudes ou desvios.

- 3) *Características de uma política de juventude*: acredita ser pertinente o assinalado no documento da Organização Ibero-americana de Juventude. “Políticas de Juventude na América Latina na ante-sala do ano 2000: conquistas, oportunidades e desafios”, em que se lê:

As políticas de juventude deveriam ser, então, *integrals*, no sentido de procurar encarar a problemática juvenil em todos os seus componentes e com uma perspectiva de conjunto, no marco de estratégias globais de desenvolvimento; *específicas*, no sentido de responder com precisão às múltiplas arestas de tal problemática, sem esquemas preconcebidos; *concertadas*, envolvendo todos aqueles setores e atores relevantes no domínio da juventude; *descentralizadas*, brindando uma forte prioridade aos esforços no plano local; *participativas*, critério que implica necessariamente num grande protagonismo juvenil; e *seletivas*, priorizando fortemente os jovens do estrato popular urbano e rural e as mulheres jovens em particular. (RODRÍGUEZ *apud* LEÓN, 2003, p. 89).

Neste ponto, conforme trabalhado anteriormente, Sposito & Carrano (2003) somam-se a León (2003) ao entenderem que o tratamento das políticas públicas para a juventude requer levar em consideração não somente o eixo juventude, pois as formas de interação com os atores jovens não são construídas apenas com base em uma imagem do que se pensa sobre a juventude na sociedade, mas decorrem, também, de uma clara concepção de modos de praticar a ação política, do exercício

do governo (abertura ou não de canais de participação dos atores) e das relações com a sociedade civil na construção da esfera pública.

- 4) *Capital institucional necessário*: segundo León (2003), para viabilizar uma política de juventude, é imprescindível dispor de um apoio institucional, seja de organismos nacionais, regionais ou locais, dos conselhos ou dos organismos não-governamentais dedicados a questões de juventude, uma vez que, no seu conjunto, esses organismos podem gerar uma certa “massa crítica” que permita avançar na construção e implementação de uma política genérica.

Dito de outra forma, para que as reivindicações de criação e implementação de políticas públicas para juventude não caia no *sensu comum* ou se faça de modo inconsistente, se faz necessário a participação de instituições, sejam elas públicas ou não, que promovam, pelo menos criticamente, uma política que possa abranger todas as juventudes.

- 5) *Geração de instrumentos*: se faz necessário gerar instrumentos no nível de planos de ação, sejam estes de natureza nacional, regional e/ou municipal, que permitam viabilizar uma política de alcance territorial e setorial.
- 6) *Financiamento necessário*: em qualquer que seja o alcance pretendido, o orçamento não pode estar ausente no momento de implementar uma política de juventude. Na concepção de León (2003), não é novidade que os financiamentos para planos e programas de juventude apresentem lógicas desencontradas, pois, de um lado, há determinadas áreas da política pública com uma boa quantidade de recurso envolvidos, direta ou indiretamente, em sua execução, e, de outro, há áreas que se encontram, debilmente, financiadas ou, simplesmente, não contam com financiamentos adequados.

De acordo com a UNESCO (2004), é preciso definir fronteiras entre planejamento, financiamento e execução, dando condições para que os jovens participem e sigam tais dinâmicas. Além disso, torna-se imprescindível separar financiamento e execução das funções de avaliação, as quais devem ser realizadas por um terceiro agente institucional.

Tal premissa deve-se ao fato de que, a partir do momento em que o agente financiador é o mesmo que avalia, ele sempre terá a palavra final e aquele que executa não poderá agir com autonomia e independência, uma situação que define, de fato, um monopólio, embora exista uma separação entre papéis e funções. Portanto, é aconselhável que a descentralização leve consigo uma genuína distribuição pactuada de papéis e funções entre os níveis centrais, intermediários e locais, na busca da melhoria da gestão em todos os níveis.

7) *Um órgão reitor e coordenador da política*: vive-se momentos de gestão em que a coordenação das políticas públicas encontra-se dispersa entre as várias repartições públicas. Em virtude disso, urge a necessidade de criação de um órgão, em nível nacional, que assuma a reitoria na coordenação das políticas públicas de juventude.

Para a UNESCO (2004), as políticas públicas voltadas à juventude, na esfera central - institutos, secretariais e diretoriais - deveriam dedicar mais esforços no conhecimento dos problemas que afetam os jovens, bem como ao acompanhamento sistemático e à avaliação da dinâmica das políticas públicas dirigidas a eles.

Outro ponto significativo é que elas poderiam desempenhar um papel decisivo como facilitadoras das articulações e tarefas compartilhadas pelas diversas

instituições públicas, como por exemplo se orientar pela transversalidade, garantindo dessa maneira que, nos distintos ministérios, sejam impulsionados programas para jovens, além de se adotar uma perspectiva geracional-juvenil, com ênfase na autonomia dos jovens, na equação do trabalho e do estudo, no empoderamento das juventudes em prol do exercício da liderança e da participação na elaboração e acompanhamento - controle social de políticas públicas.

Ainda na esfera central, as políticas públicas voltadas aos jovens poderiam oferecer informações e assessoria a esses atores sociais, a fim de contribuir para sua maior participação na sociedade e trabalhar na formação de recursos humanos em todos os níveis.

As esferas regionais, estaduais e municipais, por sua vez, deveriam se empenhar na execução de programas e projetos, evitando competir com outras instâncias executoras do mesmo nível – como secretarias de educação e saúde – com as quais deveriam cooperar da maneira mais ampla possível. Além disso, suas tarefas deveriam se articular com as instâncias nacionais.

- 8) *Profissionalização do tema juventude*: surge a questão da profissionalização do tema e das pessoas que trabalham nas matérias da juventude, seja daqueles que atuam diretamente com os jovens, e/ou daqueles que se ocupam de pesquisas sobre juventude. Para isso, se faz mister da parte do Estado e de outros organismos, “sinais claros e precisos” capazes de incentivar e orientar as pessoas que trabalham nessa área.
- 9) *A participação dos jovens*: reside no desejo de potencializar os processos juvenis que tendam ao desenvolvimento e à legitimidade de suas expressões de participação, de geração de iniciativas, de agrupamento, de representação formal

dos jovens, com o propósito de torná-los visíveis, permitindo contar com espaços para exercer as suas demandas e, assim, elevar sua capacidade de interlocução com os atores e as temáticas que lhes sejam específicas.

Os jovens participam na dinâmica da sociedade através de diferentes estratégias, seja como atores sociais e políticos ou manifestando suas diversas formas de expressão e identidade. Porém, tais formas de participação têm assumido ao longo da história características de oscilação, ora de forte participação popular em movimentos sociais e políticos, ora com forte retração e invisibilidade.

Todavia, este caráter oscilador abre margens para o que a sociedade, supostamente, costuma denominar de “apatia juvenil”, sobretudo, em relação à participação política dos jovens.

Segundo a UNESCO (2004), esta suposição é tão complexa quanto relevante, haja vista que se trata de participação juvenil na sociedade, o que constitui a chave mestre para a elaboração de políticas públicas específicas a este segmento. Assim, da mesma forma que nas políticas de infância a palavra-chave é proteção, nas das mulheres é igualdade e o direito a serem diferentes, nas políticas de juventude devem ser a participação, a autonomia e a identidade.

- 10) *Uma agenda pública e temática priorizada* que contemple, entre outros constructos: a melhora tanto das condições de vida socioestruturais (educação, trabalho e saúde) e culturais dos jovens em situação de menos privilégio ou com maiores desvantagens sociais, como do potencial do tema da participação social e política dos jovens na sua qualidade de cidadãos, e, de maneira transversal, também a potencialização da participação juvenil na prevenção e no

enfrentamento dos “riscos na sociedade atual”, dentre os quais merece destaque o consumo abusivo de certas drogas (legais ou ilegais), os riscos na prática sexual sem os cuidados necessários e responsáveis na prevenção de doenças de transmissão sexual.

O que se busca são políticas que considerem e potencializem o jovem como um todo, ou seja, um cidadão que possui opinião e pode opinar no seu próprio destino e no da sociedade, entendendo este grupo como um conjunto populacional que apresenta peculiaridades entre si, as quais necessitam ser levadas em consideração, a fim de que sejam vistos como sujeitos de direitos e deveres reconhecidos em lei e tudo mais que lhes permitam viver a transição para a fase adulta sem rotulações e/ou traumas.

Reflexões postas, o tópico a seguir irá expor a criação da Política Nacional de Juventude e o Programa Nacional de Inclusão de Jovens – ProJovem Urbano, como resposta à necessidade de criação e implementação de Políticas Públicas destinadas à juventude.

2.3 Política Nacional de Juventude

Em 2004, o governo federal, através da Secretaria Geral da Presidência da República, organizou o Grupo de Trabalho Interministerial – GTI, formado por 19

ministérios e Secretarias de Estado⁵, com intuito de atender às demandas por políticas públicas destinadas à juventude.

Este grupo tinha a finalidade de analisar as ações públicas destinadas à juventude brasileira a luz do diagnóstico sobre a situação jovem no Brasil, realizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA e o Instituto de Cidadania em 2000, o qual apresentou como resultado de suas ações a criação da Política Nacional de Juventude.

De acordo com informações contidas no Projeto Pedagógico Integrado – PPI (2008) do ProJovem Urbano, a Política Nacional de Juventude foi criada em 2005 por meio da Medida Provisória nº 238, de 01/02/2005, e posteriormente transformada na Lei 11.129, de 30/06/2005, a qual compreende a implantação simultânea de três ações:

- 1) A constituição da **Secretaria Nacional de Juventude**, vinculada à Secretaria-Geral da Presidência da República, com as funções de: formular, supervisionar, coordenar, integrar e articular políticas públicas para a juventude, bem como articular, promover e executar programas de cooperação com organismos nacionais e internacionais, públicos e privados, voltados para a implementação de políticas para a juventude.
- 2) A implantação do **Conselho Nacional de Juventude**, órgão colegiado integrante da estrutura básica da Secretaria-Geral da Presidência da República, composto por representantes de órgãos governamentais, organizações juvenis e não governamentais, além de personalidades reconhecidas pelo seu trabalho com

⁵ De acordo com Silveira (2009) participaram da primeira reunião do grupo: o ministro Luiz Dulci (Secretaria Geral da Presidência), os ministros José Viegas (Defesa), Marina Silva (Meio Ambiente), Antonio Palocci (Fazenda), Patrus Ananias (Desenvolvimento Social), Miguel Rosseto (Desenvolvimento Agrário), Jorge Félix (Gabinete de Segurança Institucional), Agnelo Queiroz (Esportes), Humberto Costa (Saúde), Nilcéia Freire (Política para as Mulheres), Walfrido Mares Guia (Turismo), Ricardo Berzoini (Trabalho), Guido Mantega (Planejamento) e representantes da Casa Civil e dos Ministérios da Educação, Justiça, Cultura, Promoção e Igualdade Racial e Direitos Humanos.

jovens. Tem por finalidades: assessorar a Secretaria Nacional de Juventude na formulação de diretrizes da ação governamental; promover estudos e pesquisas acerca da realidade sócio-econômica juvenil; assegurar que a Política Nacional de Juventude do Governo Federal seja conduzida por meio do reconhecimento dos direitos e das capacidades dos jovens e da ampliação da participação cidadã.

- 3) O desenvolvimento do **Programa Nacional de Inclusão de Jovens: Educação, Qualificação e Ação Comunitária - ProJovem** – voltado, especificamente, para o segmento juvenil mais vulnerável e menos contemplado por políticas públicas então vigentes: jovens de 18 a 24 anos que haviam terminado a quarta série, mas não tinham concluído a oitava série do ensino fundamental e não tinham vínculos formais de trabalho.

O programa caracterizou-se além de **emergencial**, atendendo a um segmento que tem necessidade de chegar ainda jovem ao ensino médio, também **experimental**, baseando sua proposta curricular em novos paradigmas de ensino e aprendizagem que permitem articular o ensino fundamental, à qualificação profissional e à ação comunitária;

Segundo informações contidas no portal da juventude, atualmente, no Brasil, há 19 projetos, ações ou programas em desenvolvimento pelo Governo Federal voltados à juventude, são eles:

Quadro 02: Programas do Governo Federal Brasileiro voltados à juventude.

PROGRAMA	CARACTERIZAÇÃO
Programa Integrado de Juventude (Projovem)	Atende aos jovens entre 15 e 29 anos, excluídos da escola e da formação profissional. Criado a partir da integração de programas já existentes - Agente Jovem, Saberes da Terra,

PROGRAMA	CARACTERIZAÇÃO
	ProJovem, Consórcio Social da Juventude, Juventude Cidadã e Escola de Fábrica. Funciona nas modalidades ProJovem Adolescente, ProJovem Urbano, ProJovem Campo e ProJovem Trabalhador.
Programa Bolsa-Atleta	Apoio financeiro a atletas com mais de 12 anos que não possuem patrocínio. O benefício é dividido em quatro categorias: estudantes, nacional, internacional e olímpica/paraolímpica e tem duração um ano, prorrogável.
Programa Brasil Alfabetizado	Promoção de alfabetização para jovens acima de 15 anos. Os cursos são promovidos por instituições de ensino em um período de oito meses.
Programa Escola Aberta	Abertura das escolas públicas nos fins de semana. Pagamento de bolsa a jovens que ministram oficinas.
Programa de Melhoria e Expansão do Ensino Médio (Promed)	Recursos para a reforma curricular, melhoria da qualidade e expansão do ensino médio da rede pública.
Programa Juventude e Meio Ambiente	Formação e fortalecimento de lideranças ambientalistas jovens em cinco eixos: educação ambiental, fortalecimento organizacional, educomunicação, empreendedorismo e participação política. A capacitação é feita na forma presencial e à distância
Programa Nossa Primeira Terra	Linha de financiamento do Programa de Crédito Fundiário para aquisição de imóveis e investimentos em infra-estrutura básica. Voltado aos jovens do meio rural, com idade entre 18 a 28 anos. Visa estimular a permanência dos jovens e suas famílias no campo e possibilitar a qualificação técnica.
Programa Cultura Viva	Disponibilização de recursos para montagem de Pontos de Cultura, com apoio à compra de material multimídia e à realização de atividades, envolvendo iniciativas culturais já existentes. Visa fortalecer as manifestações culturais e a produção audiovisual nas comunidades e nas escolas, bem como o protagonismo juvenil nestes espaços.
Programa de Integração da Educação Profissional ao Ensino Médio na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos (Proeja)	Ampliação de vagas em cursos de educação profissional para jovens e adultos que concluíram o ensino fundamental com no mínimo 21 anos de idade. Realização de cursos de formação técnica continuada, com validade de Ensino Médio (2.400 horas).
Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego (PNPE)	Qualificação socioprofissional de jovens de 16 a 24 anos, desempregados, com renda mensal <i>per capita</i> de até meio salário mínimo. Os participantes recebem vale-transporte e bolsa-auxílio de R\$ 150.

PROGRAMA	CARACTERIZAÇÃO
Programa Nacional do Livro Didático para o Ensino Médio (PNLEM)	Extensão da distribuição de livros didáticos de português e matemática para o ensino médio. Mais de sete milhões de alunos do 1º, 2º e 3º anos já foram beneficiados.
Projeto Rondon	Estudantes de ensino superior desenvolvem trabalhos nas áreas de estudo em regiões remotas do Brasil. Promove uma aliança entre estudantes universitários e comunidades na busca de soluções que melhorem a qualidade de vida da população assistida.
Programa Pronaf Jovem	Linha de financiamento para filhos de agricultores familiares com idade entre 16 e 25 anos. Os participantes devem ter concluído ou estar cursando formação em centros de alternância, escolas técnicas agrícolas, cursos ou estágios de formação profissional.
Programa Universidade para todos (ProUni)	Concede bolsas de estudos integrais e parciais em instituições de ensino superior privadas para estudantes de baixa renda e para professores da rede pública que não tenham formação superior. Alunos do ProUni em tempo integral recebem bolsa de um salário mínimo mensal.
Programa Segundo Tempo	Desenvolvimento de atividades recreativas e acesso à prática do esporte no período contrário da escola, incluindo mais complemento alimentar, reforço escolar e material esportivo. Voltado a jovens entre 7 e 14 anos de baixa renda, matriculados na Rede Pública de Ensino.
Projeto Soldado Cidadão	Atividades de formação e qualificação técnica para jovens egressos do serviço militar, com o intuito de prepará-los para o mercado de trabalho.

Fonte: Portal da Juventude, acesso em março de 2010.

Contudo, um dos desafios do governo, através da Secretaria Nacional de Juventude, tem sido articular todas estas iniciativas mencionadas de modo a vinculá-las à Política Nacional de Juventude.

Sendo assim, este estudo se propõe a analisar o ProJovem Urbano no município de Iranduba/AM por três razões específicas, a saber: 1) por se tratar de um programa experimental, já que é a primeira vez que se implementa sob esta modalidade específica – ProJovem Urbano; 2) saber que Iranduba integra a região metropolitana de Manaus;

3) por entender e verificar a necessidade do município de se adaptar à nova realidade sócio-econômica que, provavelmente, irá sofrer com a entrega da ponte sob o Rio Negro⁶, rio este que separa, geograficamente, o município de Manaus e Iranduba. Para tal, este trabalho, no tópico seguinte irá expor o conteúdo, princípios e diretrizes para implementação do ProJovem Urbano.

2.3.1 Conhecendo o ProJovem Urbano

O Programa Nacional de Inclusão de Jovens: Educação, Qualificação e Ação Comunitária, sinteticamente e popularmente denominado ProJovem, foi implantado sob a coordenação da Secretaria Nacional de Juventude que compõe a Secretaria-Geral da Presidência da República, em parceria com os Ministérios da Educação, do Trabalho e Emprego, e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, regulamentado pelo Decreto nº 5.557, de 05/10/2005 e aprovado pela Resolução 3/2006, de 15/08/2006, como um curso experimental, de acordo com o artigo nº 81 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação.

Essa iniciativa mostrou bons resultados e potencializou novos aperfeiçoamentos para suas ações, de tal forma que em 2007, surgiu o Grupo de Trabalho (GT) Juventude, que reuniu representantes da Secretária Geral da Presidência da República, da Casa Civil e dos Ministérios da Educação, do Desenvolvimento Social, do Trabalho e Emprego, da Cultura, do Esporte e do Planejamento.

⁶Considerada como uma das obras mais importantes do Governo Eduardo Braga, a ponte sobre o Rio Negro deverá alavancar a economia de mais de 30 municípios que serão beneficiados direta ou indiretamente por ela (Site oficial do Governo do Estado do Amazonas).

A reunião do GT de Juventude resultou na reformulação do Programa Nacional de Inclusão de Jovens: Educação, Qualificação e Ação Comunitária- ProJovem em no que é hoje denominado, ProJovem Integrado,

O Programa Integrado de Juventude compreende quatro modalidades, a saber:

Quadro 03: Modalidades do Programa Integrado de Juventude – ProJovem.

PROGRAMA	CARACTERIZAÇÃO
ProJovem Adolescente	Objetiva oferecer proteção social básica e assistência às famílias, além de contribuir para elevação da escolaridade, redução dos índices de violência, de uso de drogas, de doenças sexualmente transmissíveis e de gravidez na adolescência. Consiste na reestruturação do programa Agente Jovem.
ProJovem Urbano	Tem como finalidade elevar o grau de escolaridade visando ao desenvolvimento humano e ao exercício da cidadania, por meio de: conclusão do ensino fundamental; qualificação profissional; desenvolvimento de experiências de participação cidadã. Constitui uma reformulação do ProJovem – Programa Nacional de Inclusão de Jovens.
ProJovem Campo	Busca fortalecer e ampliar o acesso e a permanência dos jovens agricultores familiares no sistema educacional, promovendo elevação da escolaridade - com a conclusão do ensino fundamental - qualificação e formação profissional como via para o desenvolvimento humano e o exercício da cidadania. Valendo-se do regime de alternância dos ciclos agrícolas, reorganiza o programa Saberes da Terra.
ProJovem Trabalhador	Unifica os programas Consórcio Social da Juventude, Juventude Cidadã e Escola de Fábrica, visando à preparação dos jovens para o mercado de trabalho e ocupações alternativas geradoras de renda.

Fonte: adaptado as informações contidas no PPI – ProJovem Urbano (2008, p. 05)

Assim, partindo para o foco deste trabalho, o ProJovem Urbano, notamos que este possui como finalidade primeira proporcionar formação integral aos jovens, por meio de uma efetiva associação entre: *Formação Básica*, para elevação da escolaridade, tendo em vista a conclusão do ensino fundamental; *Qualificação Profissional*, com a certificação de formação inicial; e a *Participação Cidadã*, através da promoção de experiências de atuação social na comunidade. Nessa perspectiva e de acordo com o

Projeto Pedagógico Integrado - PPI (2008, p. 22), o programa tem como finalidades específicas:

- A re-inserção dos jovens no processo de escolarização;
- A identificação de oportunidades potenciais de trabalho e a capacitação dos jovens para o mundo do trabalho;
- A participação dos jovens em ações coletivas de interesse público;
- A inclusão digital como instrumento de inserção produtiva e de comunicação;
- A ampliação do acesso dos jovens à cultura.

Portanto, pode-se dizer que a especificação destas finalidades representa um avanço em relação às políticas públicas para juventude, pois vai de encontro ao que a UNESCO (2004) propõe como perspectiva geracional-juvenil. Isto é, determina a implementação de políticas moldadas numa perspectiva que visualiza os jovens nas suas múltiplas particularidades e potencializa-os como atores sociais, integrantes do processo de construção das políticas públicas a eles destinadas.

Cabe salientar que aos alunos devidamente matriculados é concedido um auxílio financeiro mensal, no valor de R\$ 100,00. O recebimento desse auxílio condiciona-se à frequência e à entrega dos trabalhos escolares. Vislumbra-se, portanto, um programa de Transferência de Renda, o qual Stein (2008) esclarece que se trata de uma renda garantida a todos, inclusive àqueles que não contribuem com nenhum sistema, porém, com caráter condicional, no sentido de que o direito ao auxílio financeiro é determinado pela situação da renda familiar do beneficiário.

Retornando à formação integral do Projovem Urbano, convém destacar que a mesma compreende: atividades de Formação Básica (1.092 horas), Qualificação Profissional (390 horas) e Participação Cidadã (78 horas), somando 1.560 horas presenciais, 440 horas de atividades não-presenciais, distribuídas em 06 Unidades Formativas com duração de 03 meses cada uma, totalizando 18 meses – tempo de

duração do programa. Seu currículo organiza-se como uma rede resultante do cruzamento de eixos estruturantes, com os conteúdos curriculares selecionados.

Quadro 04: Eixos estruturantes e conteúdos curriculares do ProJovem Urbano.

Unidade Formativa	Eixos Estruturantes	Alguns Conteúdos Curriculares
I	Juventude e Cultura	Ser jovem hoje. Cultura da comunidade em que vivo.
II	Juventude e Cidade	Viver na cidade. A violência urbana invade o dia-a-dia dos jovens?
III	Juventude e Trabalho	Direitos de trabalhador: eu tenho? Ser jovem é ser consumidor?
IV	Juventude e Comunicação	Meios de comunicação: integração ou exclusão? Meio ambiente e comunicação no mundo globalizado.
V	Juventude e Tecnologia	A tecnologia humaniza a cidade? A tecnologia facilita a minha vida de jovem?
VI	Juventude e Cidadania	Ser cidadão é ser ético! Responsabilidade pelo meio ambiente é coisa de jovem?

Fonte: Adaptado das informações contidas no PPI – ProJovem Urbano (2008, p.43-45).

O **componente Formação Básica**, que constitui uma das três dimensões do currículo, desdobra-se em áreas ou disciplinas. Segundo a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, estas disciplinas devem promover o desenvolvimento de conhecimentos, habilidades e competências indispensáveis para a vida na sociedade atual, são elas: Língua Portuguesa, Matemática, Inglês, Ciências Humanas e Ciências da Natureza.

O **componente Qualificação Profissional**, outra dimensão do currículo do ProJovem Urbano, desdobra-se em três conjuntos de atividades: a Formação Técnica

Geral, que aborda aspectos comuns a qualquer ocupação e permitem ao jovem compreender o papel do trabalho e da formação profissional no mundo contemporâneo; os Arcos ocupacionais, os quais baseados em concepções contemporâneas de organização do trabalho, preparam o jovem para atuar no mundo do trabalho como empregado, pequeno empresário ou membro de cooperativa; e o Projeto de Orientação Profissional (POP), caracterizado como um trabalho de cunho reflexivo, ao longo de todo o curso, preparando o jovem para compreender melhor a dinâmica do mundo do trabalho.

O **componente Participação Cidadã**, que também corresponde a uma das dimensões curriculares, compreende dois conjuntos de atividades: Reflexões sobre conceitos básicos para a participação cidadã e o Plano de Ação Comunitária (PLA), que consiste no planejamento, realização e avaliação de um trabalho comunitário, escolhido pelos alunos e fundamentado-se no conhecimento de sua realidade próxima.

O ProJovem Urbano, ao integrar o Ensino Fundamental, a Qualificação Profissional e a Participação Cidadã, objetiva, sobretudo que, ao concluírem o programa, os jovens sejam capazes de: utilizar a leitura e a escrita para expressar-se; desenvolver competências necessárias para o desempenho de uma ocupação geradora de renda, bem como desenvolvam um projeto profissional que considere suas potencialidades, suas necessidades de aprendizagem e as características de seu contexto de trabalho; identifiquem necessidades e problemas de sua comunidade, planejando iniciativas concretas que visem a superação dos mesmos, além de participem da respectiva implementação; e, sobretudo, ao alcançarem referidos objetivos possam afirmar sua dignidade como seres humanos, trabalhadores e cidadãos.

Atrelado aos objetivos do ProJovem Urbano, verifica-se uma perspectiva de mudança de paradigma na implementação das políticas públicas destinadas aos jovens. Isto porque buscam: articular, concomitantemente, diferentes políticas como a educação e a qualificação profissional; visualizar o jovem nas suas mais diferenciadas formações culturais, sociais, políticas e geográficas; oportunizar ao jovem o poder de participar na sociedade, dentre outros.

A gestão do programa é de responsabilidade da Coordenação Nacional do ProJovem Urbano, cuja tarefa está em definir as diretrizes em nível nacional; coordenar a produção dos materiais de ensino e aprendizagem; realizar a formação dos educadores; promover a circulação de informações entre os participantes e executar o processo de monitoramento e avaliação externa de todo o ProJovem Urbano.

Cada estado ou município integrante do ProJovem Urbano contará com uma coordenação local (estadual ou municipal), incumbida de organizar pólos em lugares estratégicos, de modo a alcançar o maior número possível de jovens.

As equipes de coordenação estadual ou municipal são compostas por um coordenador executivo, um coordenador pedagógico e um grupo de apoio técnico e/ou administrativo, cujo número será modulado em função da quantidade de alunos atendidos.

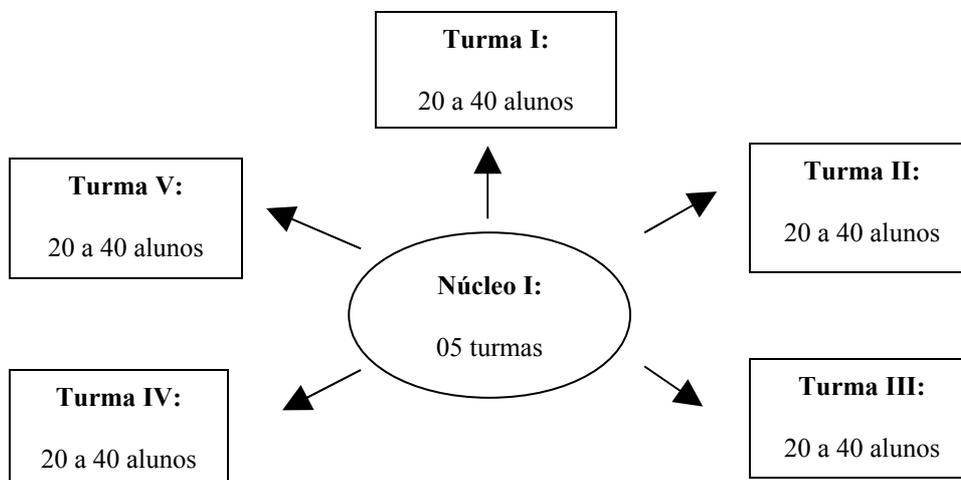
Essas equipes, em comum acordo com a Coordenação Nacional do ProJovem Urbano, articulam-se com as administrações locais para tratar de:

- Definição dos estabelecimentos escolares em que serão realizadas as atividades do curso;
- Definição dos locais de aulas práticas para o desenvolvimento dos arcos ocupacionais;
- Apresentação do ProJovem Urbano aos diretores desses estabelecimentos e a outros funcionários cujo trabalho for afetado pelo funcionamento do curso;

- Recrutamento e seleção de educadores de Formação Básica, de Qualificação Profissional e de Participação Cidadã;
- Contratação dos educadores selecionados;
- Organização do recrutamento e da matrícula dos alunos;
- Atendimento às solicitações do Sistema de Monitoramento e Avaliação;
- Organização da formação inicial e continuada dos educadores sob sua jurisdição;
- Definição das instituições certificadoras da conclusão do ensino fundamental e ou da habilitação nos arcos ocupacionais. (PPI, 2008, p. 29)

No que se refere à organização estrutural- pedagógica, o ProJovem urbano organiza-se em **núcleos** - geralmente escolas - que devem possuir, no máximo, cinco **turmas** com uma variável de 20 a 40 alunos. Cada 15 núcleos vinculavam-se a um **pólo** – menor instância de gestão.

Figura 02: Organização estrutural-pedagógica ProJovem Urbano



Fonte: Adaptado do material contido no Projeto Pedagógico Integrado/PPI ProJovem Urbano (2008, p. 54).

Não obstante, o Projovem Urbano apresenta duas características que lhes são peculiares e que fazem um grande diferencial em relação aos demais programas sociais, a saber: possui material didático próprio e conta com um exclusivo sistema de monitoramento e avaliação. De acordo com o PPI (2008), constituem material didático específico do ProJovem Urbano:

a) Guia de Estudos, organizados em quatro volumes multidisciplinares. Eles contêm textos com aspectos básicos de todos os conteúdos tratados nas três dimensões do curso;

b) Manuais do Educador, sendo um de orientações gerais e quatro específicos para as unidades;

c) Caderno de Registro de Avaliações, para orientar a avaliação formativa, processual;

d) Agenda do Estudante, destinada a estimular a integração dos jovens no curso e a ajudá-los a organizar seu próprio tempo de estudo.

Conforme o que foi mencionado anteriormente, o ProJovem Urbano dispõe de um exclusivo sistema de monitoramento e avaliação. Tal sistema é um tanto quanto extenso e complexo, porém nada diminui sua abrangência e importância. Mas em que consiste uma avaliação?

A avaliação é (...) um conjunto de atividades específicas que se realizam, foram realizadas ou se realizarão, com o propósito de produzir efeitos e resultados concretos; comprovando a extensão e o grau em que se deram essas conquistas, de forma tal que sirva de base ou guia para uma tomada de decisões racional e inteligente entre cursos de ação, ou para solucionar problemas e promover o conhecimento e a compreensão dos fatores associados ao êxito ou ao fracasso de seus resultados. (Aguilar & Ander-Egg, 1994, p.32)

É necessário salientar que a metodologia de avaliação utilizada no ProJovem Urbano divide-se em diferentes modalidades: diagnóstica, formativa e somativa, as quais são responsáveis pela análise do conteúdo didático passado aos alunos.

O monitoramento⁷, ou o denominado Sistema de Monitoramento e Avaliação, é composto por 04 subsistemas: Monitoramento, Supervisão, Avaliação externa de Alunos e Avaliação do Programa, que são responsáveis pela análise da implementação do programa.

Consoante ao PPI (2008), a avaliação diagnóstica, geralmente, acontece na fase inicial de um trabalho, tendo a função básica de obter informações sobre os sujeitos envolvidos no processo de ensino e aprendizagem, assim como do contexto em que a ação pedagógica se desenvolverá, possibilitando a definição ou redefinição dos objetivos do trabalho e do caminho a ser percorrido para alcançá-los.

A avaliação formativa é responsável por identificar os avanços da aprendizagem ou os pontos que constituem barreiras para esses avanços. Em outras palavras, visa contribuir para melhorar, orientar, regular a ação didática do programa. “A avaliação formativa é muito mais do que uma verificação de desempenho, é uma interrogação, uma reflexão constante sobre os resultados que evidencia, é uma tomada de consciência do progresso e das dificuldades dos alunos” (PPI, 2008, p.72). Já a avaliação somativa, também conhecida como avaliação final, fornece uma dimensão do significado e da relevância do trabalho realizado.

O Sistema de Monitoramento e Avaliação – SMA ProJovem Urbano dá-se através das Universidade Federais⁸ e se faz com base na aplicação de exames de

⁷ O monitoramento, embora se relacione com a avaliação, é uma atividade gerencial que visa o controle de entrega de insumos de acordo com as metas e manutenção de calendário de trabalho (SILVA, 2001, p.79).

⁸ Atualmente o Sistema de Monitoramento e Avaliação do ProJovem Urbano é realizado por 09 Universidades, são elas: Universidade Federal do Amazonas/UFAM, Universidade Federal do

capacidades básicas, direcionados aos conteúdos do ensino fundamental.

Esses exames são aplicados no início do processo como função diagnóstica; no fim do primeiro e do segundo ciclos, combinando as funções somativa e diagnóstica; e no fim do curso com a função somativa, visando à certificação.

Os instrumentos de avaliações e os resultados das aplicações são elaborados e processados pelo Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Faculdade de Educação – CAED/UFJF e, de acordo com o PPI (2008), em todos os casos são utilizados instrumentos padronizados.

A análise dos resultados das avaliações é feita pelo Grupo de Trabalho (GT) de Avaliação e sua apropriação se dá, de forma progressiva, por meio da Coordenação Nacional, das Coordenações Municipais, das Universidades Regionais, das Instituições Formadoras e dos Professores.

Entretanto, convém destacar que a prática avaliativa em programas sociais, no Brasil, ainda é uma prática incipiente e representa uma novidade na implementação das políticas públicas. De certo, seus resultados trarão grande contribuição para o aperfeiçoamento do ProJovem Urbano e para os demais programas sociais que tomarem tal iniciativa como exemplo a ser seguido.

Como se vê, o ProJovem Urbano possui objetivos específicos que buscam uma mudança de paradigma na implementação das políticas públicas destinadas aos jovens. Não obstante, este trabalho, no capítulo seguinte, irá analisar a relação *objetivos propostos X implementação* do ProJovem Urbano no município de Iranduba.

Pará/UFPA, Universidade Federal do Ceará/UFC, Universidade Federal de Pernambuco/UFPE, Universidade Federal da Bahia/ UFBA, Universidade Federal de Minas Gerais/ UFMG, Universidade Federal de Juiz de Fora/UFJF, Universidade Federal do Paraná/UFPR e Universidade do Rio de Janeiro/UNIRIO.

CAPÍTULO III: ANÁLISE DO PROJOVEM URBANO NO MUNICÍPIO DE IRANDUBA/AM

Este capítulo analisa a implementação do ProJovem Urbano no município de Iranduba, sobretudo, no que se refere ao Currículo Integrado - implementação das dimensões de Ensino Fundamental, Qualificação profissional e Participação Cidadã. Para tal, divide-se em 05 momentos: caracterização do município de Iranduba; o ProJovem Urbano em Iranduba e a trajetória percorrida para coleta de dados; perfil dos jovens do ProJovem Urbano; ProJovem Urbano em Iranduba: (des) encontros na implementação da política pública para juventude; e, Sistema de Monitoramento e Avaliação do ProJovem Urbano.

3.1 Caracterização do município de Iranduba

O município de Iranduba possui uma área de 2.354 Km² e faz limite com os Municípios de Careiro da Várzea, Manaquiri, Manacapuru, Novo Airão e Manaus. Segundo Conceição (2009), Iranduba é caracterizado como um município divisor de águas, pelo fato de ser margeado por dois grandes rios da Bacia Amazônica – Rio Solimões (margem esquerda) e Rio Negro (margem direita).

Dados estimativos do IBGE (2009) pontuam que sua população oficial é de 33.884 habitantes, estando a maioria na zona rural. Dentre os distritos de Iranduba, merece destaque o Distrito de Cacau Pirêra que, conforme Conceição (2009), se sobressai pela sua localização (margem direita do Rio Negro em frente a Manaus) e pelo

fato de ser via de acesso aos Municípios de Manacapuru, Novo Airão e adjacências, uma vez que sedia porto de travessia das balsas: São Raimundo (Manaus) / Cacau Pirêra (Iranduba).

O acesso ao município de Iranduba pode ser realizado via fluvial e terrestre. Partindo de Manaus, atravessa-se o Rio Negro por meio de balsas ou lanchas, em seguida, percorre-se 20 km de estrada para chegar à sede do município.

Quanto ao potencial produtivo, Iranduba desponta no contexto amazônico como o município oleiro e produtor de legumes e frutas. Possui também grande potencial turístico, em virtude da existência de belas paisagens e grande número de sítios arqueológicos.

3.2 ProJovem Urbano em Iranduba e a Trajetória para coleta de dados

O ProJovem Urbano é um programa do Governo Federal com implementação nas unidades federativas. Cada unidade federativa dispõe de uma coordenação, a Coordenação Estadual que por sua vez conta com várias coordenações nos diferentes municípios em que se implementa o programa, são as chamadas Coordenações locais.

No Amazonas a Coordenação Estadual do ProJovem Urbano pertence à Secretaria Estadual de Juventude, Esporte e Lazer / SEJEL, que se processa via Departamento de Juventude, o qual para gerenciar as atividades de implementação do programa divide-se em duas coordenações: a pedagógica e a executiva. Em Iranduba/AM a equipe técnica do ProJovem Urbano é composta por Coordenação Local, Apoio Local e 16 professores, 08 em cada núcleo de atividade.

O ProJovem Urbano em Iranduba/AM iniciou suas aulas em Abril de 2009, com aproximadamente 300 alunos. Para isso, dispõe de dois núcleos de atividades: um na

sede do município, que funciona na Escola Estadual Isaías de Vasconcelos, e o outro no Distrito Rural de Cacau Pirêra, na Escola Municipal Procópio Maranhão.

Esta pesquisa foi realizada nos dois núcleos de atividades do programa, no período de outubro de 2009 a janeiro de 2010, momento este em que o programa fechava o 1º ciclo de implementação. Ressalta-se que o ProJovem Urbano tem duração de 18 meses e sua implementação se divide em três ciclos, ou seja, em três fases com duração de 06 meses onde para cada fase há metas a serem alcançadas.

As aulas do ProJovem Urbano acontecem somente durante a noite e foi justamente neste ponto que se cravou uma das maiores dificuldades da pesquisa. E, você deve está se perguntado: mas por quê?

E eu digo a você que por vários motivos. Primeiro pelo acesso, pois os municípios de Iranduba e Manaus são cortados por um rio, o Rio Negro, e para atravessá-lo utiliza-se balsa ou lancha, esta última, embora mais ágil, por vezes torna a viagem perigosa, cansativa e dispendiosa. Depois de atravessar o rio e chegar na sede do município, ainda é preciso percorrer cerca de 20 quilômetros de estrada para se atingir o local da pesquisa.

Segundo, o município de Iranduba está localizado em área de várzea, cujos rios, em determinado período do ano, ora alagam ora secam e, durante a coleta de dados, os rios estavam no período da seca. Geralmente, as balsas e lanchas atracam no Porto de Cacau Pirêra, porém, quando as águas do rio começam a baixar o acesso a este porto fica interditado e suas atividades são transferidas para um porto provisório, chamado de Porto do Brito, onde as águas do rio não baixam tanto. Neste porto as condições de embarque e desembarque são precárias, não há iluminação, as ruas de acesso aos ônibus e carros não são asfaltadas, há muita poeira, desorganização e insegurança.

E o terceiro motivo, intimamente ligado aos anteriores, refere-se à incompatibilidade dos horários. As aulas do ProJovem Urbano iniciavam as 18:30h e terminavam as 22:00h, mas os meios de transporte - ônibus e carro “lotação”⁹ - que realizam o traslado da localidade da pesquisa até o porto de onde saem as balsas e lanchas, circulavam no máximo até as 21 hora.

Portanto, por volta das 20h e 40min era necessário cessar as atividades. Devido a este curto período de tempo para realizar as entrevistas, levando em consideração também a timidez dos alunos em responder aos questionamentos, foi preciso retornar ao município por diversas vezes, a fim de se alcançar um número representativo de entrevistados conforme quantitativo que freqüentava as aulas.

De acordo com dados repassados pela coordenação local no período da pesquisa, frequentavam as aulas na Escola Isaías de Vasconcelos (núcleo 06), aproximadamente 145 alunos, na Escola Procópio Maranhão (núcleo 07), 125 alunos, perfazendo um total de 270 alunos.

Desse quadro, foram entrevistados 15 alunos no núcleo 06 e 12 alunos no núcleo 07, totalizando 27, o correspondente a 10% dos alunos presentes nos núcleos. Cada núcleo possui 05 turmas e no intuito de abranger todo o núcleo na realização das entrevistas, participaram da pesquisa 2 ou 3 alunos por turma. Estes alunos participaram conforme sua disponibilidade de tempo e vontade de responder aos questionamentos, de modo que não interferissem na sua presença em sala de aula e de seu aprendizado escolar.

⁹ Lotação é um termo, popularmente, utilizado para denominar os veículos que fazem o traslado de passageiros. Recebem este nome porque só saem do ponto de embarque no momento em que o veículo alcança sua lotação de passageiros.

Além disto, também fizeram parte da pesquisa os professores, coordenadores do ProJovem Urbano e aplicadoras fixas¹⁰ do Sistema de Monitoramento e Avaliação (SMA), cujos critérios de seleção foram assim definidos: 01 educador de cada disciplina, sendo 04 em um núcleo e 03 no outro; 01 Coordenador Estadual, 01 Coordenador Local e 02 aplicadoras fixas que já tivessem aplicado algum instrumento de avaliação no município de Iranduba.

Contudo, não foi possível entrevistar 01 professor daqueles que estavam previstos, pois no momento da pesquisa ele estava em recesso. Portanto, efetivamente, foram entrevistados 06 educadores, cujo perfil pode ser visualizado no quadro a seguir.

Quadro 05: Identificação dos Profissionais Participantes da Pesquisa.

Nº	Sexo	Cargo/Função	Formação Profissional	Tempo de Formação	Titulação	Tempo de Docência
A	Feminino	Educador	Normal Superior	01 ano	Graduação	06 anos
B	Masculino	Educador	Pedagogia	05 anos	Especialização Psicomotricidade	10 anos
C	Masculino	Educador	Cursando Pedagogia	***	*****	06 meses
D	Feminino	Educador	Normal Superior	05 anos	Especialização em Letras	17 anos
E	Masculino	Educador	Normal Superior	01 ano	Graduado	08 anos
F	Feminino	Educador	Normal Superior	02 anos	Graduado	07 anos
G	Feminino	Coordenadora	Geografia	09 anos	Mestrado em Geografia	20 anos
H	Masculino	Coordenador	Direito	02 anos	Especialização em Direito	***
I	Feminino	Aplicadora SMA	Serviço Social	02 anos	Especialização: Administração e Planejamento de Projetos Sociais	***
J	Feminino	Aplicadora SMA	Serviço Social	03 anos	Especialização: Administração e Planejamento de Projetos Sociais	***

Fonte: Pesquisa de campo, outubro/09 a janeiro/ 10.

¹⁰ Aplicadoras fixas é a denominação dada às pessoas responsáveis por aplicar, diretamente nos municípios, os instrumentos de avaliação e monitoramento do SMA ProJovem Urbano.

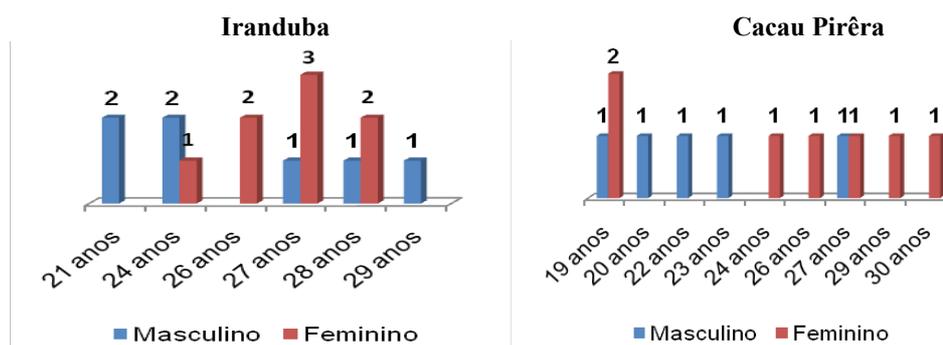
O quadro aponta que os educadores do ProJovem Urbano são professores com qualificação profissional relativamente parecida, pois a maioria deles (4 educadores) possui a mesma formação (Normal Superior), sem maior titulação e com experiência profissional que varia de 5 a 10 anos, com exceção de 01 professor que iniciou recentemente sua carreira docente.

É salutar que todos os educadores do ProJovem Urbano de Iranduba tenham e/ou estejam cursando nível superior. Todavia, a referida formação – Normal Superior - imprime ao corpo técnico do ProJovem Urbano uma formação técnica geral que por sua vez requer aperfeiçoamento, já que uma educação de qualidade exige professores especializados na área da disciplina que ministram.

3.3 Perfil dos Jovens no ProJovem Urbano de Iranduba

Partindo do pressuposto de que não se tem somente uma juventude, mas sim juventudes, representadas pela heterogeneidade e pluralismo que caracteriza a realidade vivenciada pelos jovens brasileiros, este trabalho buscou perfilar os jovens que fazem parte do ProJovem Urbano de Iranduba. É importante lembrar que o público alvo do ProJovem Urbano é composto por jovens, com idade entre 18 e 29 anos, os quais ainda não concluíram o ensino fundamental. Dessa maneira, os gráficos que se seguem permitem visualizar com mais precisão suas características.

Gráfico 01: Idade e Sexo



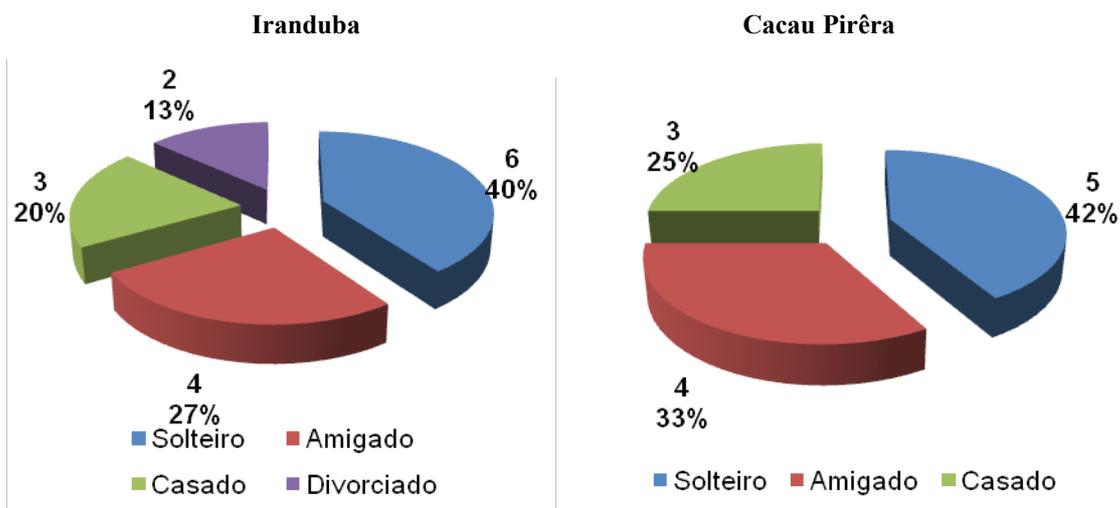
Fonte: Pesquisa de campo, outubro/09 a janeiro/10.

Os dados do gráfico 01 evidenciam que os alunos do ProJovem Urbano em Iranduba, do sexo feminino são relativamente mais velhos que os alunos do sexo masculino, uma vez que das 8 mulheres entrevistadas, 7 estão na faixa etária de 26 e 29 anos, enquanto que dos 7 homens entrevistados, 4 estão na faixa etária de 21 a 24 anos.

Em Cacau Pirêra o quadro não se difere, pois das 7 alunas entrevistadas, 4 possuem idade entre 26 e 30 anos, ao passo que dos 5 alunos entrevistados, 4 estão no grupo dos jovens com idade entre 19 e 23 anos.

Em relação à outro tópico de análise, situação conjugal dos alunos do ProJovem Urbano, o gráfico a seguir expressa as seguintes informações:

Gráfico 02: Situação Conjugal

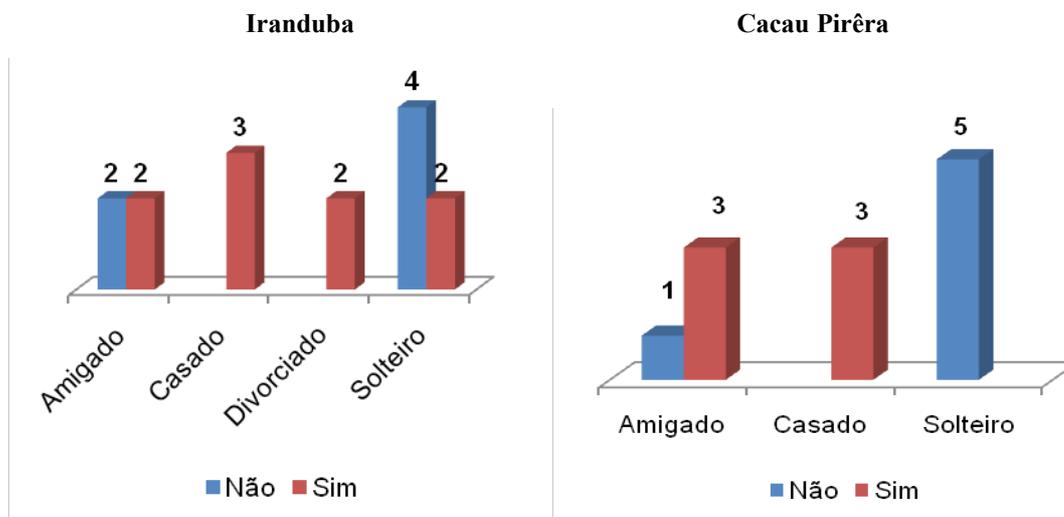


Fonte: Pesquisa de campo, outubro/09 a janeiro/10.

Os dados do gráfico apontam que, nos dois núcleos pesquisados, a maior parte dos alunos são solteiros, um total de 6 e 5 jovens, respectivamente, em Iranduba e Cacau Pirêra, seguidos daqueles que se encontram amigados, um número de 4 alunos nos dois casos, e casados, também com quantitativo igual nos dois núcleos, um total de 3 jovens.

Não obstante, com intuito de verificarmos a composição familiar destes alunos perguntou-se, então, se possuíam filhos. Em Iranduba boa parte dos alunos revelaram que sim, o que leva à constatação de que não somente os alunos casados e amigados possuem filhos, como também os solteiros. Uma vez que, em Iranduba, o quantitativo de casados e amigados é menor (7 jovens) que o quantitativo daqueles que informaram ter filhos (9 jovens).

Assim, buscou-se saber, efetivamente, o estado civil e a situação paternal/maternal dos alunos. Os dados podem ser visualizados no gráfico abaixo.

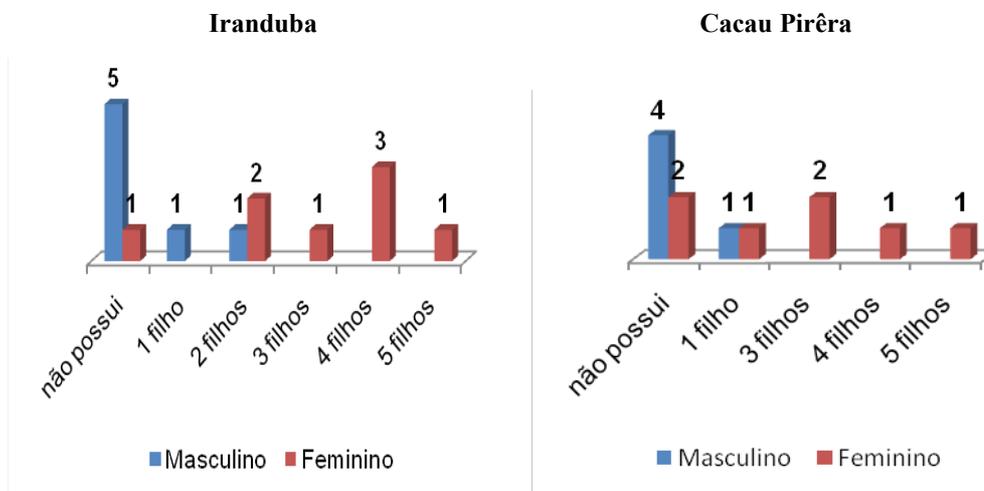
Gráfico 03: Relação Conjugal X Situação paterna/materna

Fonte: Pesquisa de campo, outubro/09 a janeiro/10.

Os dados do gráfico 03 ratificam que, em Iranduba, não somente os alunos casados e amigados possuem filhos (5 jovens), mas também os alunos solteiros (2 jovens) e alunos divorciados (2 jovens). Em Cacau Pirêra a situação difere, pois dos 6 alunos que informaram ter filhos, todos se encontram, conjugalmente relacionados, seja casados ou amigados.

A realidade vivenciada por Iranduba ratifica a discussão que se tem evidenciado na sociedade a respeito de uma nova configuração familiar, a monoparental, composta somente por um dos responsáveis familiar – pai ou mãe - e que difere da referência de família patriarcal, propagada anos atrás, isto é, uma família composta por pai, mãe e filhos.

Diante disso, buscou-se saber em quem era maior a incidência de filhos, se nos homens ou nas mulheres, e a quantidade de filhos que possuíam.

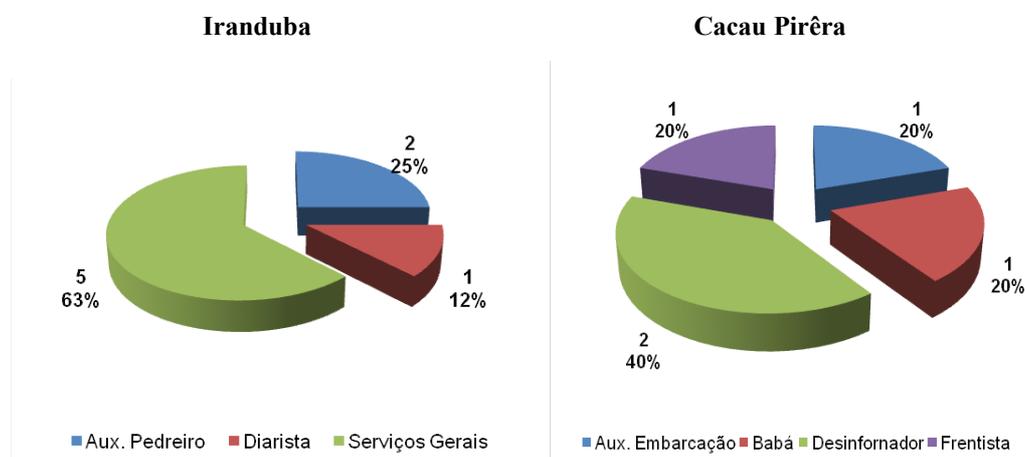
Gráfico 04: Quantidade de filhos por sexo

Fonte: Pesquisa de campo, outubro/09 a janeiro/10.

O gráfico 04 demonstra que, tanto em Iranduba quanto em Cacau Pirêra, são as mulheres que mais possuem filhos. Em Iranduba dos 9 alunos que disseram ter filhos, 7 são mulheres e em Cacau Pirêra dos 6 alunos que possuem filhos, 5 também são mulheres.

O gráfico 4 permite inferir que são famílias com uma composição familiar de quantitativo mediano de pessoas, pois dos 9 alunos em Iranduba que afirmaram possuir filhos, 7 possuem uma média de 2 a 4 filhos, e em Cacau Pirêra dos 6 alunos que disseram ter filhos, 5 também, possuem uma média de 2 a 4 filhos.

Outro ponto importante que se buscou saber é quantos alunos trabalhavam e quais as ocupações que exerciam. Os dados de referido questionamento podem ser visualizados no gráfico a seguir.

Gráfico 05: Função no trabalho

Fonte: Pesquisa de campo, outubro/09 a janeiro/10.

No que se refere as condições de trabalhos, no núcleo 6 (Irاندuba), dos 15 alunos entrevistados, 8 informaram exercer algum tipo de atividade laborativa, e no núcleo 7 (Cacau Pirêra), dos 12 alunos entrevistados apenas 5 exercem *labor*.

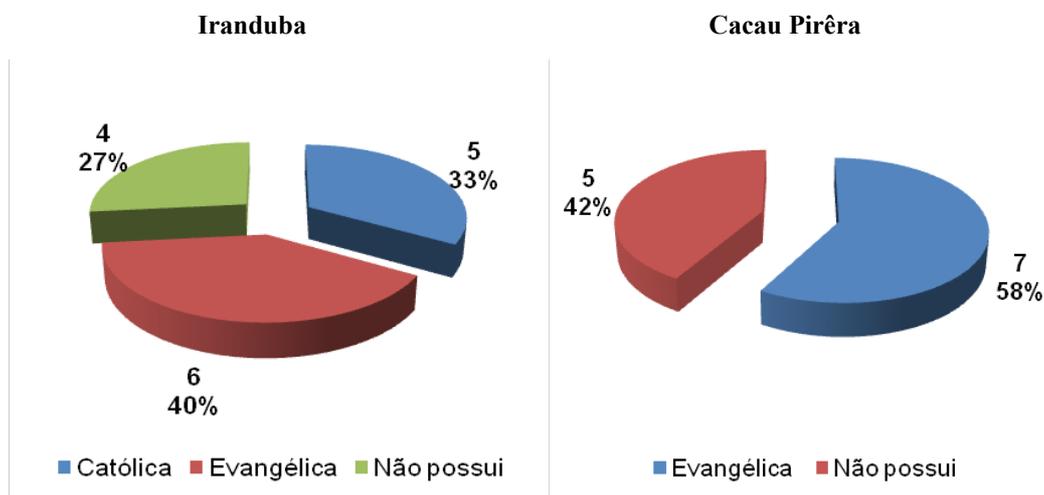
Deste quadro, dos alunos que exerciam algum tipo de atividade laborativa em Irاندuba, 5 trabalhavam com Serviço Gerais (nesta ocupação incluem-se os popularmente conhecidos “*garis*”, que trabalham limpando e organizando as ruas e praças do município) 1 era Diarista e 2 eram Auxiliares de pedreiro. Em Cacau Pirêra, 2 alunos eram desinformadores, isto é, trabalhavam nas olarias, colocando e retirando tijolos em fornos de alta temperatura, 1 era frentista de posto de gasolina, 1 era babá e, 1 era auxiliar de embarcação.

Como se vê, são trabalhos que exigem dos alunos, sobretudo, esforço físico e disposição e, conseqüentemente, acarretam fadiga e indisposição para os estudos. São,

estas as características que podemos observar nos alunos do ProJovem Urbano, fator que demonstra certa particularidade desses alunos em relação aos demais do ensino regular, exigindo dos profissionais, que atuam diretamente com eles, relativa artimanha para superar tal realidade.

Voltemos agora às reflexões para a questão da vida religiosa dos alunos que participaram da pesquisa. O gráfico seguinte irá mostrar os dados sobre esse aspecto.

Gráfico 06: Religião



Fonte: Pesquisa de campo, outubro/09 a janeiro/10.

Os dados do gráfico 06 revelam a presença da religiosidade na vida dos jovens, pois apesar alguns alunos terem afirmado não possuírem qualquer tipo de religião, 73% e 58% dos alunos, respectivamente, no núcleo de Iranduba e de Cacau Pirêra infomaram serem adeptos de alguma religião.

Conforme pode ser observado por meio dos dados acima, as características dos jovens de Iranduba e Cacau Pirêra apontam heterogeneidade e pluralismo. Isso ocorre, pois, embora pertencentes ao mesmo município e estejam tão próximos uns dos outros,

esses jovens mostram peculiaridades que tanto os aproxima como os difere, exigindo variadas posturas e iniciativas por parte deles mesmos e da sociedade. Um exemplo disso é a questão da religião haja vista que, apesar de ser visualizada na maioria dos jovens entrevistados, esta se manifesta de forma diferente: em Iranduba temos jovens católicos e evangélicos, já em Cacau Pirêra apenas evangélicos.

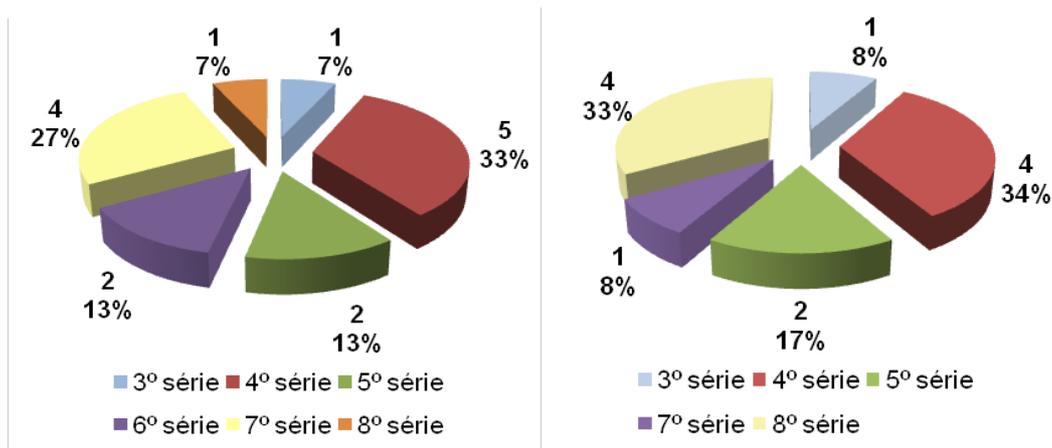
Esta realidade permite ratificar as idéias que Abramovay e Esteves (2009) fazem de juventude. Tais autores pontuam que na realidade social não existe somente um tipo de juventude, mas grupos juvenis que constituem um conjunto heterogêneo, com diferentes parcelas de oportunidades, dificuldades, facilidades e poder nas sociedades.

Entrementes, temos que o contexto social, histórico, econômico e alguns critérios de diversidade como raça, gênero e localidade geográfica apresentam forte influência na construção do conceito de juventude. A fim de dar continuidade ao delineamento do perfil dos alunos do ProJovem Urbano, buscou-se saber a escolaridade destes antes de ingressar no programa.

Gráfico 07: Escolaridade antes de ingressar no ProJovem

Iranduba

Cacau Pirêra



Fonte: Pesquisa de campo, outubro/09 a janeiro/10.

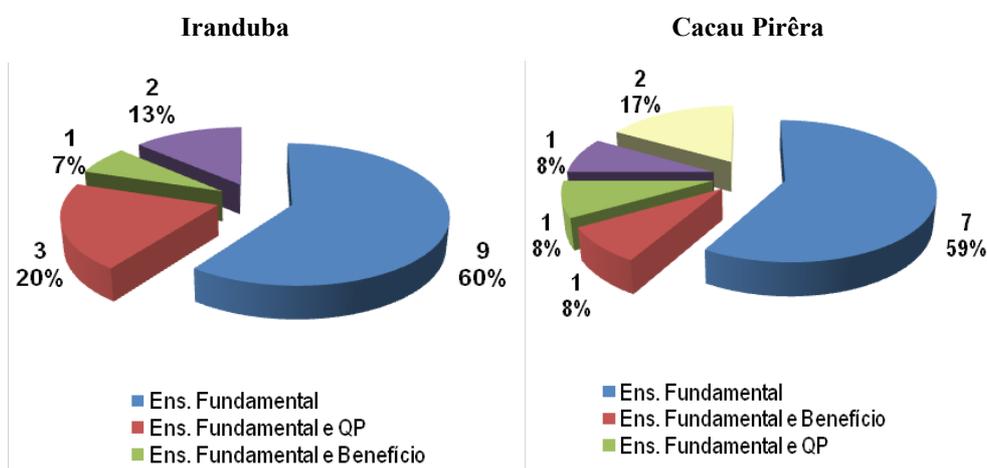
Como informado anteriormente, consitui-se como público-alvo do ProJovem Urbano, jovens que por diversas razões não concluíram o Ensino Fundamental. Partindo dessa premissa, indagou-se aos participantes da pesquisa em que série pararam de estudar antes de ingressarem no ProJovem Urbano.

Os resultados, expostos no gráfico 07 revelam que em Iranduba a maior parte dos alunos (5) estudaram somente até 5º ano do Ensino Fundamental (antiga 4ª série) e em Cacau Pirêra, o que por sinal foi significativo, um relativo número de alunos (4), o correspondente a 33% dos entrevistados, chegaram a cursar até o 9º ano do Ensino Fundamental (antiga 8ª série), porém, não o concluíram.

Dentre os motivos enumerados para tal fato temos, entre as mulheres, a questão da gravidez, bem como a ausência de pessoas para ficarem com os filhos e, assim, conseguirem frequentar as aulas; já entre os homens encontra-se a necessidade de trabalhar para ajudar a família, além do cansaço advindo do trabalho.

Nesta análise buscou-se também saber quais os motivos que levaram os jovens a retomar seus estudos e ingressar no ProJovem Urbano. Os resultados podem ser visualizados no gráfico a seguir.

Gráfico 08: Incentivos para os jovens ingressarem no ProJovem Urbano



Fonte: Pesquisa de campo, outubro/09 a janeiro/10.

Dentre os motivos que incentivaram os entrevistados a ingressarem no ProJovem Urbano, nos dois núcelos, destaca-se o desejo de concluir o Ensino Fundamental 60% e 59%, seguidos, em Iranduba, de 20% que objetivam a conclusão do Ensino Fundamental e a Qualificação profissional (QP). Em Cacau Pirêra, 17% informaram outros motivos para o incentivo. Nestes outros motivos encaixam-se o fato de os alunos estarem na mesma faixa etária, além do fato das aulas serem no turno da noite.

Dos dados apresentados no gráfico 08, chama atenção o fato de que, em ambos os núcleos, apenas 1 aluno pontuou como incentivo para ingressar no ProJovem Urbano a Conclusão do Ensino Fundamental, juntamente com o pagamento do benefício monetário.

Todavia, ao indagá-los à respeito do pagamento do benefício, todos os alunos foram unânimes em afirmar que ele é uma boa iniciativa, pois com o dinheiro que recebem do programa podem ajudar a custear as despesas da casa e os gastos escolares.

Não podemos esquecer que o ProJovem Urbano adentra no quadro dos Programas de Transferência de Renda, por conceder e condicionar o pagamento do benefício financeiro mensal, no valor de R\$ 100,00, à presença dos alunos nas salas de aula. De acordo com Stein (2008), esses programas objetivam a garantia de renda a todos, inclusive daqueles que não contribuem com nenhum sistema, porém, com caráter condicional.

Percebe-se, então, que o pagamento do benefício pode não ter sido um incentivo para ingressar no programa, mas se constiu numa condição para sua permanência, haja vista que, de acordo com os profissionais entrevistados, quando o pagamento da bolsa atrasa os alunos reclamam muito, ameaçam deixar o programa e, por vezes, até deixam. É possível denotar tais premissas nas falas dos profissionais abaixo:

. . . até hoje eles [Coordenação Estadual] não conseguiram resolver o problema do cartão dos alunos do projeto. Com isso, há grande resistência, há evasão. Muitos alunos dizem assim: Eu não venho para o Projovem por causa dos R\$ 100,00 (cem reais)! Mas é mentira, muitos deles vêm sim por causa dos R\$ 100,00 (cem reais). Acontece que eles não resolveram esse problema do cartão (...) aí não conseguiram solucionar o problema até hoje e a evasão está aí na sala de aula. (Profissional C)

Olha, particularmente, eu acho que até é uma boa iniciativa o que eles estão fazendo só que devido os alunos não terem o conhecimento, um bom conhecimento, eles fazem assim, alguns, não são todos, parou de pagar a bolsa o aluno parou de vir para aula. Nesse sentido, eu não acho bom a bolsa, porque eles dizem assim: se eu não recebo eu não estudo, como se aquilo fosse um valor que ele vai aprender para o resto da vida, que não é assim. Mas em alguns casos, como tem alunos que precisam muito e que eles estão

tanto recebendo quanto estão vindo, é uma participação muito boa nesse sentido. (Profissional D)

. . . porque nós temos problemas com os nossos alunos por desistência pela falta de pagamento. Tem aluno que nunca recebeu, mas está estudando porque quer aprender alguma coisa, mas tem alunos que passam mês e não recebem, aí desestimula e não quer vir mais (...) onde nós estamos perdendo mais alunos é nessa questão de pagamento. E nós não vemos uma pessoa para chegar e dizer que vai resolver e resolver de vez. (Profissional F)

Contudo, a partir da realidade observada no momento da coleta de dados, onde foi possível notar uma ínfima quantidade de alunos participando das aulas, e baseado nos depoimentos acima relatados, se pode deduzir que há certa dependência dos alunos do ProJovem Urbano ao pagamento do benefício, estando a presença na sala de aula, dessa forma, condicionada ao recebimento do mesmo.

Sabe-se que estes jovens são pessoas que nasceram e cresceram em contextos sociais e econômicos distintos, apresentam necessidades e potencialidades diferenciadas e que o valor financeiro representa muito. Portanto, mostram dificuldades em compreender o benefício como uma complementação à sua renda, devendo ser cessado no momento em que se qualifica e adquire condições para prover suas necessidades humanas e sociais. Além disso, os jovens também não conseguem perceber que o pagamento tem tempo determinado para acabar e o mais importante deve ser a conclusão do Ensino Fundamental.

3.4 ProJovem Urbano em Iranduba: (des) encontros na implementação da política pública para juventude

No que se refere às políticas públicas destinadas à juventude no Brasil, é possível dizer que houve relativo avanço, pois, em 2005 foi lançada a Política Nacional

de Juventude, juntamente com a criação da Secretaria Nacional de Juventude, no intuito de formular, supervisionar, coordenar, integrar e articular políticas públicas para a juventude; e o Conselho Nacional de Juventude, com objetivo de assegurar que a Política Nacional de Juventude, do Governo Federal seja conduzida por meio do reconhecimento dos direitos e das capacidades dos jovens, bem como da ampliação da participação cidadã.

Segundo León (2003), para viabilizar uma política de juventude é imprescindível dispor de um apoio institucional, seja de organismos nacionais, regionais ou locais, dos conselhos, ou dos organismos não-governamentais dedicados a questões de juventude, uma vez que no seu conjunto esses organismos podem gerar uma certa “massa crítica”, que permita avançar na construção e implementação de uma política genérica.

León (2003, p.78), em análise das políticas públicas de juventude, sublinha:

A discussão sobre política pública de juventude pode ser catalogada como “técnica” e “programática”, radicada nos organismos técnicos sobre juventude instalados nas diversas repartições; deixando clara a premissa básica de que as políticas públicas são decisões e opções do tipo político ou ético-político em sua gênese, o que deveria, numa sorte de seqüencialidade, ser o ponto de partida para o desenho, geração e implementação programática. Esse é o nível em que os maiores *déficits* existem no atual estado de coisas, no processo de construção de uma política pública de juventude.

De acordo com León (2003), para ver o verdadeiro alcance que possuem as temáticas juvenis na agenda pública não basta apenas recorrer ao nível dos discursos de certos programas, é preciso levar em conta as perspectivas e os ângulos inseridos nelas, pois, atrás de toda política encontra-se uma noção determinada do(s) sujeitos a quem se destina e suas problemáticas concretas e, o tipo de política e programas produzidos como resposta dependerá dessa noção.

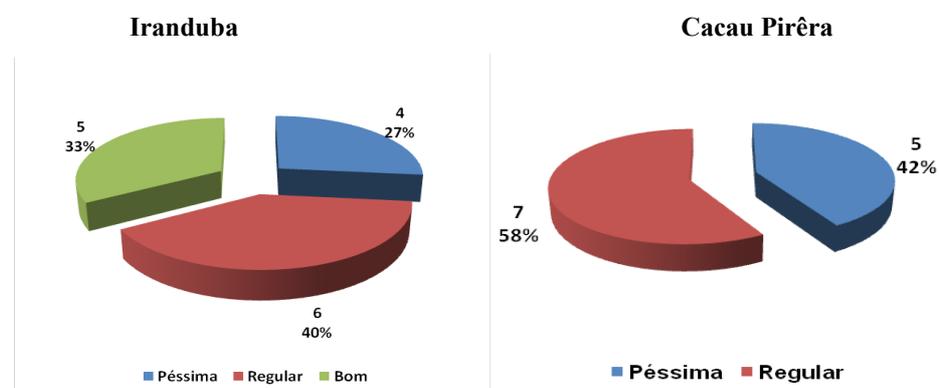
Nos tópicos que se seguem, se fará uma análise das condições e da forma de implementação do ProJovem Urbano, no município de Iranduba, como uma política pública para a juventude.

3.4.1 Condições de Oferta e Material Didático

O ProJovem Urbano é um programa do governo federal que foi criado em 2007, a partir da reformulação do Programa Nacional de Inclusão de Jovens – ProJovem, instituído em 2005, e que objetiva nas suas propostas de ações a articulação da educação, qualificação profissional e participação cidadã.

No que se refere à sua implementação no município de Iranduba/AM, buscou-se saber a opinião dos alunos à respeito das condições de oferta das atividades pedagógicas e da infra-estrutura dos núcleos em que se realizam as aulas. Os resultados deste levantamento podem ser visualizados nos gráficos a seguir. Assim, primeiramente, indagou-se os jovens a respeito das condições das salas de aula.

Gráfico 09: Avaliação das Salas de Aula



Fonte: Pesquisa de campo, outubro/09 a janeiro/10.

Os dados dos gráficos acima permitem inferir que, em ambos os núcleos, os alunos estão insatisfeitos com as condições das salas de aula do ProJovem Urbano, uma vez que suas opiniões variam, sobretudo, de *Regular* à *Péssimo*.

Em Iranduba, 27% e 40% dos alunos afirmaram que as salas de aula eram, respectivamente, regular e péssima. Em Cacau Pirêra, 58% disseram ser péssima e 42%. As razões para referidas opiniões podem ser identificadas no quadro a seguir.

Quadro 06: Justificativa dos alunos sobre avaliação das salas de aula.

	Entrevistados	Sexo	Idade	Avaliação	Justificativa
Iranduba	10	Masculino	24	Regular	Mal iluminada e calorenta.
	11	Masculino	27	Regular	Calorenta, as cadeiras são pequenas e desconfortáveis.
	6	Feminino	26	Péssimo	Calorenta, precisa de pintura e as cadeiras são pequenas.
	12	Feminino	27	Péssimo	Calorenta, pequena e as cadeiras são desconfortáveis.
Cacau Pirêra	2	Feminino	26	Péssimo	Calorenta, o ar-condicionado e o ventilador não funcionam.
	6	Masculino	19	Péssimo	Calorenta e as cadeiras são desconfortáveis.
	5	Masculino	23	Regular	Calorenta, o ar-condicionado e/ou ventilador não funciona.
	10	Feminino	30	Regular	Calorenta, ventilador barulhento.

Fonte: Pesquisa de campo, outubro/09 a janeiro/10.

A opinião dos alunos, expostas no quadro acima, permite concluir que as condições de oferta das salas de aulas do ProJovem Urbano não são favoráveis ao bom desempenho dos alunos, já que a maioria deles afirmou que as cadeiras são desconfortáveis e que sentem muito calor.

Esta situação, de acordo com os professores entrevistados, acarreta uma outra problemática, a desistência escolar. Tal questão é denotada em seus discursos:

Na sala de aula, aqui, há um certo desconforto para quem passou o dia na batalha, que a maioria são oriundos de olaria, de trabalhos pesados, porque é o seguinte, aqui, é olaria que comanda, essa que é a realidade (...) A sala é quente, desconfortável, algumas vezes com dificuldade de iluminação, você tem que ficar avisando a direção para ver se ela transfere, mas não tem [outra sala]. E você evidencia um certo desconforto nesse sentido. Não é legal, não é confortável. (Profissional B)

A sala de aula é espaçosa (...), mas o clima não favorece aos alunos, é reclamação direto, não favorece em nenhum momento a aprendizagem dos alunos, porque eles ficam incomodados e querem sair da sala de aula. É o calor, falta ventilação, o clima que é péssimo. (Profissional F)

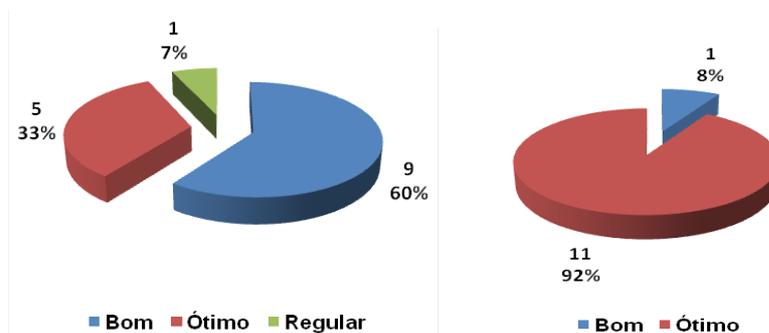
Como se constata, a questão das salas de aulas do ProJovem Urbano de Iranduba é um ponto que merece ser avaliado para aprimoramento do programa e da qualidade do ensino, bem como para satisfação dos alunos.

No que se refere ao material didático (Livros e Agendas) utilizado pelo ProJovem Urbano, a situação é diferente da infra-estrutura das salas de aulas. A opinião dos alunos variam de bom à ótimo. No núcleo de Iranduba 60% e 33% dos alunos atribuíram, respectivamente, conceitos bom e ótimo, totalizando 93, o que confere uma avaliação positiva do material didático. No núcleo de Cacau Pirêra observa-se um nível ainda maior de satisfação dos alunos com o material didático, uma vez que 92% dos alunos afirmaram ser o material ótimo, não se verificando a opção de *Regular*, apenas *Bom* e *Ótimo*.

Gráfico 10: Avaliação do Material Didático

Iranduba

Cacau Pirêra



Fonte: Pesquisa de campo, outubro a dezembro de 2009.

A justificativa para referidas opiniões revelam-se no quadro a seguir.

Quadro 07: Justificativa dos alunos sobre avaliação do Material Didático.

	Entrevistados	Sexo	Idade	Avaliação	Justificativa
Iranduba	1	Masculino	28	Bom	Um pouco difícil, porque passei muito tempo sem estudar, mas ensina muita coisa boa.
	9	Masculino	29	Bom	Bem explicado.
	13	Feminino	24	Bom	Consegue entender os assuntos.
Cacau Pirêra	1	Feminino	27	Bom	Conteúdo diferente e bem elaborado.
	3	Feminino	29	Ótimo	Bem explicado.
	8	Masculino	22	Ótimo	Bom, fácil de entender.
	9	Feminino	19	Ótimo	Assuntos novos e atualizados.

Fonte: Pesquisa de campo, outubro/09 a janeiro/10.

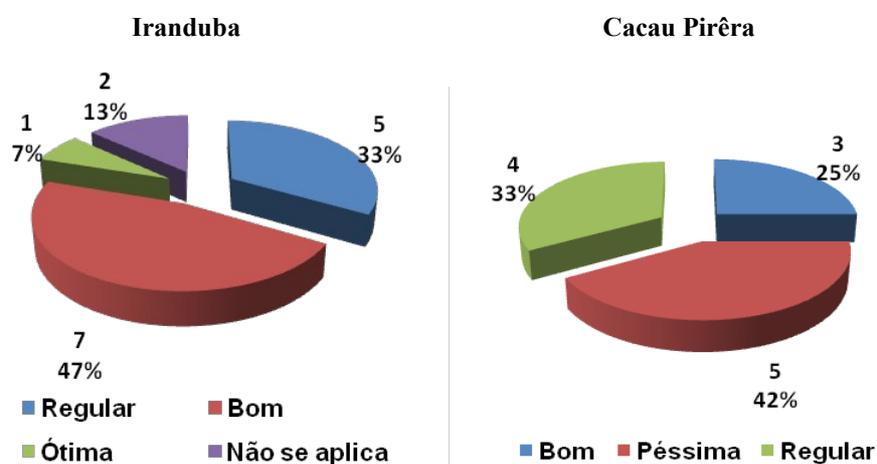
Conforme opinião dos alunos, expressas no quadro acima, é possível afirmar que o material didático do ProJovem Urbano (Livros e Agendas), foi avaliado positivamente na implementação do programa em Iranduba, pois, no que se refere aos livros, os alunos informaram gostar e compreender o conteúdo abordado no mesmo.

O ProJovem Urbano possui uma metodologia de trabalho diferenciada, cuja formação do aluno se baseia em um currículo resultante do cruzamento de eixos estruturantes com os conteúdos curriculares selecionados (ver quadro 4).

Assim, pode-se dizer que a utilização de livros específicos, isto é, criados, exclusivamente, para o ProJovem Urbano, onde os conteúdos são elaborados e abordados conforme a realidade dos seus alunos, representa uma inovação no oferecimento das políticas públicas destinadas a juventude.

Ainda na análise das questões de oferta buscou-se saber a respeito da opinião dos jovens sobre a merenda escolar oferecida aos alunos. De tal forma que se chegou ao seguinte resultado:

Gráfico 11: Avaliação da Merenda Escolar



Fonte: Pesquisa de campo, outubro/09 à janeiro/10.

Pelos dados apresentados no gráfico 11 é possível perceber um relativo embaraço nas opiniões. Em Iranduba 7% e 47%, o correspondente a 8 alunos, afirmaram, respectivamente, ser ótima e boa a merenda escolar. Contudo, 33%, isto é 5

alunos, disseram ser *Regular* e, 13% não merendam no programa. Em Cacau Pirêra, diferentemente de Iranduba, nenhum aluno afirmou ser ótima a merenda escolar. Nas suas opiniões, as merendas variam de péssima à regular, pois 42%, o correspondente a 5 alunos, falaram ser péssima e, 33%, isto é 4 alunos, disseram ser regular.

Quadro 08: Justificativa dos alunos sobre avaliação da merenda escolar.

	Entrevistados	Sexo	Idade	Avaliação	Justificativa
Iranduba	6	Feminino	26	Bom	Às vezes não dá para todos.
	8	Masculino	21	Bom	Tem todos os dias, mas às vezes é ruim.
	1	Masculino	28	Regular	Mal temperada.
	3	Feminino	28	Regular	Repetitiva.
Cacau Pirêra	4	Feminino	19	Regular	Mal preparada e às vezes falta.
	10	Feminino	30	Regular	Mal preparada.
	7	Feminino	24	Péssimo	Mal preparada, repetitiva e o aluno não pode repetir.
	12	Masculino	20	Péssimo	Repetitiva.

Fonte: Pesquisa de campo, outubro/09 a janeiro/10.

Os resultados expostos no quadro acima revelam dubiedade nas opiniões dos alunos. De acordo com os dados, verificou-se certa oscilação entre os conceitos “regular” e “bom”. Ora era *bom* porque havia a distribuição de merenda, ora era *regular* devido ao fato de não ser suficiente para atender a todos; além de, na opinião

dos alunos, ser ruim. No mais, as outras justificativas tenderam para o conceito “regular” ou “péssimo”, devido a baixa qualidade e pouca variedade da merenda escolar.

3.4.2 A implementação do Currículo Integrado

O ProJovem Urbano apresenta como princípio fundamental a integração da Formação Básica em prol da elevação do nível de escolaridade dos participantes, a Qualificação Profissional com o propósito de inseri-los no mundo do trabalho e a Participação Cidadã a fim de promover uma ação social vinculada à realidade vivida pelos jovens.

Ao integrar estas três dimensões, o ProJovem Urbano objetiva desenvolver a noção de Currículo Integrado. E o que significa isso?

De acordo com o PPI (2008, p. 35), “integrar significa inter-relacionar dimensões ou idéias de modo a construir um todo que faça sentido”. Em outras palavras, as três dimensões devem trabalhar no intuito de que uma fortaleça a outra, como também propicie a participação dos jovens.

Neste sentido, a busca pelo trabalho a partir da noção de Currículo Integrado - articulação das três dimensões - e sua interação com a realidade social vivenciada pelos jovens, objetiva, particularmente, a oportunização do protagonismo juvenil, uma vez que o ProJovem Urbano parte do princípio de que o sujeito aprende relacionando as novidades com aquilo que já conhece.

Partindo disso, a pesquisa procurou saber como está sendo implementado o Currículo Integrado no ProJovem Urbano de Iranduba. Dessa maneira, primeiramente, foi questionado aos profissionais, participantes da pesquisa, sobre o que conheciam e compreendiam por Currículo Integrado. As respostas podem ser visualizadas nos depoimentos a seguir:

. . . currículo integrado é a questão da formulação entre o que tem de conhecimento, o que está planejado, está desenvolvido no planejamento e integrá-lo a realidade do aluno. (Profissional B)

Eu entendo assim Currículo Integrado é (...) eu tenho que fazer a integração com outras matérias, com a vivência deles [os alunos] para ver o que eles tem de conhecimento para mim aproveitar numa aula, na sala de aula, pode até não ser na sala de aula, pode ser no espaço físico da escola. Como a gente já fez vários passeios, a gente faz trabalho com eles, foi feita apresentações, peças teatrais, nós fomos numa aldeia de índios, eles vieram, trouxeram [anotações], fizeram peças e isso para mim é Currículo Integrado, é uma mistura de uma matéria com a outra para desenvolver um trabalho global de todo o ProJovem. (Profissional D)

(...) na minha concepção, é a interação de disciplina, onde eu trabalho a matemática, a ciência da natureza, a língua portuguesa e outros temas transversais com a minha disciplina. E acho muito bom para o ensino dos alunos, porque vejo que, ao mesmo tempo, eles não ficam só naquela mesmice, de, por exemplo, na matemática ser só número, cálculo e nada mais. Para eles é como é que se diz, e como eles mesmos dizem, que o interessante é que em uma disciplina a gente estuda as outras. Facilita o aprendizado deles. (Profissional F)

Os depoimentos acima nos revelam que os técnicos responsáveis pela implementação do ProJovem Urbano em Iranduba conhecem, entendem e, ainda que minimamente, procuram trabalhar em suas aulas a interdisciplinaridade ou, como denominado no programa, o Currículo Integrado. Todavia, no decorrer da pesquisa foi possível identificar algumas dificuldades para aplicação do referido currículo.

A implementação do Currículo Integrado propõe a realização de variadas atividades pedagógicas como trabalho interdisciplinar, dinâmicas, passeios escolares, exposição de filmes, dentre outras, que exigem diferentes recursos, fator este onde, segundo os educadores do ProJovem Urbano, tanto do núcleo de Iranduba como de Cacau Pirêra, reside uma das maiores dificuldades de implementação do programa. De

acordo com os mesmos, o programa não dispõe de recursos financeiros e materiais para a realização dessas atividades, conforme se visualiza nos depoimentos que se seguem:

Aqui, essa é a minha dificuldade, não temos acesso. O ProJovem em si tem vários filmes, palestras para serem passados, e por não ter essa questão do material adequado para que a gente possa passar os filmes, tem atrasado sim a questão das aulas do ProJovem. A questão do data-show, de uma televisão, de um DVD, a escola tem, e como aqui à noite não funciona só o ProJovem, funciona o ensino regular, então, os outros professores requisitam e aí a gente, dificilmente, tem acesso a esse material. (Profissional C)

Nós temos uma proposta, nós temos um plano de ação né... aí, para executar esse plano de ação, nós precisamos de vários materiais, de transportes, outros e outros materiais, aí é que vem a questão, que muitas vezes deixa de ser realizado algumas atividades por conta desses materiais que não tem, aí ninguém sabe quem é o responsável por não conseguir, só sabe que não chega até nós. (Profissional F)

(...) às vezes tem uma brigazinha para conseguir (...) mas eu entendo, porque ela [direção da escola] tem que atender à escola toda, então, tem que agendar e muitas vezes a gente não chegou na frente no agendamento. (Profissional G)

Ao entrevistar os professores, é possível perceber que os educadores entendem o que é Currículo Integrado, todavia, não dispõem de subsídios suficientes para a implementação do mesmo. Isso ocorre, pois nos dois núcleos, o material eletroeletrônico, por exemplo, utilizado pelo ProJovem pertence à escola em que funciona suas atividades e não ao programa. Como nas escolas funciona tanto o ensino regular quanto o ProJovem Urbano, a prioridade é dada aos alunos do ensino regular, considerados os “donos da casa”.

A implementação do Currículo Integrado o ProJovem Urbano também oferece aos seus educadores formações – iniciais e continuadas - que servem de guia para a realização das atividades propostas aos educadores. Como se vê, o ProJovem Urbano possui características que lhes são peculiares como, por exemplo, o oferecimento de formações inicial e continuada a seus educadores, que lhes atribui grande valor no

estabelecimento de políticas públicas destinadas à juventude. Mas, em que consistem essas formações?

A *formação inicial* dos profissionais do ProJovem Urbano objetiva repassar aos seus educadores os conceitos e conteúdos envolvidos no desenho curricular do programa. Em outras palavras, ela apresenta o programa às pessoas que nele irão trabalhar.

Em relação à *formação continuada*, esta, por sua vez, ocorre durante todo o processo de implementação do programa. Segundo o PPI (2008), a formação continuada oportuniza momentos de discussão e de encaminhamentos em relação aos problemas e às questões do cotidiano da sala de aula, especialmente, quanto à aprendizagem dos alunos. São momentos de discussão em que se analisa as atividades e as dificuldades encontradas na implementação do programa, a fim de propor encaminhamentos para atividades futuras.

Tendo como referência este requisito proposto pelo Projovem Urbano, se buscou saber dos profissionais que atuam em Iranduba, se os mesmos participaram de alguma formação inicial e continuada e de que maneira são realizadas essas formações. Assim, os depoimentos dos profissionais confirmam a existência das formações, conforme observa-se a seguir:

Como está sendo o aproveitamento. Eles [facilitadores, responsáveis pela formação dos educadores] debatem muito sobre como é que está o andamento do projeto, se nós estamos vendo defeito nisso, como está sendo o retorno dos alunos e a nova metodologia do projeto está sendo implantada, está sendo direcionada para os alunos, se a gente tá dando aquela aula e novos planejamento, novas formas, sempre eles falam sobre isso: conteúdos novos, novas metodologias. (Profissional D)

Sim, ela [formação inicial] foi feita com duas coordenadoras da UEA (...), onde elas mostraram toda a estrutura do programa, o significado. Explicaram sobre a metodologia, sobre o curso, como era o curso diferenciado dos normais. [E a formação continuada] nós temos a cada três meses, um módulo,

um livro diferente, novos assuntos, onde nas capacitações, ela [facilitador, responsável pela formação dos educadores] vem para dar para a gente formas, estratégias de trabalhar esses novos métodos e conteúdos que vem. Então, cada capacitação é uma nova estratégia para a gente trabalhar os novos conteúdos que vem. (Profissional F)

Ela [as formações] teve dois momentos. O primeiro [formação inicial] para falar do programa, o programa em si, para quem se destinava (...) uma coisa mais técnica. Digamos assim, no primeiro momento foi mais falar do aspecto técnico administrativo, feito pela UEA. Já no segundo momento, [1º formação continuada] com participação da Pedagoga do ProJovem mesmo, da equipe técnica do ProJovem, eu percebo que é mais o aspecto pedagógico, quando eles vêm, eles vêm mais reforçar o aspecto pedagógico do conteúdo das apostilas. (Profissional G)

Com base nessas informações, é possível inferir que no município de Iranduba as formações, inicial e continuada, buscam capacitar e qualificar o quadro profissional para atuar no programa; permitem direcionar e acompanhar as atividades a serem implementadas ao longo do desenvolvimento do Projovem Urbano, bem como possibilitam ao educador eximir as dúvidas que surgirem no dia a dia, e que, portanto, representam um avanço na implementação das políticas pública para a juventude.

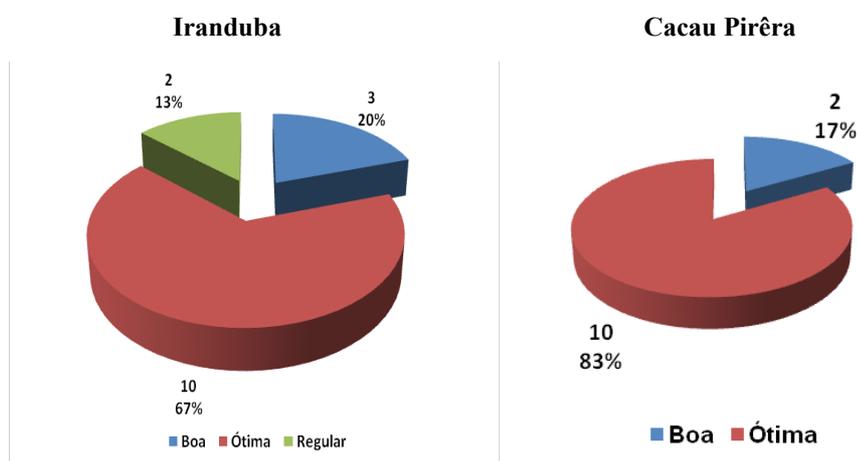
De acordo com León (2003), um dos elementos que merece atenção na perspectiva de avançar na construção e desenho de uma política pública de juventude se refere à *profissionalização do tema juventude*, o qual visa a profissionalização daqueles que trabalham, diretamente, com os jovens e/ou daqueles que se ocupam de pesquisas sobre juventude.

Neste sentido que se pode afirmar que a profissionalização dos educadores do Projovem Urbano contribui para uma nova perspectiva de implementação das políticas públicas para juventude no Brasil, já que os profissionais são preparados para atuar com diferentes jovens, nos mais variados contextos.

Partindo da premissa de que os educadores são capacitados para atuar no programa e oferecem bons serviços aos seus alunos, a pesquisa empenhou-se em saber,

a opinião dos alunos no que tange às aulas ministradas pelos educadores, assim como sobre as atividades oferecidas pelo ProJovem Urbano.

Gráfico 12: Avaliação das Aulas



Fonte: Pesquisa de campo, outubro/09 a janeiro/10.

Observa-se com base no gráfico que em ambos os núcleos as aulas do ProJovem Urbano são avaliadas, positivamente, por seus alunos. Em Irاندuba 67% e 20% atribuíram, respectivamente, conceitos *Ótimo* e *Bom*. Em Cacau Pirêra 83% imputaram conceito *Ótimo* e 17% *Bom*. As razões para tal posicionamento estão identificadas no quadro abaixo.

Quadro 09: Justificativa dos alunos sobre avaliação das aulas.

Idade	Entrevistados	Sexo	Idade	Avaliação	Justificativa
-------	---------------	------	-------	-----------	---------------

Iranduba	5	Feminino	27	Ótimo	Aulas diferenciadas (filmes, debates) e professores ensinam bem.
	7	Masculino	21	Ótimo	Professores ensinam bem e estão sempre presentes.
	9	Masculino	29	Ótimo	As aulas são diferentes do ensino regular, o livro é bom e professores ensinam bem.
Cacau Pirêra	6	Masculino	19	Ótimo	Professores são dedicados e têm paciência para ensinar as tarefas.
	8	Masculino	22	Ótimo	Professores são educados e pacientes e ensinam de maneira diferente.
	11	Masculino	27	Ótimo	Consigo entender, professores explicam bem e várias vezes, são pacientes.

Fonte: Pesquisa de campo, outubro/09 a janeiro/10.

De acordo com informações apresentadas no quadro 09, as razões pelas quais os alunos avaliam com bons resultados as aulas do ProJovem Urbano relaciona-se, sobretudo, com a atuação dos professores. Referida atuação, por sua vez, pressupõe uma relação com a formação inicial e continuada pelas quais participam e que objetivam capacitá-los para o bom desempenho profissional.

A dimensão Qualificação Profissional, como o próprio nome sugere, tem por função, ainda que minimamente, capacitar o aluno para inseri-lo no mundo do trabalho. Consoante ao PPI (2008), tal finalidade, para ser alcançada, se desdobra em 03 conjuntos de atividades: a formação técnica geral, os arcos ocupacionais e o Projeto de Orientação profissional (POP). Segundo informações dispostas no site oficial do ProJovem Urbano (2010), o programa dispõe de 22 arcos ocupacionais¹¹ que se desdobram em diferentes ocupações.

Nos dois núcleos do ProJovem Urbano de Iranduba/AM é oferecido o arco ocupacional de Turismo e Hospitalidade, o qual desdobra-se nas ocupações de

¹¹ São arcos ocupacionais do ProJovem Urbano: Administração, Agroextrativismo, Alimentação, Arte e Costura I e II, Construção e Reparos I e II, Educação, Esporte e Lazer, Gestão Pública e Terceiro Setor, Gráfica, Joalheria, Madeira e Móveis, Metalmeccânica, Pesca e Piscicultura, Saúde, Serviços Domésticos I e II, Serviços Pessoais, Telemática, Transporte e Turismo e Hospitalidade.

Organizador de eventos, Cumim (Auxiliar de garçom), Recepcionista de Hotéis e Monitor de Turismo local. As razões pelas quais no município de Iranduba é oferecido somente o arco de Turismo e Hospitalidade, não foram bem esclarecidas, como pode ser vislumbrado nos depoimentos abaixo:

Quando veio de lá [Coordenação Estadual] já vieram dizendo que ia ser o arco de Turismo, devido à ponte que está sendo feita, foi essa a justificativa. E, porque também (...) têm muita coisa turística aqui no Iranduba (...), depois que eu fiquei sabendo que têm muito lugares aí que dá para (...) fazer turismo (Profissional D).

Eu não sei te informar. Porque quando veio, já veio formado esse arco (...). Eu vejo que foi por causa da ponte, quando sair a ponte o Iranduba vai fazer parte da Região metropolitana, aí tem vários pontos turísticos no Iranduba, não são tão conhecidos, mas têm (Profissional F).

. . . como o Iranduba tem uma vocação natural para o turismo, mesmo que meio escondida (...) na conversa inicial foi perguntado pela Coordenação Estadual qual seria o arco para cá [Iranduba]. Eles [prefeito e secretário de educação], com essa peculiaridade do turismo (...), acharam por bem o turismo. Também por conta da região metropolitana que estava sendo implementada na época e, ao mesmo tempo, a ponte que está sendo construída (...) que vai haver um fluxo de turismo muito grande . . . (Profissional G).

Embora não tenham certeza do critério utilizado na escolha do arco ocupacional a ser oferecido no município de Iranduba, a opinião dos educadores demonstra certo consenso ao afirmarem que pode estar relacionada às condições geográficas do município, que dispõe de praias e sítios arqueológicos, favorecendo atividades turísticas, e às condições econômicas e políticas, as quais tendem a se transformar com construção da ponte sobre o Rio Negro.

Objetivou-se saber também sobre o que os alunos do ProJovem Urbano compreendem acerca das aulas de Qualificação profissional (QP). Tais entendimentos podem ser vistos no quadro a seguir.

Quadro 10: Entendimento dos alunos sobre as aulas de Qualificação Profissional.

	Entrevistados	Sexo	Idade	Aula de Qualificação Profissional (QP)
Irاندوبا	3	Feminino	28	Meio de se qualificar para o trabalho.
	4	Feminino	26	Aula para profissionalizar em um trabalho.
	5	Feminino	27	Aula que prepara o aluno para uma profissão.
	7	Masculino	21	Aprender uma profissão.
Cacau Pirêra	3	Feminino	29	Qualificar para uma profissão. Ter um currículo bem elaborado.
	6	Masculino	19	Ensina uma profissão.
	8	Masculino	22	Prepara o jovem para o mercado de trabalho.
	12	Masculino	20	Capacitar o aluno para um emprego.

Fonte: Pesquisa de campo, outubro/09 a janeiro/10.

As justificativas enunciadas acima imprimem clareza, por parte dos alunos, quanto ao entendimento do que deve ser uma aula teórica de Qualificação Profissional. Partindo da prerrogativa de que os alunos entendem o significado de aulas teóricas de Qualificação Profissional, a pesquisa procurou saber como essas aulas práticas são realizadas no Projovem Urbano de Irاندوبا.

Diferentemente das aulas teóricas, nas aulas práticas os resultados apontam que todos os alunos entrevistados, em ambos os núcleos, até o momento da pesquisa, ainda não haviam tido aula prática de QP, apenas atividade de turismo. Esta realidade reflete graves consequências ao programa, dentre os quais podemos destacar: a insatisfação dos professores em trabalhar, a desistência escolar e até mesmo a perda de credibilidade do programa.

De acordo com o Sistema de Monitoramento e Avaliação – SMA do Projovem Urbano, essa realidade representa uma das maiores preocupações na implementação do programa. Isso pode ser denotado na fala dos profissionais entrevistados:

Essa [dimensão] é a que temos maior preocupação. Infelizmente, ainda não ocorrem as aulas prática, apenas teórica, o que já era para acontecer há muito tempo e não acontece (...). O que a gente observa na qualificação profissional

que só estão na parte teórica, e a prática nada, e muitos alunos, educadores estão desestimulados, porque não recebem seu salário, não recebem décimo, não recebem férias, hoje a realidade nos municípios é essa, inclusive no município de Iranduba (Profissional I).

A Qualificação Profissional está tendo um peso muito grande para os municípios daqui do Amazonas, porque em nenhum começou, realmente, a prática dos arcos ocupacionais, e não existe previsão (...). Muitas pessoas entraram no ProJovem Urbano com intuito de terminar o ensino fundamental, para ganhar o auxílio, mas também com essa nova proposta que ele tem de oferecer um curso de qualificação profissional (...), então, os educadores e alunos acabam desestimulados com essa situação, porque não existe previsão para começar as aulas práticas, nem mesmo o material didático das aulas práticas chegou, então, eles continuam tendo as aulas de acordo com a parte teórica das unidades formativas. (Profissional J).

Os depoimentos acima revelam, que não somente a ausência de aulas práticas, como também a ausência/insuficiência de alguns direitos trabalhistas (férias, décimo terceiro) representam desestímulos nas aulas de Qualificação Profissional do ProJovem Urbano.

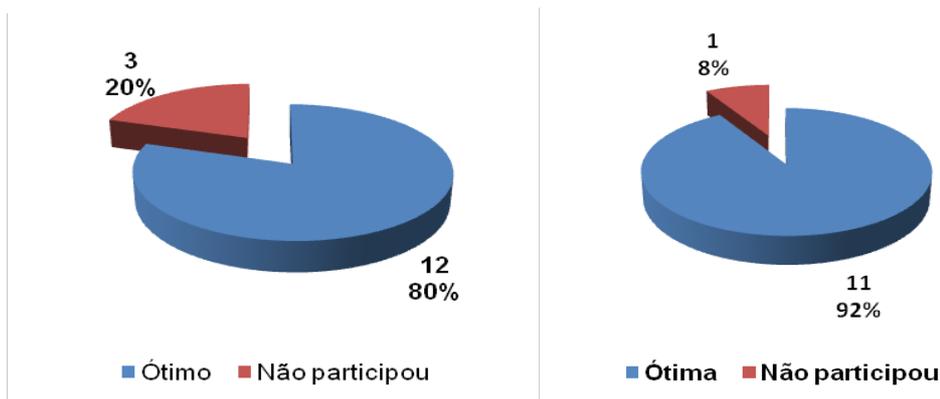
Em Iranduba, a qualificação profissional, inversamente ao que se propõe que é preparar o aluno para uma profissão e seu ingresso ao mundo do trabalho, tem se tornado uma barreira na implementação do programa. Insatisfeitos com condições de trabalho e apenas com aulas teóricas, professores e alunos acabam desestimulados.

A atividade de turismo, realizada pelos núcleos consistiu em passeios até a aldeia indígena Sateré Mawé, localizada na comunidade rural do Ariaú; o sítio arqueológico do km 06; e as ruínas de um monumento histórico na comunidade rural de Paricatuba. A opinião, demonstrada pelos alunos sobre essas atividades, pode ser visualizada nos gráficos a seguir:

Gráfico 13: Avaliação Atividade de Turismo

Iranduba

Cacau Pirêra



Fonte: Pesquisa de campo, outubro/09 a janeiro/10.

Os dados sinalizam que a referida atividade teve uma avaliação positiva na percepção dos alunos do ProJovem Urbano. Tanto no núcleo de Irاندuba, quanto no núcleo de Cacau Pirêra, todos os alunos que participaram da atividade aferiram conceito *Ótimo*. As justificativas para tal opinião podem ser visualizadas no quadro a seguir:

Quadro 11: Justificativa dos alunos sobre avaliação da atividade de turismo.

	Entrevistados	Sexo	Idade	Avaliação	Justificativa
Irاندuba	3	Feminino	28	Ótimo	Pôde conhecer lugares novos e aprendeu sobre a história do local e como os arqueólogos estudam.
	7	Masculino	21	Ótimo	Pôde conhecer a cultura dos índios e lugares que não conhecia.
	12	Feminino	27	Ótimo	Conheceu, pessoalmente, uma tribo indígena e visitou lugares dentro do próprio município que não conhecia.
Cacau Pirêra	5	Masculino	23	Ótima	Conheceu, pessoalmente, uma aldeia indígena e pode aprender um pouco da cultura deles.
	8	Masculino	22	Ótima	Conheceu lugares que não conhecia e aprendeu a dá valor ao município.

	11	Masculino	27	Ótima	Conheceu lugares novos e aprendeu um pouco de como ser um Guia de Turismo.
--	----	-----------	----	-------	--

Fonte: Pesquisa de campo, outubro/09 a janeiro/10.

As informações expressas no quadro acima revelam que a atividade de turismo realizada pelo ProJovem Urbano oportunizou aos seus alunos novos conhecimentos acerca de outras culturas, bem como de localidades regionais antes desconhecidas.

Todavia, esta atividade não estava, intimamente, ligada à prática profissional do arco ao qual estão se qualificando. Então, ao programa fica o desejo de que suas atividades e/ou ações sejam revistas e reelaboradas com mais objetividade. Com o propósito de que possa atender ao que a dimensão Qualificação Profissional se propõe: qualificar, ainda que minimamente, seus alunos para o mundo do trabalho.

As aulas de qualificação profissional devem preparar, treinar e oportunizar aos seus alunos ações que, de fato, estejam ligadas às ocupações a que esses pretendem se qualificar. Ao Organizador de Eventos, por exemplo, é necessário ensiná-lo como, onde e quem contratar para realizar um evento; ao Cumin, como tratar e atender seu cliente; ao Recepcionista de hotéis, como lidar com os hóspedes, e assim, sucessivamente, com as demais ocupações.

A dimensão Participação Cidadã, por sua vez, tem o objetivo de promover experiências de atuação dos jovens na comunidade em que residem. Ela se divide em dois conjuntos de atividades, a saber: a realização de reflexões sobre conceitos básicos para a participação cidadã e, a elaboração do Plano de Ação Comunitária - PLA. De acordo com o PPI (2008), as referidas atividades devem, necessariamente, ser desenvolvidas por um profissional de Serviço Social.

Diante disso, foi investigado, num primeiro momento, o entendimento dos alunos do ProJovem Urbano sobre as aulas de Participação Cidadã e, num segundo momento, em que curso estava a construção do PLA. As repostas ao primeiro questionamento podem ser vistas a seguir.

Quadro 12: Entendimento dos alunos sobre as aulas de Participação Cidadã.

	Entrevistados	Sexo	Idade	Aula Participação Cidadã
Iranduba	3	Feminino	28	Participar na sociedade. Colaborar em tarefas e interagir com os outros.
	10	Masculino	24	Aula para conhecer direitos e deveres. Ir reclamar na Câmara.
	15	Feminino	27	Se envolver na comunidade e procurar saber mais sobre o que esta acontecendo nela.
Cacau Pirêra	1	Feminino	27	Participar na sociedade. Dar opiniões. Saber como anda o município.
	8	Masculino	22	Participar das reuniões na comunidade.
	11	Masculino	27	Participar de movimentos na comunidade para ter direito de falar, opinar no destino do município.

Fonte: Pesquisa de campo, outubro/09 a janeiro/10.

As justificativas enunciadas imprimem clareza, por parte dos alunos, acerca das aulas teóricas de Participação Cidadã. Mas, como dito anteriormente, as aulas de Participação Cidadã não se restringem apenas a aulas teóricas. O componente curricular de Participação Cidadã, sob orientação de um profissional de Serviço Social, deve construir um Plano de Ação Comunitária – PLA, isto é, deve planejar, realizar e avaliar um trabalho comunitário, escolhido pelos alunos, que esteja fundamentado na realidade do município.

Todavia, dentre as aulas de Participação Cidadã assistidas pelos alunos participantes da pesquisa, nenhuma delas foi ministrada por um (a) Assistente Social e sequer fez menção ao PLA. Tal fato pode ser ratificado com os depoimentos que se seguem:

É também no município de Iranduba outra preocupação, porque quando a gente lê o PPI, o plano de implementação da execução do ProJovem Urbano, ele é bem categórico quando fala que, nas aulas de Participação Cidadã, deve ter um profissional de Serviço Social, inclusive, especificamente, no município de Iranduba, não tem uma assistente social como educadora de Participação Cidadã (...). De acordo com PPI, deve ser desenvolvidas atividades na comunidade, para o aluno conhecer aquela comunidade e, em cima da realidade da comunidade, trabalhar as atividades e o que a gente percebe, na verdade, não percebe isto. Então, é outra grande preocupação, pois além de não ter profissional de Serviço Social as atividades acabam sendo um desestímulo para os alunos (Profissional I).

De acordo com o PPI, a Participação Cidadã deve ser exercida por um profissional de Serviço Social e, infelizmente, em alguns município não possui profissionais de Participação Cidadã com graduação em Serviço Social. E, no município de Iranduba, na última supervisão, foi possível detectar que a Participação Cidadã não tem formação em Serviço Social (Profissional J).

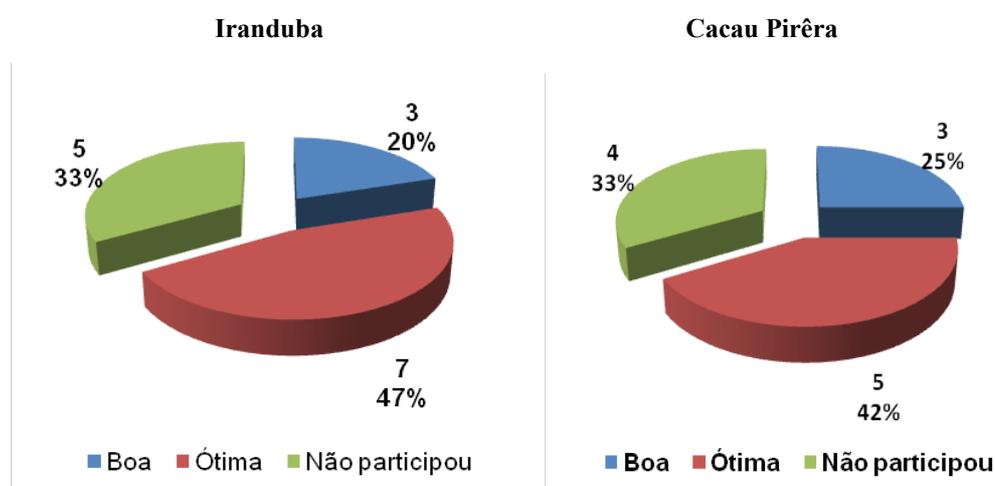
Os depoimentos revelam contradição ao que propõe o PPI para a implementação do componente curricular de Participação Cidadã e ao que é oferecido no programa, pois não dispõe de profissional de Serviço Social. Esta realidade ratifica uma das idéias de Souza (2008), a qual pontua que se deve distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz, ou seja, nem sempre tudo o que é proposto é executado. Vários fatores contribuem para que isto ocorra, dentre eles, a falta de intenção do governo em realizar a efetivação.

De acordo com os alunos, foram realizadas algumas atividades, porém, em nenhuma delas houve a participação dos mesmos no planejamento e na avaliação das ações, de forma que atendessem às suas perspectivas e à realidade do município, agindo, assim, inversamente ao que propõe o PLA.

As atividades desenvolvidas em Iranduba que envolveram a questão da Participação Cidadã foram: cadastramento de pessoas com necessidades especiais para Associação dos Pais e Amigos dos Excepcionais/APAE e arborização da praça, atividade esta realizada pelos alunos no dia comemorativo ao Meio Ambiente, por meio do plantio de algumas mudas de árvores na praça da cidade.

Em Cacau Pirêra foram feitas atividades como: visitas domiciliares aos colegas de classe que não estavam frequentando as aulas; mutirão de limpeza na praia; arrecadação de alimentos, a fim de ajudar um aluno estava doente e livros para montar a biblioteca da escola. A opinião dos alunos sobre as referidas atividades nos forneceram os seguintes resultados:

Gráfico 14: Avaliação das Atividades de Participação Cidadã



Fonte: Pesquisa de campo, outubro/09 a janeiro/10.

Os dados contidos no gráfico 14 permitem concluir que as atividades de participação cidadã, nos dois núcleos, foram avaliadas de forma positiva pelos alunos. Em Irاندuba e Cacau Pirêra, respectivamente, 47% e 42% dos alunos avaliaram com conceito *Ótimo* as atividades. O motivo pelo qual as atividades foram avaliadas com “bons olhos” para os alunos deve-se às seguintes razões:

Quadro 13: Justificativa dos alunos sobre avaliação da atividade de Participação Cidadã.

	Entrevistados	Sexo	Idade	Avaliação	Justificativa
Irاندuba	5	Feminino	27	Ótimo	Pôde ajudar, sentiu-se útil e aprendeu mais sobre direitos.
	8	Masculino	21	Ótimo	Pode participar na sociedade conscientizando as pessoas sobre o meio ambiente.

	15	Feminino	27	Ótimo	Aprende a se comunicar melhor com as pessoas, a valorizar profissões como agente de saúde e pôde conhecer a realidade que vivem as pessoas.
Cacau Pirêra	2	Feminino	26	Ótimo	Os colegas voltaram a frequentar as aulas.
	8	Masculino	22	Ótimo	A Biblioteca poderá servir para muitas pessoas.
	10	Feminino	30	Ótimo	Aprende a dar valor à conservação do meio-ambiente.

Fonte: Pesquisa de campo, outubro/09 a janeiro/10.

As justificativas contidas no quadro acima permitem depreender que, embora entendam o objetivo das aulas de participação cidadã – quadro 12-, a opinião dos alunos está voltada para a sua subjetividade. Os alunos do ProJovem Urbano ainda não conseguem entender que as atividades de participação cidadã devem, ao que consta no PPI (2008), promover não somente o seu desenvolvimento pessoal, como também o desenvolvimento da sociedade e a garantia dos seus direitos.

Assim, pode-se inferir que as políticas públicas destinadas à juventude necessitam de aperfeiçoamento nos seus postulados de tratamento e percepção do ser jovem, de forma que permitam elaborar e implementar programas capazes de preparar, efetivamente, os jovens, da melhor forma possível para a participação, além de colaborem para que todas as políticas públicas atinjam uma perspectiva geracional-juvenil.

A UNESCO (2004) pontua alguns critérios constitutivos de uma perspectiva geracional-juvenil em políticas públicas de juventude, dentre os quais se destacam:

- a) Considerar os jovens a partir de uma perspectiva dupla: como beneficiários dos serviços e como atores estratégicos do desenvolvimento;

- b) Funcionar com base em um ajuste de esforços entre todas as instituições envolvidas;
- c) Responder à heterogeneidade dos grupos juvenis existentes, focalizando ações diferenciadas;
- d) Promover a participação mais ampla e ativa dos jovens em seu desenho, implementação e avaliação efetiva;
- e) Realizar um esforço deliberado para sensibilizar os tomadores de decisões e a opinião pública em geral sobre temas relacionados a juventudes e combater estereótipos sobre os jovens.

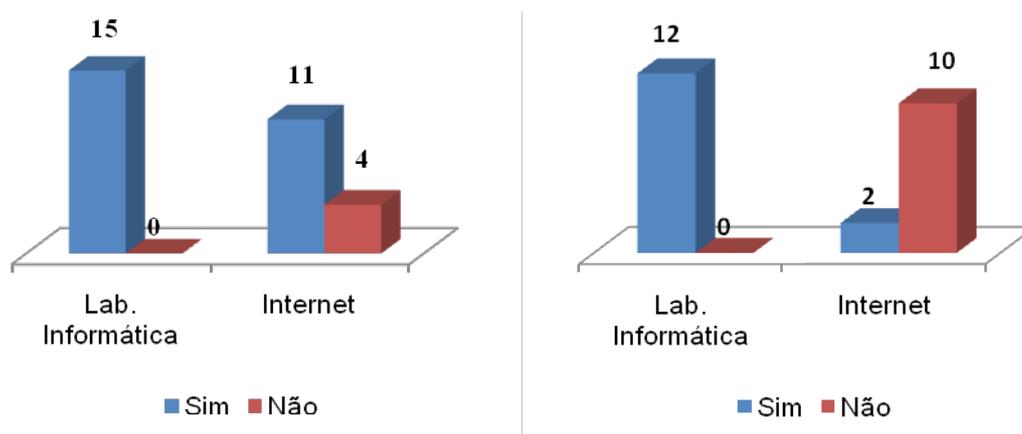
O que se defende é o fato de que não somente o ProJovem Urbano, mas também os demais programas sociais, propiciem atividades que objetivem fornecer aos jovens visibilidade, autonomia e poder de participação para opinar. Além disso, esse programas precisam conduzir políticas públicas que percebam e compreendam os jovens nas suas mais diferenciadas formatações.

[Conforme o PPI (2008), além das aulas, da Formação Inicial, da Qualificação Profissional (QP) e da Participação Cidadã (PC), aos alunos do ProJovem Urbano devem ser oferecidas, também, aulas de inclusão digital. Tais aulas devem proporcionar ao jovem uma oportunidade efetiva de aprender o básico em informática. Devido a isso, a pesquisa buscou informações sobre o fornecimento de aulas de informática aos alunos do Projovem Urbano em Iranduba.

Gráfico 15: Laboratório de Informática com acesso à internet.

Iranduba

Cacau Pirêra



Fonte: Pesquisa de campo, outubro/09 a janeiro/10.

Os números apresentados no gráfico revelam que, em ambos os núcleos, os alunos do ProJovem Urbano têm acesso ao laboratório de informática. Contudo, nem todos possuem acesso à internet. Em Iranduba, dos 15 alunos entrevistados, 4 disseram não utilizar a internet, e em Cacau Pirêra dos 12 alunos entrevistados, 10 afirmaram não acessar a internet nas aulas de informática do ProJovem Urbano.

De acordo com os alunos entrevistados, esta divergência de opiniões ocorre devido ao fato de nem todos os computadores estarem ligados à rede mundial. Geralmente, apenas 2 ou 3 computadores são interligados à internet e o acesso a eles, muitas vezes, é restrito aos professores e operadores do laboratório de informática.

É importante ressaltar ainda que os laboratórios de informática utilizados pelos alunos do ProJovem Urbano de Iranduba não são localizados nos núcleos de atividade do programa, mas sim na secretaria municipal de educação do município. Conforme as informações fornecidas pelos educadores entrevistados, esta realidade acaba acarretando alguns transtornos na implementação do programa.

Em Cacau Pirêra, por exemplo, em virtude da distância do núcleo até a Secretaria de Educação, localizada na sede do município, a cerca de 15 Km da escola, as

aulas de informática são ministradas aos sábados. Isso faz com que um grande número de alunos não compareça às aulas, sem contar as despesas oriundas do aluguel de ônibus e compra de combustível para transportar os alunos até o local.

Além das fragilidades e potencialidades encontradas na execução do ProJovem Urbano destaca-se a existência de seu exclusivo Sistema de Monitoramento e Avaliação, visualizadas no tópico a seguir.

3.5 Sistema de Monitoramento e Avaliação do ProJovem Urbano.

Sabe-se que a prática avaliativa ainda é incipiente no Brasil. Neste sentido, é possível dizer que o ProJovem Urbano anuncia um avanço na sua configuração, uma vez que dispõe de um exclusivo sistema de monitoramento e avaliação das suas atividades em seu desenho pedagógico.

Neste pressuposto de avaliação e monitoramento de políticas públicas, sobretudo, daquelas destinadas aos jovens, a UNESCO (2004) pontua a necessidade de se definir fronteiras entre planejamento, financiamento e execução, assim como de separar financiamento e execução das funções de avaliação, as quais devem ser realizadas por um terceiro agente institucional.

Neste sentido, é possível dizer que o Sistema de Monitoramento e Avaliação – SMA ProJovem Urbano representa um avanço nas políticas públicas para a juventude, visto que suas atividades de se dão através de instituições diferentes da executora do programa.

Atualmente, as atividades de monitoramento e avaliação do ProJovem Urbano são realizadas pelas Universidade Federais¹² e são feitas com base na aplicação de exames de capacidades básicas, aplicadas aos conteúdos do ensino fundamental via instrumentos de avaliação.

Os instrumentos de avaliação e os resultados das aplicações são elaborados e processados pelo Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Faculdade de Educação – CAED/UFJF; analisados pelo Grupo de Trabalho (GT) de Avaliação e sua apropriação se dá, progressivamente, da seguinte maneira: Coordenação Nacional, Coordenações Municipais, Universidades Regionais, Instituições Formadoras e Professores.

O sistema de monitoramento e avaliação do ProJovem Urbano objetiva, sobretudo, averiguar a qualidade da implementação do programa, verificando a relação do que é proposto em seu projeto pedagógico com aquilo que é oferecido aos seus alunos, sempre levando em consideração a opinião dos alunos, com a finalidade de identificar o que deve ser mantido e o que precisa ser aperfeiçoado. Tais premissas podem ser visualizadas nos depoimentos que se seguem:

O monitoramento e a avaliação são primordiais, porque essas informações são repassadas para coordenação nacional que geram relatórios que detectam as fragilidades e potencialidades do programa ProJovem Urbano, com vistas ao seu aperfeiçoamento (...). É importante nisso, se fizer esse acompanhamento, se as informações repassadas forem, realmente, pra melhoria do programa, e esse é um esforço do SMA, ele vai detectar as fragilidades e potencialidades com vistas ao aperfeiçoamento deste programa (Profissional I).

Acredita-se que ele [SMA] permite com que a coordenação nacional, a coordenação executiva possa ter dimensões de algumas situações, de algumas fragilidades que o programa está apresentando naquele momento e que, talvez, não possam ser alteradas nesse processo, nesse período, mas que, com certeza, podem auxiliar nos próximos ProJovem. (Profissional J).

¹² Nos municípios do Amazonas as atividades de avaliação e monitoramento são realizadas pela Universidade Federal do Amazonas/UFAM.

Esse posicionamento coaduna-se com o que Gomes (2001) defende como objetivos da avaliação. Para a autora, a avaliação não pode restringir-se apenas a oferecer subsídios à atuação do Estado, já que ele não é o único executor de políticas sociais. A missão da avaliação, neste contexto, seria a de realimentar as ações, buscando aferir resultados e impactos na alteração da qualidade de vida da população beneficiária. Seria uma avaliação capaz de revelar os contornos e tendências que marcam a política social.

Parte-se, dessa forma, do princípio de que além de uma dimensão técnica da avaliação, há uma dimensão política reveladora dos interesses públicos. Para tanto, se consideram como momentos políticos privilegiados da avaliação o processo decisório de formulação de políticas sociais, a participação da população no processo avaliativo e o processo de publicação dos resultados.

Não obstante, ainda que as atividades avaliativas do sistema de monitoramento e avaliação do ProJovem Urbano sejam propositivas à solidificação da prática avaliativa como passo fundamental à implementação de uma política pública, a resistência na realização dessas práticas insiste em permanecer e dificultar o ciclo de realização das políticas públicas. Veja as falas abaixo:

Eles [educadores] ainda não têm uma visão de que é importante desenvolver as atividades [de avaliação e monitoramento], pois o que eles têm como cultura é que avaliar é fiscalizar, a gente leva nome de fiscalizador... Ah! A UFAM tá aqui! Então é gerada toda uma roupagem sobre a UFAM que na verdade não é (...). O educador, muitas vezes, não entende o papel da equipe do SMA (...). O que era para contribuir para eles, eles vêem como uma ameaça e não como algo que venha contribuir para melhoria e para qualificar o programa (Profissional I).

Alguns [educadores] não têm dimensão do que seja, realmente, o sistema de monitoramento, qual o papel do sistema de monitoramento e qual o papel da própria coordenação executiva. Muitos entendem o sistema de monitoramento como a fiscalização e isso gera até um outro sentimento (...), faz com que os alunos fiquem ansiosos ou que gere uma demanda maior de presença quando sabem que a UFAM está no município (...). Parece que a gente vai com uma placa: A UFAM chegou! (Profissional J).

Os depoimentos acima revelam que a compreensão do sentido e o objetivo das práticas avaliativas ainda não foi absorvido por todos os técnicos e educadores responsáveis pela implementação do ProJovem Urbano no município de Iranduba. Alguns educadores ainda enxergam a avaliação, única e exclusivamente, como uma fiscalização, e não entendem que, embora seja uma “fiscalização”, é para que se detectem as fragilidades e potencialidades do programa e, assim, se possam buscar alternativas de superação e/ou aperfeiçoamento das suas atividades.

O que se busca são políticas públicas juvenis que observem o jovem na sua totalidade e que imprimam novas estratégias de implementação, onde o jovem seja ator principal do processo. Logo, as políticas públicas para juventude deve ser, segundo Rodríguez *apud* León (2003, p. 89):

... *integrals*, no sentido de procurar encarar a problemática juvenil em todos os seus componentes e com uma perspectiva de conjunto, no marco de estratégias globais de desenvolvimento; *especificas*, no sentido de responder com precisão às múltiplas arestas de tal problemática, sem esquemas preconcebidos; *concertadas*, envolvendo todos aqueles setores e atores relevantes no domínio da juventude; *descentralizadas*, brindando uma forte prioridade aos esforços no plano local; *participativas*, critério que implica necessariamente num grande protagonismo juvenil; e *seletivas*, priorizando fortemente os jovens do estrato popular urbano e rural e as mulheres jovens em particular.

Baseando-se nesta assertiva de León (2003), pode-se concluir que ProJovem Urbano, mesmo diante de encontros e desencontros, configura como um novo caminho a ser trilhado pelas políticas públicas para juventude, pois, ainda que discretamente, o programa tem sido *integral* ao buscar articular educação, qualificação profissional e participação em um único programa; *concertado* por propiciar o envolvimento de várias instituições e instâncias de gestão; *descentralizado* por valorizar atividades em nível local; e, *participativo* por levar em consideração a opinião dos jovens e incentivar seu envolvimento na comunidade.

O esperado é que o ProJovem Urbano supere suas limitações e configure-se, de fato, como uma política pública de juventude, embasada na perspectiva geracional-juvenil, ou seja, que combata os estereótipos sobre os jovens; promova o protagonismo juvenil; se articule com as diferentes instituições que trabalham com jovens, visualize os jovens nas suas mais variadas expressões sociais, culturais e geográficas e imprima ações que superem as condições de miséria e pobreza vivenciada por muitos dos jovens brasileiros.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No Brasil, ser jovem, nos dias atuais, é fazer parte de uma multiplicidade de identidades, posições e vivências que caracterizam as juventudes nos seus mais variados contextos, isto é, que singularizam os jovens de acordo com o contexto social, político e econômico a que estão inseridos. Por esta razão, pensar nas políticas públicas para a juventude requer, acima de tudo, reconhecer a existência de diversas juventudes.

Contudo, os jovens brasileiros estiveram durante muito tempo cerceados por uma política pública que versou, exclusivamente, sobre seus direitos. Em 2005, o Governo Federal Brasileiro, lançou a Política Nacional de Juventude e o Programa Nacional de Inclusão de Jovens: Educação, Qualificação e Ação Comunitária – Projovem que, em 2007, foi reformulado e passou a se chamar Programa Integrado de Juventude, sendo composto por quatro modalidades: Projovem Adolescente, ProJovem Urbano, ProJovem Campo e ProJovem Trabalhador.

Este trabalho realizou um estudo sistemático e analítico da modalidade ProJovem Urbano do Programa Integrado de Juventude no município de Iranduba/AM e alcançou os seguintes resultados:

O programa possui dois núcleos de atividades, um localizado na sede do município, na Escola Estadual Isaías de Vasconcelos, e outro no distrito rural de Cacau Pirêra, na Escola Municipal Procópio Maranhão. Todavia, pode-se notar que referidos núcleos não dispõem de boa estrutura para oferecimento das atividades.

Em ambos os núcleos, as salas de aula são pequenas para comportar o quantitativo de alunos matriculados, abafadas, pouco/mal iluminadas, com cadeiras

desconfortáveis. Além disso, os centros não possuem laboratório de informática, e, em Cacau Pirêra, não há nem mesmo biblioteca.

Estas fragilidades acarretam consequências que dificultam a implementação do ProJovem Urbano, pois o desconforto das salas de aula e a ausência de estrutura pedagógica para realização das atividades escolares acabam influenciando a desistência escolar dos alunos.

Igual teor ocorre com o pagamento mensal do benefício. Aos alunos do Projovem Urbano é concedido um benefício mensal no valor de R\$ 100,00, condicionado à frequência regular às aulas. Porém, de acordo com os alunos e professores entrevistados, o atraso e até mesmo o não pagamento do benefício, representa uma situação constante no programa, favorecendo, conseqüentemente, a desistência e/ou a constante ausência dos alunos nas salas de aula, fator que dificulta o bom aprendizado e a implementação do programa.

No que se refere às aulas ministradas e ao material didático utilizado pelo Projovem Urbano, a situação difere, pois, na opinião dos alunos, os livros abordam conteúdos bons, de fácil compreensão e, os professores são atenciosos, conseguindo expor muito bem os assuntos de suas aulas, fatores estes que podem ser considerados pontos positivos na implementação do programa.

O Projovem Urbano propõem em seu projeto pedagógico o oferecimento de capacitações - Formações Iniciais e Continuadas - que têm for finalidade apresentar e preparar os educadores para atuarem no programa. Em Iranduba, foi possível notar que essas capacitações ocorrem regulamente e que alcançam o fim a que se destinam, pois uma das principais razões para os alunos considerarem as aulas do Projovem boas refere-se ao bom desempenho dos professores na sala de aula.

Quanto à implementação do Currículo Integrado no ProJovem Urbano, isto é, da articulação das três dimensões que compõe o programa – Ensino Fundamental, Qualificação Profissional e Participação Cidadã – observou-se certas limitações.

Partindo do entendimento de que o incentivo à qualificação profissional constitui uma das premissas do ProJovem Urbano, foi possível detectar que as iniciativas do programa direcionadas a este fim não tem sido suficientes, uma vez que, de acordo com os alunos e professores entrevistados, as aulas de qualificação profissional resumem-se a aulas teóricas. Tais aulas ensinam, mas não prepararam, verdadeiramente, o aluno para adentrarem e atuarem no mercado de trabalho.

A Participação cidadã, por sua vez, pressupõe a atuação do aluno do ProJovem Urbano na sua comunidade, por meio da criação de um plano comunitário que, sob a orientação de um profissional de Serviço Social, objetiva melhorias no contexto social em que o jovem está inserido.

Entretanto, nos núcleos de atividades do ProJovem Urbano de Iranduba, foi constatado que as atividades de Participação Cidadã não são desenvolvidas por um profissional de Serviço Social, conforme propõe o PPI, e que até o presente momento não havia projetos e/ou planos definidos de ações para serem realizadas na comunidade.

Nas aulas de informática também observou-se algumas limitações. Os núcleos de atividade não dispõem de laboratório de informática, as aulas são realizadas fora do núcleo - na Secretaria Municipal de Educação – e os computadores não dispõem de acesso à internet. Essas limitações dificultam uma das premissas fundamentais para a designação de política pública para juventude, a qual diz respeito à participação e autonomia dos jovens.

Não obstante, este trabalho parte da premissa de que a condição juvenil deve ser tratada sem estereótipos e que a consagração dos direitos dos jovens precisa partir da própria diversidade caracterizadora da(s) juventude(s). Dito de outra forma, as políticas públicas para juventude devem promover a participação, autonomia e identidade dos jovens, de maneira que suas formas de agir, viver e se expressar sejam valorizadas.

Na verdade, o que se busca com este trabalho é o entendimento de que as políticas públicas para juventude devem, antes de tudo, questionar: a qualidade e o sentido de tais políticas e em que medidas elas são modeladas de acordo com construtos de direitos, necessidades e vontades das juventudes (enfoque geracional-juvenil), ou seja, compreende que as políticas públicas para juventude devem considerar os princípios éticos-políticos que contribuem tanto para uma rede de proteção social dos diversos grupos juvenis como para potencializar sua participação e autonomia.

No mais, diante dos resultados aqui apresentados, este trabalho propõe como alternativas para a melhoria do desempenho do programa Projovem em Iranduba: a realização de aulas práticas na dimensão Qualificação Profissional, a construção e aplicação do Plano de Ação Comunitária, reformas e adaptações na infra-estrutura dos núcleos, disponibilização de laboratório de informática dentro do próprio núcleo e regularidade no pagamento do benéfico.

Assim, espera-se que os jovens inseridos no ProJovem Urbano, ao concluírem o programa, da forma como pedagogicamente se propõe, possam de fato, ter sua autonomia, identidade e participação reconhecida, com vistas à efetivação dos seus direitos e à construção de uma sociedade melhor.

REFERÊNCIAS

- ABAD, Miguel. Crítica política das políticas de juventude. In: **Políticas Públicas: juventude em pauta**. São Paulo: Cortez: Ação Educativa, Assessoria, Pesquisa e Informação. Fundação Friedrich Ebert, 2003.
- BAPTISTA, Dulce Maria Tourinho. O debate sobre o uso de técnicas qualitativas e quantitativas de pesquisa In: MARTINELLI, Lúcia Maria (Org.). **Pesquisa qualitativa: um instigante desafio**. São Paulo: Veras Editora, 1999.
- BARBALHO, Célia Regina Simonetti; MORAES, Suely Oliveira. **Guia para Normalização de Teses e Dissertações**. Manaus: UFAM, 2003.
- BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: fundamentos e história**. – 5.ed. São Paulo : Cortez, 2008.
- BRASIL. Ministério da Educação. **Projeto Político Pedagógico Integrado**, 2008.
- CARA, Daniel; GAUTO, Maitê. Juventude: percepções e exposição à violência. In: **Juventudes: outros olhares sobre a diversidade**. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria da Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade; Unesco, 2007.
- CONCEIÇÃO, Rosilene Silva. **A Percepção da Degradação Ambiente em Iranduba-Am: uma análise integrada**. 2009. 175p. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Universidade Federal do Amazonas, Departamento de Geografia. Manaus-Am, 2009.
- ESTEVES, Luiz Carlos Gil; ABROMAVAY, Miriam. Juventude, Juventudes: pelos outros e por elas mesmas. In: **Juventudes: outros olhares sobre a diversidade**. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria da Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade; Unesco, 2009.
- GOMES, Maria de Fátima Cabral Marques. Avaliação de políticas sociais e cidadania: pela ultrapassagem do modelo funcionalista clássico. In: **Avaliação de políticas e programas sociais teoria e prática**. São Paulo: Veras, 2001.
- LEÓN, Oscar Dávila. Da agregação programática à visão construtiva de políticas de juventude. In: **Políticas Públicas: Juventude em pauta**. São Paulo: Cortez; Ação Educativa Assessoria, Pesquisa e Informação; Fundação Friedrich Ebert, 2003.
- MILLS, C. Wright. Do Artesanato Intelectual. In: **A imaginação sociológica**. Rio de Janeiro: Zahar, 1965.
- MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org.). **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1994.
- MULLER, Pierre; SUREL, Yves. **A análise das políticas públicas**. Trad. Agemir Bavaresco, Alceu R. Ferraro. 2. ed. Pelotas: Educat, 2004.
- NOGUEIRA, Marco Aurélio. As três políticas. In: **Em defesa da política**. São Paulo: SENAC São Paulo, 2004.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA. **Políticas Públicas de/para/com Juventudes**. 2. ed. Brasília: UNESCO, 2004.
- PEREIRA, Potyara A. P. **Necessidades Humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais**. 4. ed. São Paulo : Cortez, 2007.

Portal do Governo do Estado do Amazonas. Disponível em: <<http://www.seinf.am.gov.br/obras.php>>. Acesso em 15/03/2010.

Portal da Juventude – Governo Federal. Disponível em: <<http://www.juventude.gov.br/programas>>. Acesso em 16/03/2010.

Programa Nacional de Inclusão de Jovens - ProJovem. Disponível em: <<http://www.projovemurbano.gov.br>>. Acesso em 23/03/2010.

NOVAES, Regina Célia; CARA, Daniel Tojeira; SILVA, Danilo Moreira da; PAPA, Fernada de Carvalho (Orgs.). **Política Nacional de Juventude: diretrizes e perspectivas.** São Paulo: Conselho Nacional de Juventude, Fundação Friedrich Ebert, 2006.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. Discussões conceituais sobre política social como política pública e direito de Cidadania. In: **Política Social no Capitalismo: tendências contemporâneas.** São Paulo: Cortez, 2008.

RICO, E.M (Org.). **Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate.** São Paulo: Cortez: Instituto de Estudos Especiais, 2001.

RUAS, Maria das Graças. Análise de Políticas Públicas: conceitos básicos. In: RUAS M. CARVALHO, M. (Orgs.). **O estudo da política – tópicos selecionados.** Brasília: paralelo 15, 1998.

SALES, Apolinario Mione; MATOS, Maurílio Castro de; LEAL, Maria Cristina (Org.). **Política Social, família e Juventude: uma questão de direitos.** 3. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. Avaliação de políticas e programas sociais: aspectos conceituais e metodológicos. In: **Avaliação de políticas e programas sociais teoria e prática.** São Paulo, Veras: 2001.

_____ e ;YAZBEK, Maria Carmelita; GIOVANNI, Geraldo di. **A Política Social Brasileira no Século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda.** 4. Ed. São Paulo : Cortez, 2008.

SILVEIRA, Olívia Maria Costa. **O Unicórnio e o Rinoceronte: Uma análise do ProJovem a partir da percepção de seus beneficiários.** 2009. 167f. Dissertação de Mestrado – Faculdade de educação, Universidade Federal da Bahia, Salvador.

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

_____ ; CORROCHANO, Maria Carla. **A face oculta da transferência de renda para jovens no Brasil.** Tempo social. vol.17, nº 2, São Paulo, Nov. 2005.

STEIN, Rosa Helena. Configuração recente dos programas de transferência de renda na América Latina: focalização e condicionalidade. In: **Política Social no Capitalismo: tendências contemporâneas.** São Paulo: Cortez, 2008.

SOUZA, Celina. Estado da Arte da Pesquisa em Políticas Públicas. In: **Políticas Públicas no Brasil.** Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007.

Apêndices



UFAM
APÊNDICE I

INSTRUMENTAL: COORDENADOR(ES)
ANÁLISE DO PROJovem URBANO IRANDUBA

Data: _____ **Nº** _____

Cargo: _____

IDENTIFICAÇÃO

Sexo:

Escolaridade:

Área de Formação:

Tempo na função:

Experiências anteriores na área (Com Juventude):

Cursos de Capacitação na área:

PROGRAMA: FORMAÇÃO INICIAL e CONTINUADA

1. O ProJovem Urbano ofereceu Formação Inicial aos educadores? Fale sobre isso.
2. O ProJovem Urbanos oferece/ofereceu Formação Continuada? Comente

GESTÃO

3. Quais as atribuições da Coordenação Estadual e Coordenação Local?*
4. Na sua opinião, há articulação entre Coordenação Estadual e Coordenação Local na gestão do Programa? Caso afirmativo, como se dá esta articulação?*
5. O ProJovem Urbano trabalha em parcerias com outras instituições para execução das suas atividades? Caso afirmativo, quais instituições?*
6. De que forma são efetivadas as parcerias?*
7. Qual seu entendimento acerca do Currículo Integrado?*

* Pergunta direcionada tanto para Coordenação Local quanto para coordenação Estadual.

IMPLEMENTAÇÃO

8. Na sua opinião o programa está efetivando a proposta de Currículo Integrado? Caso afirmativo, de que forma?*
9. Os núcleos sob sua coordenação recebeu material didático específico do ProJovem Urbano? Caso afirmativo, quais?*
10. Quais recursos materiais e didáticos o núcleo que você coordena oferece para realização de atividades com os alunos na Formação Básica, na Qualificação Profissional e na Participação Cidadã?
11. O ProJovem Urbano possui todos os professores das disciplinas que compõe a dimensão Formação Básica? Caso negativo, quais professores estão faltando? Caso positivo, todos estão atuando?
12. Quais arcos ocupacionais estão sendo oferecidos aos alunos do ProJovem Urbano?
13. Qual o critério utilizado para escolha dos arcos ocupacionais oferecidos aos alunos do ProJovem Urbano? E, qual o critério utilizado para a distribuição dos alunos nos arcos?
14. O programa já promoveu ações de cidadania? Caso afirmativo, quais ações?
15. Qual o critério utilizado na escolha dos serviços oferecidos nas ações de cidadania?
16. Qual a sua opinião acerca do pagamento do benefício ao aluno como condicionalidade de permanência no programa?
17. Quais as dificuldades encontradas na implementação do ProJovem Urbano?*
18. Quais as suas sugestões para aperfeiçoamento do ProJovem Urbano?*

**APÊNDICE II****INSTRUMENTAL: EDUCADORES
ANÁLISE DO PROJovem URBANO IRANDUBA**

Data: _____ **Nº** _____

Disciplina que atua: _____

IDENTIFICAÇÃO

Sexo:

Escolaridade:

Área de Formação Ensino Superior:

Tempo de Formação:

Tempo de atuação:

PROGRAMA: FORMAÇÃO INICIAL e CONTINUADA

1. O ProJovem Urbano ofereceu Formação Inicial aos educadores? Fale sobre isso.
2. O ProJovem Urbano oferece/ofereceu Formação Continuada? Comente

GESTÃO

3. Quais as atribuições da Coordenação Estadual e Coordenação Local?
4. Na sua opinião, há articulação entre Coordenação Estadual e Coordenação Local na gestão do Programa? Caso afirmativo, como se dá esta articulação?
5. O ProJovem Urbano trabalha em parcerias com outras instituições para execução das suas atividades? Caso afirmativo, quais instituições?
6. De que forma são efetivadas as parcerias?
7. Qual seu entendimento acerca do Currículo Integrado?

IMPLEMENTAÇÃO

8. O que estimulou você a trabalhar no ProJovem Urbano?
9. Como foi seu processo seletivo para admissão no ProJovem Urbano?
10. Em quantos núcleos você trabalha? Quais atividades você realiza nesse(s) núcleos?
11. Você recebeu material didático específico do ProJovem Urbano? Caso afirmativo, quais materiais?
12. Quais recursos materiais e didáticos o núcleo que você trabalha oferece para realização de atividades com os alunos na Formação Básica, na Qualificação Profissional e na Participação Cidadã?
13. Comente sobre: Núcleo de atividades; Sala de aula; Material didático; Eletroeletrônicos; Equipe técnica.
14. Quais arcos ocupacionais estão sendo oferecidos aos alunos do ProJovem Urbano?
15. Qual o critério utilizado para escolha dos arcos ocupacionais oferecidos aos alunos do ProJovem Urbano? E, qual o critério utilizado para a distribuição dos alunos nos arcos?
16. O programa já promoveu ações de cidadania? Caso afirmativo, quais?
17. Qual o critério utilizado na escolha dos serviços oferecidos nas ações de cidadania?
18. Comente sobre o pagamento de auxílio financeiro aos jovens como um condicionante do ProJovem Urbano.
19. Quais as dificuldades encontradas na implementação do ProJovem Urbano?
20. Quais são as suas sugestões para aperfeiçoamento do programa?

**APÊNDICE III
INSTRUMENTAL:
USUÁRIOS
ANÁLISE DO PROJOVEM
URBANO IRANDUBA**

Data: ___/___/___
Nº _____

IDENTIFICAÇÃO



01. Sexo:

() Feminino () Masculino

02. Idade:

03. Naturalidade:

04. Religião:

() Católica () Evangélica

() Espírita () Judaica

() Budista () _____

Outro: _____

05. Até que série você estudou antes de entrar no ProJovem Urbano e Com que idade parou de estudar?

06. Escolaridade dos pais:

a)
Pai: _____

b)
Mãe: _____

07. Estado Civil:

() Solteiro () Casado

() Divorciado () Amigado

() Viúvo () _____

Outro: _____

08. Possui filhos:

() Sim () Não

Quantidade: _____

09. Com quem mora?

() Pais () Esposo

() Filhos () Irmãos

() Pai/Mãe () _____

Outros: _____

10. Trabalha:

() Sim () Não

10.1 Em que trabalha:

ESTRUTURA FÍSICA e MATERIAL

11. No seu núcleo de atividades, você tem acesso:

() Biblioteca () TV

() Laboratório de Informática

() Acesso à internet

() DVD/Vídeo cassete

() Outros: _____

12. Avalie os itens abaixo e justifique:

Merenda escolar:

() Ótimo () Bom () Regular

() Péssimo

 -

Sala de aula:

() Ótimo () Bom () Regular
 () Péssimo

 -

Material didático: (Livros, agendas...)

() Ótimo () Bom () Regular
 () Péssimo

 -

Eletro-eletrônicos: (TV, DVD, SOM...)

() Ótimo () Bom () Regular
 () Péssimo

()

Outro: _____

15. O pagamento da bolsa é regular?

() Sim () Não

16. O que você acha sobre pagamento de um auxílio financeiro em troca da sua permanência nas aulas do ProJovem Urbano.

-

17. Você sabe o que significa Currículo Integrado?

() Sim () Não

-

FORMAÇÃO BÁSICA / ENS. FUNDAMENTAL
--

INFORMAÇÕES GERAIS

13. Como você teve o primeiro contato com o ProJovem Urbano?

() Mídia: TV, Rádio, Jornal
 () Amigos
 ()

Outros: _____

14. O que incentivou você a participar do ProJovem Urbano?

() Pagamento da Bolsa
 () Qualificação Profissional
 () Participação Cidadã
 () Conclusão do Ensino Fundamental

18. O que é Formação Básica no ProJovem Urbano?

19. Você tem aulas todos os dias?

() Sim () Não

20. Como você avalia as aulas do ProJovem Urbano?

() Ótima () Boa () Regular () Péssima

20.1 Justifique

21. Você recebeu material didático específico do ProJovem Urbano?

- () Livros
 () Agenda do Estudante
 () Guia de Estudos
 () Não recebi
 ()
 Outros: _____

22. O programa possui professores de todas as disciplinas que compõe a Formação Básica?

- () Sim () Não

22.1 Caso negativo, quais estão faltando?

- () Ciências Humanas
 () Ciências da Natureza
 () Português
 () Matemática
 () Qualificação Profissional
 () Participação Cidadã
 () Inglês

24.1 Caso afirmativo, quais assuntos são tratados nas aulas de Qualificação Profissional?

25. Você já ouviu falar em Projeto de Orientação Profissional (POP)?

- () Sim () Não

25.1 Caso afirmativo, o que é o Projeto de Orientação Profissional (POP)?

26. Você participa de algum arco ocupacional?

- () Sim () Não

26.1 Caso afirmativo, qual?

QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL

Você já teve aula prática do que participa?

- () Sim () Não

23. O que é Qualificação Profissional no ProJovem Urbano?

27.1 Quais?

24. Você tem aulas de Qualificação Profissional?

- () Sim () Não

27.2 Avalie essa (s) atividade(s)?

- () Ótimo () Bom () Regular () Péssimo

27.3 Justifique:

28. Qual o principal critério utilizado para você entrar no arco ocupacional?

- () Preferência
 () Proximidade de sua residência / núcleo
 () Sorteio
 () _____
 Disponibilidade/Oferecimento
 () _____
 Outro: _____

PARTICIPAÇÃO CIDADÃ

29. O que é Participação Cidadã no ProJovem Urbano?

30. Você tem aulas de Participação Cidadã?

- () Sim () Não

30.1 Caso afirmativo, quais assuntos são abordados nas aulas de Participação Cidadã?

31. Você já ouviu falar em Plano de Ação Comunitária (PLA)?

- () Sim () Não

31.1 Caso afirmativo, o que é o Plano de Ação Comunitária (PLA)?

32. Você já teve aula prática e/ou participou de atividades de participação cidadã?

- () Sim () Não

32.1 Quais?

32.2 Avalie essa(s) atividade(s)?

Ótima () Boa () Regular ()
 péssima

32.3 Justifique:

33. Dificuldade e/ou sugestões programa:

Obrigada !!!!

Obrigada!!!!



APÊNDICE IV

INSTRUMENTAL: APLICADORAS FIXAS DO SMA PROJOVEM URBANO

ANÁLISE DO PROJOVEM URBANO – IRANDUBA

Data: ___ / ___ / ___

IDENTIFICAÇÃO

Sexo:

Escolaridade:

Área de Formação:

Tempo na função:

SISTEMA DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO - SMA

1. Explique, rapidamente, em que consiste e como funciona o SMA ProJovem Urbano.
2. Qual a contribuição do SMA na implementação do ProJovem urbano?
3. A partir das suas experiências profissionais no SMA do ProJovem Urbano de Iranduba, fale sobre:
 - a) Condições de oferta;
 - b) Formação Continuada;
 - c) Qualificação Profissional;
 - d) Participação Cidadã;

Anexos

