

## **Análise de Políticas Públicas: a Experiência do ProJovem Urbano na Cidade de Vitória da Conquista - Ba.**

**Autoria:** Elinaldo Leal Santos, Flávia Cristina Batista Caíres, Wesley Gusmão Piau Santana, Fabrício Soares dos Santos Batista

### **Resumo:**

Pelos dados do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD (2007) existem 4,5 milhões de jovens, entre 15 e 29 anos, no Brasil que estão fora da escola, desempregados e não concluíram o ensino fundamental. Diante disso, o governo brasileiro foi conclamado pelos organismos internacionais e movimentos sociais para se posicionar. Como resposta foi lançado o Programa Nacional de Inclusão de Jovens – ProJovem Integrado, em 2008. O Programa foi concebido como uma intervenção de caráter emergencial destinada a atender uma parcela significativa dos jovens com o perfil sócio-econômico tipificado, cuja necessidade consiste, em retomar a trajetória escolar e prosseguir nos estudos, possibilitando assim, oportunidades de inserção no mercado de trabalho e a formação cidadã. Entre os municípios contemplados com o programa encontra-se Vitória da Conquista, localizado no Sudoeste da Bahia, com uma população que representa a terceira do Estado, com mais de 300 mil habitantes. Diante disso, este artigo procura analisar, por meio do conceito de ciclo de política pública, a experiência do ProJovem Urbano implementado na cidade de Vitória da Conquista, no período de 2008 a 2010. Para tanto, utilizou-se de um estudo exploratório de caráter descritivo com base em dados secundários e depoimentos de agentes executores. Os dados secundários foram coletados junto ao IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), à SNJ (Secretaria Nacional de Juventude), à ADTR (Agência Municipal de Desenvolvimento, Trabalho e Renda) e ao PNUD, além de consultas aos relatórios e *sites* oficiais do governo federal e municipal. Os depoimentos dos educadores e da equipe de coordenação foram registrados mediante técnica de *focus group*, procurando realizar uma avaliação qualitativa do programa. Para alcançar o objetivo, o artigo foi estruturado em cinco seções. A primeira contextualiza os problemas da juventude e delimita o foco da análise. A segunda seção diz respeito à discussão teórica da pesquisa, apresentando um breve relato sobre Análise de Políticas Públicas com ênfase no conceito de ciclo de política pública desenvolvido por Laswell ([1936], 1956), Dye (2005) e Secchi (2010). Em seguida, são apresentados os procedimentos metodológicos adotados na condução da pesquisa. O quarto tópico contém a análise empírica das políticas públicas de juventude do Estado brasileiro, com ênfase na experiência do ProJovem Urbano do município de Vitória da Conquista-BA, por meio da análise dos dados secundários e da percepção dos executores, respectivamente. Por fim, são apresentadas as considerações finais no intuito de contribuir com algumas críticas e recomendações para a melhoria da gestão desta política. O resultado aponta um desempenho parcial na administração do programa, demandando melhores mecanismos de coordenação e avaliação, com a finalidade de promover uma formação realmente integral aos jovens por meio da associação entre formação básica, qualificação profissional e participação cidadã.

## 1. Introdução

As políticas públicas são caracteristicamente multidisciplinares e multidimensionais. Suas ações são objetos de estudo de vários campos de conhecimentos, com destaque para as discussões teóricas da ciência política. Na ampla revisão realizada por Celina Souza (2006, p.26), observamos que “do ponto de vista teórico-conceitual, a política pública em geral e a política social em particular são campos multidisciplinares, e seu foco está nas explicações sobre a natureza da política pública e os seus processos.” Desta forma, uma teoria geral de políticas públicas necessita de um olhar epistemológico com contribuições no campo da sociologia, da economia, da antropologia, da geografia e, também, da ciência administrativa, por considerar que uma política repercute na dinâmica da sociedade. Portanto, qualquer análise neste campo deve explicar as inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade.

A política pública enquanto campo acadêmico surge nos EUA sem estabelecer relação com as teorias do Estado, passando direto para análise da ação dos governos. Diferente da Europa, onde as políticas públicas aparecem do desdobramento dos estudos baseados em teorias explicativas do Estado e do governo. Este fato ajuda explicar o porquê das teorias de cunho racionalistas, pautadas na concepção do *homo economicus*, encontrarem nos EUA um ambiente mais propício para o seu desenvolvimento e, conseqüentemente, para sua aplicação naquilo que o governo faz ou deixa de fazer. Diferente, talvez, das teorias dedutivas com ênfase em unidade de análise coletiva, como as teorias de abordagens marxistas, institucionalistas e neoinstitucionalistas que encontraram nos estudos cumulativos de Estado e governo, desenvolvidos pelos europeus, o ambiente mais adequado para suas análises (Cavalcanti, 2007). De acordo com Souza (2006), os estudos seminais deste campo de conhecimento são encontrados em autores como Laswell, Simon, Lindblom e Easton. As contribuições teóricas destes pensadores, cada uma em seu tempo, são até hoje referências para os estudos e pesquisas em políticas públicas.

Utilizamos neste artigo o conceito de política pública adotada por Celina Souza (2006, p.26) – “o campo do conhecimento que busca ao mesmo tempo colocar o governo em ação e/ou analisar essa ação e, quando necessário propor mudanças no rumo ou curso das ações”. Em várias revisões, esta autora enfatiza a necessidade de superar a fase da “primeira geração de estudos”, focados exclusivamente em processo racionais e lineares da implementação de políticas públicas ou dos seus fracassos, para valorizar os processos políticos – “precisamos, então, avançar para a chamada segunda geração, que deve seguir na direção do desenvolvimento de tipologias analíticas, e concentrar esforços no sentido de identificar as variáveis que causam impactos sobre os resultados das políticas públicas” (Souza, 2003). Assim, nesse segundo momento do amadurecimento da análise de políticas públicas, buscamos o entendimento dos resultados e não os sucessos e os fracassos das políticas públicas.

A partir destes pressupostos, este artigo tem como principal objetivo analisar a política pública de juventude implementada pelo Estado brasileiro. É importante ressaltar que se trata de uma política ainda em caráter experimental, que requer acompanhamento por parte da sociedade e do Estado quanto a sua eficiência, eficácia e efetividade. A análise dessa pesquisa centra-se na experiência do ProJovem Urbano implementado do município de Vitória da Conquista-BA, no período de 2008 a 2010. Para tanto, utilizamos de um estudo exploratório de caráter descritivo com base em dados secundários e depoimentos de agentes executores. Os dados secundários foram coletados junto ao IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), à SNJ (Secretaria Nacional de Juventude), à ADTR (Agência Municipal de Desenvolvimento, Trabalho e Renda) e ao PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento), além de consultas aos relatórios e *sites* oficiais do governo federal e

municipal. Os depoimentos dos educadores e da equipe de coordenação foram registrados mediante técnica de *focus group* realizada em sessão específica para avaliação qualitativa do programa.

Este artigo está estruturado em cinco seções. A primeira contextualiza os problemas da juventude e delimita o foco da análise. A segunda seção diz respeito à discussão teórica da pesquisa, apresentando um breve relato sobre Análise de Políticas Públicas com ênfase no conceito de ciclo de política pública desenvolvido por Laswell ([1936], 1956), Dye (2005) e Secchi (2010). Em seguida, são apresentados os procedimentos metodológicos adotados na condução da pesquisa. O quarto tópico contém a análise empírica das políticas públicas de juventude do Estado brasileiro, com ênfase na experiência do ProJovem Urbano do município de Vitória da Conquista-BA, por meio da análise dos dados secundários e da percepção dos executores, respectivamente. Por fim, são apresentadas as considerações finais no intuito de contribuir com algumas críticas e recomendações para a melhoria da gestão desta política.

## 2. Análise de Políticas Públicas

A expressão *policy analysis* (análise de políticas) foi introduzida por Horold Laswell (1936), como forma de conciliar conhecimento científico/acadêmico com a produção empírica dos governos. Sobre isso, Dye (2005) diz que a *Análise de Política* recorre a contribuições de diversos campos do conhecimento, a fim de interpretar as causas e conseqüências da ação do governo, em particular, ao voltar sua atenção ao processo de formulação de política. Em Saravia e Ferrarezi (2006), a *Análise de Política* é uma sub-área aplicada, cujo conteúdo não pode ser determinado por fronteiras disciplinares, mas sim por uma abordagem que pareça apropriada às circunstâncias do tempo e à natureza do problema. Desta forma, desenvolver uma *Análise de Política* significa descobrir o que os governos fazem, porque fazem e que diferença isto faz. Assim, podemos dizer que a *Análise de Política* oferece uma compreensão das questões relacionadas com legitimidade, eficácia e durabilidade da ação pública.

Para tanto, a *Análise de Política* (Cavalcanti, 2007) pode ser desenvolvida através do *modelo ciclo das políticas*. Neste modelo, a política pública é tida como um ciclo deliberativo, formado por vários estágios que constituem um processo dinâmico de aprendizado. O resultado é um conjunto de processos político-administrativos que usualmente segue as etapas de: identificação do problema, inclusão da agenda, formulação da proposta, legitimação da política, implementação e avaliação. Dye (2005) considera que embora seja um enfoque estreito do modelo de processo, ainda assim, trata-se de um modelo útil para ajudar a entender as várias decisões e atividades envolvidas na formulação de políticas.

### 2.1. O Ciclo de Política Pública

As Políticas Públicas podem ser compreendidas como um sistema ou mesmo como um processo, pois têm ritos e passos, encadeados, objetivando uma finalidade. De acordo com Cavalcante (2007, p. 168), “dentre uma diversidade de instrumentos analíticos, uma das ferramentas mais utilizadas na literatura é a da decomposição da política pública em fases ou etapas, ao longo do Ciclo da Política”. Estes normalmente estão associados aos processos de concepção, formulação, implementação e avaliação de políticas, com algumas subdivisões de acordo com o autor analisado<sup>1</sup>. Para Saravia e Ferrarezi (2006), cada política pública passa por diversos estágios. Em cada um deles, os atores, as coalizões, os processos e as ênfases são diferentes. As políticas públicas estruturam o sistema político, definem e delimitam os espaços, os desafios, os atores. As etapas normalmente consideradas em matéria de política pública – formulação, implementação e avaliação – precisam de certo grau de especificação.

É necessário, por exemplo, distinguir elaboração de formulação. A primeira é a preparação da decisão política; a segunda, a decisão política, ou a decisão tomada por um político ou pelo Congresso, e sua formalização por meio de uma norma jurídica. A implementação também deve ser mais detalhada. É necessário separar a implementação propriamente dita, que é a preparação para a execução (ou, em outras palavras, a elaboração de planos, programas e projetos), da execução, que é pôr em prática a decisão política. Essa distinção é necessária, porque cada uma das etapas mencionadas é campo para tipos diferentes de negociação.

Nesse sentido, o Ciclo da Política é propriamente um dispositivo analítico para o estudo de uma dada política, intelectualmente construído, para fins de modelação, ordenamento, explicação e prescrição do *policy-making* (processos pelos quais as políticas são produzidas) aqui traduzido para ‘processo de elaboração de política’. (Cavalcanti, 2007, p. 169)

Desta forma, podemos definir o ciclo de política como um esquema de visualização e interpretação que organiza a vida de uma política pública em fases sequenciais e interdependentes (Figura 1). O modelo enfatiza a definição da agenda e pergunta por que algumas questões entram na agenda enquanto outras são ignoradas? Para entender como isso de fato acontece, descreveremos as fases que compõem o ciclo, conforme a análise desenvolvida por Scchi (2010).



**Figura 1.** Ciclo de Política Pública

Primeira fase é da Identificação do Problema. Celina Souza (2006) relata que problemas entram na agenda quando assumimos que devemos fazer algo sobre eles. Mas, o que é um problema? De modo geral podemos definir um problema como uma discrepância entre o *status quo* e uma situação ideal, possível em qualquer dimensão das relações humanas. A identificação de um problema pode ocorrer por diferentes atores, como universidades, governos, organizações sociais, agentes de mídias, partidos políticos, agentes políticos, entre outros. Um problema público só existe se for percebido como tal, portanto, identificar um problema, envolve percebê-lo, delimitá-lo e avaliar se existe a possibilidade de resolvê-lo.

A segunda fase é da Formação da Agenda. A agenda é conjunto de problemas ou temas considerados relevantes. Pode ainda ser categorizada em agenda política e agenda institucional. A agenda política diz respeito ao conjunto de problemas ou temas que a comunidade política percebe como merecedor de intervenção pública. Já a agenda institucional é aquela que elenca problemas e temas que o poder público já decidiu enfrentar. Nesta fase é importante a representatividade dos grupos de interesses para negociar, reivindicar e pressionar a inclusão dos seus problemas/temas na agenda de políticas.

Terceira fase é da Formulação de Alternativas. A formulação de soluções passa por definições de objetivos e estratégias. Um mesmo objetivo pode ser alcançado de várias formas e diversos caminhos. Nesta fase, os grupos de especialistas apresentam propostas de soluções para os problemas evidenciados, manifestando suas idéias e crenças sobre relações de causa e efeito. Grandes conflitos entre os agentes formuladores tendem a acontecer neste momento, principalmente quanto a concepção, a finalidade e o método da política.

Quarta fase é a da Tomada de Decisão Política. É o momento onde os interesses dos atores são equacionados e as intenções (objetivos e métodos) de enfrentamento de uma política pública são explicitados. Nesta fase, os tomadores de decisão já têm os problemas em

mãos e buscam as soluções. De acordo com Simon (1957, 1979) não existe uma decisão racionalmente perfeita, sempre será uma decisão “satisfatória”, diante dos limites de tempo, cognição e custos impostos por um processo de racionalidade limitada. No modelo das sucessivas soluções é possível a existência de várias alternativas, num caminho processual. Neste caso, os tomadores de decisão vão ajustando os problemas às soluções e as soluções aos problemas. Entretanto, é possível que os tomadores de decisão já tenham as soluções em mãos e corram atrás de problemas, conforme os pressupostos do modelo *garbage can* ou “lata de lixo” que afirma existir vários problemas e poucas soluções.

A quinta fase é da Implementação. É caracterizada pelo momento onde regras, rotinas e processos sociais são convertidos de intenções em ações. Nesta fase é importante o monitoramento das ações para visualizar obstáculos e falhas que costumam acontecer na implementação de políticas públicas. Nela é possível visualizar erros anteriores à tomada de decisão, a fim de detectar problemas mal formulados, objetivos mal traçados e otimismo exagerados. É importante também a forma de sua implementação. Se pelo *modelo top-down* de cima para baixo ou se pelo *modelo bottom-up* de baixo para cima. Em sociedade onde existem sistemas verdadeiramente democráticos e participativos o *modelo bottom-up* é o mais utilizado (Cavalcanti, 2007).

A avaliação é a sexta e última etapa. Consiste na mensuração e análises dos efeitos produzidos na sociedade pelas políticas públicas. Esse processo pode ocorrer por meio de avaliações *ex ante*, *ex post* e *in itinere*. Os elementos do processo avaliativo (critérios, indicadores e padrão) devem ser definidos na etapa de formulação e legitimado na implementação. Os critérios passam por conceitos de economicidade, eficiência econômica, administrativa, social e ambiental. Os padrões centram em aspectos absolutos como metas quantitativas e qualitativas, históricos com relação os tempos (passado, presente e futuro) e padrões normativos como regras, normas e leis.

Diante dos objetivos do artigo, optamos por uma descrição sucinta do processo de análise do ciclo de política pública, deixando claro que este é um tema controverso e com diferentes vertentes (Cavalcante, 2007; Souza, 2006). Cada etapa do processo de conformação de uma política pode ser desdobrada em diversos instrumentos analíticos que demandam análises teórico-metodológicas aprofundadas. Como este não é o objetivo do estudo, ainda em um momento descritivo-exploratório, utilizamos um breve referencial para nortear os passos seguintes do caso em análise.

### 3. Procedimentos Metodológicos

Com o intuito de atender aos objetivos da pesquisa, centrada na análise da experiência do ProJovem Urbano implementado na cidade de Vitória da Conquista-BA, no período de 2008 a 2010, utilizamos um estudo de natureza descritivo-exploratório. A opção pelo estudo exploratório ocorreu pela necessidade de uma maior familiaridade com o processo de configuração da política pública para a juventude, um campo ainda pouco explorado no cenário brasileiro. A pesquisa exploratória é usada para descobrir idéias, percepções, gerar hipóteses mais precisas com vista estudos mais aprofundados. Além disto, este estudo é também de caráter descritivo, pois analisa uma política em formação, ainda durante sua execução.

Conforme afirma Gil (1994, p. 44-45), “as pesquisas exploratórias têm como principal finalidade desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e idéias, com vistas na formulação de problemas mais precisos ou hipóteses pesquisáveis para estudos posteriores”. Como esta é a primeira etapa do estudo, buscamos inicialmente a análise de documentos e a percepção dos gestores do programa. Em uma segunda etapa, a ser realizada posteriormente, buscaremos a análise dos resultados efetivos, *ex-post*, a percepção dos beneficiários da política e os

impactos na sociedade. De fato, as pesquisas exploratórias são desenvolvidas com o objetivo de proporcionar visão geral de tipo aproximativo acerca de determinado fato.

Os dados e informações foram coletados em fontes primárias e secundárias. Os dados secundários foram coletados junto ao IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), à SNJ (Secretaria Nacional de Juventude), à ADTR (Agência Municipal de Desenvolvimento, Trabalho e Renda) e ao PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento), além de consultas aos relatórios e *sites* oficiais do governo federal e municipal. Os dados primários foram levantados em depoimentos dos educadores e da equipe de coordenação, registrados mediante técnica de *focus group*, realizada em sessão específica para avaliação do programa.

O *focus group* é um tipo de entrevista em profundidade realizada em grupo, cujas reuniões têm características definidas quanto à proposta, ao tamanho, à composição e aos procedimentos de condução. O foco ou o objetivo de análise é a interação dentro do grupo. Os participantes influenciam um aos outros pela respostas às ideias e colocações durante a discussão, estimulados por comentários ou questões fornecidos pelo moderador. (Oliveira & Freitas, 2010)

A análise da pesquisa foi qualitativa, embora, foram utilizadas algumas análises quantitativas, por meio de estatística descritiva. De acordo com Arilda Godoy (1995), a pesquisa qualitativa, apesar de ter sido utilizada com regularidade por antropólogos e sociólogos, só começou a ganhar espaço na área da Administração a partir da década de 1970. Os estudos que empregam uma metodologia qualitativa podem descrever a complexidade de determinado problema, analisar a interação de certas variáveis, compreender e classificar processos dinâmicos vividos por grupos sociais, contribuir no processo de mudança de determinado grupo e possibilitar, em maior nível de profundidade, o entendimento das particularidades do comportamento dos indivíduos.

Por fim, é importante salientar que, por se tratar de uma análise exploratório-descritiva, muitas limitações ainda podem ser observadas no decorrer da análise. Estas lacunas demonstram o caráter incipiente da pesquisa e só serão sanadas com o aprofundamento do estudo, permitido compreender a percepção de outros atores envolvidos nos resultados desta política, principalmente, seus beneficiários diretos, fonte que será analisada na segunda etapa do estudo. Só assim, poderemos fazer uma triangulação de diferentes fontes de dados, possibilitando uma melhor compreensão da realidade estuda.

#### **4. Análise do Ciclo de Política Pública do ProJovem Urbano na cidade de Vitória da Conquista – Bahia**

Por força dos indicadores sociais, bem como, pela pressão dos organismos internacionais, inter-regionais e locais, juntamente com a participação de grupos de interesses como os movimentos de juventude (estudantil, partidários, religiosos, culturais), o Estado brasileiro passa a reconhecer e **identificar os problemas** dos jovens como uma questão de política pública. Dados do IBGE apontam a dimensão do problema, apesar da tendência de envelhecimento da população, os jovens brasileiros com idade entre 15 e 29 anos somavam 50,2 milhões (IBGE, 2007). Segundo os dados de 2007 da pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios-PNAD/IBGE, 30,6% dos jovens podem ser considerados pobres, pois vivem em famílias com *renda per capita* de até meio salário mínimo. De outra parte, apenas 15,7% são oriundos de famílias com *renda per capita* superior a dois salários mínimos e, aproximadamente, 54,0% pertencem ao extrato intermediário, com *renda domiciliar per capita* entre meio e dois salários mínimos. Outro dado importante, que revela a dimensão espacial deste problema é que os jovens de baixa renda estão concentrados na região Nordeste

(51,7% do total do país). Notamos ainda que os jovens pobres são majoritariamente não brancos (70,9%). Em 2007, havia 4,8 milhões de jovens desempregados, representando um número de 60,74% dos desempregados do país e correspondendo uma taxa três vezes maior que a dos adultos. E o mais preocupante dado diz respeito ao índice elevado (19,8%) de jovens que não estudavam nem trabalhavam. Ao lado do problema de desemprego destacamos também o da violência, nos últimos anos têm registrado taxas elevadas de vitimização fatal entre os jovens, na faixa etária entre 15 e 24 anos, as mortes violentas representavam em 2007 o percentual alarmante de 67,7% (IBGE, 2008).

Fazendo um recorte para o aspecto local, o município de Vitória da Conquista situa-se no Sudoeste da Bahia, com uma população de 306 mil habitantes, a terceira população do Estado. Da totalidade de habitantes, 52.646 são jovens entre 16 e 24 anos, o que representa 17% da população do município. Destes, 64% são jovens do sexo masculino e 68% sobrevivem com uma renda per capita inferior a 1 salário mínimo (ADTR, 2008). Assim como no âmbito nacional, a situação juvenil em nível local apresenta semelhanças no que diz respeito a problemas como pobreza, desemprego e violência. A juventude está intimamente relacionada à estereótipos negativos, tendo como foco a delinquência, o uso de drogas e a violência. Essa visão do jovem como *risco social* (Sposito, 2003) refletiu na emergência de ações na esfera federal voltadas para a juventude, como foco nos jovens excluídos, sobretudo, pela idéia de prevenção, de controle ou de efeito compensatório. Prevaleram, portanto, políticas focalizadas em setores que apresentavam as características de vulnerabilidade, risco ou transgressão.

A partir deste diagnóstico, fortaleceu a **formação da agenda** de políticas públicas destinadas à juventude em diversos campos de vulnerabilidade. No cenário nacional, a emergência de ações federais voltadas para a juventude deu-se a partir de 1997. O principal fato motivador foi a repercussão nacional do assassinato do índio Pataxó, Galdino de Jesus, incendiado enquanto dormia em uma parada de ônibus em Brasília, por cinco jovens de classe média, constituiu elemento importante para a formulação de uma opinião pública sensível ao tema juventude. Neste contexto, a juventude foi associada à violência, comportamento de risco. No final da década de 1990 surgiram inúmeras iniciativas públicas, parcerias com ONGs, fundações empresariais e as várias instâncias do poder Executivo na criação de ações focalizadas em setores de vulnerabilidade social do jovem e trazendo a tona uma abordagem da juventude como “problema” social. (Secretaria Geral da Juventude, n.d.).

A partir de 2004, abre-se um espaço de diálogo entre governo e movimentos sociais sobre a necessidade de se instaurar uma política de juventude no País. Entre as iniciativas mais importantes nesse período, destacamos: a realização da Conferência Nacional de Juventude; criação do grupo interministerial ligado à Secretaria-Geral da Presidência da República (SGPR); encaminhamento do projeto de lei (PL nº 4.529/2007) que propõe a criação do Estatuto de Direitos da Juventude; encaminhamento do Projeto de Lei do Plano Nacional de Juventude (PL nº 4.530/2004) que estabelece objetivos e metas a serem alcançadas pelos governos para a melhoria das condições de vida dos jovens brasileiros. Em fevereiro de 2004 foi criada a Secretaria Nacional de Juventude.

De acordo com a avaliação das políticas sociais do IPEA (2010), o executivo federal vem desenvolvendo várias ações ou programas voltados à juventude. O desafio destes programas é articular as iniciativas de modo a concretizar às diretrizes da Política Nacional de Juventude, “orientada pelo paradigma dos jovens como sujeito de direitos, que devem ser garantidos por meio de políticas públicas geradoras de oportunidades e que visem à ruptura do ciclo de reprodução intergeracional da pobreza e das desigualdades” (IPEA, 2010). O objetivo fundamental é romper os velhos problemas com a reintegração do jovem ao processo educacional, a qualificação profissional e do acesso a ações de cidadania, esporte, cultura e lazer.

Nesta vertente, a Prefeitura Municipal de Vitória da Conquista criou, em 2007, pela Lei Municipal nº 1.461/2007, o Conselho Municipal de Juventude. A primeira Conferência Municipal de Juventude aconteceu em dezembro deste mesmo ano, resultado de um trabalho conjugado do governo municipal e da sociedade civil organizada, visando estabelecer um diálogo social como pré-requisito para o fortalecimento de políticas públicas de juventude, conforme demonstrou a análise de Karla Ramos (2008). Após as diversas discussões e debates, ancorados na análise de problemas da esfera municipal, estadual e nacional, a plenária aprovou uma agenda local, centrada nos pontos abaixo:

- 1) Erradicar o analfabetismo nos próximos cinco anos (2009-2013);
- 2) Ampliar e melhorar as condições de qualificação profissional;
- 3) Incentivar o cooperativismo e o empreendedorismo juvenis como alternativas de geração de trabalho e renda;
- 4) Efetivar o tema sexualidade como tema transversal no ensino fundamental e médio, incluindo a família no processo educacional;
- 5) Implantar a infra-estrutura nos bairros e periferias com quadras poliesportivas, centro de convivência, praças, área de lazer, etc.;
- 6) Ampliar o acesso à informação;
- 7) Democratizar os meios de comunicação e promover a inclusão digital;
- 8) Implantar cotas com subsídios para manutenção dos cotistas;
- 9) Garantir a não redução da maioria penal;
- 11) Descriminalizar aborto;
- 12) Melhorar a distribuição de renda;
- 13) Universalizar o ensino médio e superior público, gratuito e de qualidade. (Ramos, 2008, p.199-200)

Pela agenda configurada é possível perceber que o diálogo está apenas no começo. Considerando que a política é muito recente, em todas as escalas, o resultado apresentado na composição da agenda demonstra que ainda é preciso percorrer um longo caminho para se tornar de fato política para a juventude, com a juventude e da juventude. No caso específico do ProJovem Urbano, cuja finalidade é promover a elevação da escolaridade com qualificação profissional e formação cidadã, suas ações estão contempladas, em parte, nos três primeiros pontos da agenda, demonstrando que ainda existem limitações nas discussões locais. Também, é importante compreender que embora essas reivindicações estejam na agenda política, isso não quer dizer, que já estejam contempladas na agenda institucional do governo e que consigam agregar e integrar as diferentes instâncias do poder local.

A **formulação de alternativas** de políticas públicas para a juventude em todo mundo e em especial nos países em desenvolvimento, deve-se muito as pressões da ONU, junto aos governos nacionais, para incluir nas suas agendas a discussão de temas relevantes a problemática juvenil. Isso fez com que o Governo Federal brasileiro elaborasse ações emergências fragmentadas e descontinuas, focalizadas em setores de maior vulnerabilidade social do segmento juvenil. Porém, com a implantação da Secretaria, do Conselho e da Conferência Nacional de Juventude as ações dispersas, executadas por diferentes ministérios, passaram adquirir um caráter integrado e com objetivos melhor definidos, conforme relata o Projeto Pedagógico Integrado do ProJovem Urbano (PPI).

A iniciativa mostrou resultados importantes e promissores, indicando a propriedade de se ampliarem, reforçarem e integrarem ações voltadas para a juventude que se desenvolviam em diferentes ministérios. Para articular essa experiência acumulada em um programa integrado, constituiu-se, no início de 2007, o grupo de trabalho GT Juventude, que reuniu representantes da Secretaria-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. Os resultados do GT Juventude indicaram caminhos para a realização do propósito da Presidência da República de promover um programa amplo e diversificado de inclusão social dos jovens

brasileiros, lançando-se o ProJovem Integrado, que se articula por duas noções básicas: a) OPORTUNIDADES para todos e b) DIREITOS universalmente assegurados. Em conjunto, essas noções propiciam que o jovem se torne protagonista de sua inclusão social, na perspectiva da cidadania. (Secretaria Geral da Juventude, 2008. p.13)

Desta forma, o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (PROJOVEM) tornou-se parte do esforço de aumentar a integração entre os programas, estabelecendo um conjunto de ações consideradas mais estruturantes para o desenvolvimento integral do jovem brasileiro. Com essa avaliação e com a contribuição de membros da sociedade civil, sobretudo, do Conselho Nacional de Juventude e de algumas universidades públicas federais, foi possível pensar em alternativas de políticas públicas para esse segmento. Assim, o modelo proposto e legitimado pelas instâncias representativas do poder público e da sociedade civil foi o ProJovem Integrado, resultando na unificação de seis programas já existentes. O ProJovem Integrado foi dividido em quatro modalidades:

- ProJovem Adolescente, que objetiva complementar a proteção social básica à família, oferecendo mecanismos para garantir a convivência familiar e comunitária e criar condições para a inserção, reinserção e permanência do jovem no sistema educacional. Consiste na reestruturação do programa Agente Jovem, focado em jovens de 15 a 17 anos.
- ProJovem Urbano, que tem como finalidade elevar o grau de escolaridade visando ao desenvolvimento humano e ao exercício da cidadania, por meio da conclusão do ensino fundamental, de qualificação profissional e do desenvolvimento de experiências de participação cidadã. Constitui uma reformulação do ProJovem – Programa Nacional de Inclusão de Jovens.
- ProJovem Campo, que 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. Atenderá aos jovens de 18 a 29 anos, em situação de desemprego que sejam membros de famílias com renda mensal per capita de meio salário mínimo.

Esta reestruturação, que passou a vigorar a partir de janeiro de 2008, permitiu um aumento substancial no orçamento, nas metas de atendimento, no provimento de cargos para sua gestão e na visibilidade política do programa. O ProJovem padronizou o valor do auxílio financeiro pago aos beneficiários de três das quatro modalidades do programa. A mudança da faixa etária, ampliada para 29 anos, foi um dos aspectos mais importantes das alterações introduzidas, passando o Brasil a seguir uma tendência geral dos países que buscam instituir políticas públicas de juventude. Dois argumentos prevalecem na justificativa dessa mudança: maior expectativa de vida para a população em geral e maior dificuldade desta geração em ganhar autonomia em função das mudanças no mundo do trabalho. (IPEA, 2010)

No caso específico do ProJovem Urbano, seus princípios fundamentais caracterizam-se por apresentar: (i) propostas inovadoras de gestão intersetorial, compartilhada por quatro ministérios, e de implantação em regime de cooperação com os Estados, Municípios e Distrito Federal; (ii) um projeto pedagógico integrado (PPI) que representa um novo paradigma de

formação, articulando conclusão do ensino fundamental, qualificação profissional inicial e experiências de participação cidadã, como base para o alcance da finalidade pretendida; (iii) materiais pedagógicos especialmente produzidos para atender a essas características do Programa, constando de guias, manuais e vídeos destinados a alunos, educadores, gestores e instituições de formação de educadores. (Secretaria Geral da Juventude, n.d.).

Em Vitória da Conquista percebemos uma sintonia com o que vinha acontecendo no âmbito federal. Antes do ProJovem Integrado, o município já dispunha da maioria dos projetos sociais sob sua execução. Em 1999, Vitória da Conquista recebeu o Prêmio Gestão Pública e Cidadania, pela Fundação Ford, Fundação Getúlio Vargas e BNDS, e o Prêmio Saúde Brasil, oferecido pelo Ministério da Saúde (ADTR, 2008). Dentre as ações, é importante salientar que o Projeto Juventude Cidadã, executado em 2006, teve grande repercussão em vários setores da sociedade civil, organizações sociais, iniciativa privada e, principalmente, entre os movimentos sociais do município e região. Logo após, foi implementado o ProJovem Urbano e o ProJovem Adolescente que, com certeza, representam para o município hoje o seu maior investimento na promoção de política pública de juventude.

Entretanto, é importante considerar que já na década de 1990 o tema juventude ganhava respaldo no cenário nacional, mas, somente em 2006, com a execução do Projeto Juventude Cidadã, que o município realmente incluiu, deliberadamente, ações direcionadas para o público juvenil. Houve um hiato, com cerca de 10 anos de atraso, da entrada na agenda local do tema juventude, como uma ação sistematizada. Até então, as ações do governo eram exclusivamente direcionadas para crianças e adolescentes, sendo o Programa “Conquista Criança” o centro das atenções do poder público municipal, pois promovia o reconhecimento nacional do município. Em 1999, Vitória da Conquista recebeu o Prêmio “Município Amigo da Criança”, pelo UNICEF e a Secretaria de Saúde da Bahia. Em 1999 e 2003, recebeu o Prêmio Prefeito Amigo da Criança, pela Fundação Abrinq. (ADTR, 2008)

Voltando à escala nacional, em termos da dimensão da **tomada de decisões** relacionada à implementação do ProJovem, em especial o ProJovem Integrado, observamos que os avanços são decorrentes das pressões de organismos internacionais e dos movimentos sociais. Instituições como a ONU (Organização das Nações Unidas), a OIJ (Organização Ibero-Americana de juventude), a CEPAL (Comissão Econômica para América Latina e Caribe), entre outros, foram fundamentais para que o governo entrasse em ação, na formulação e na implementação de programas. Já os movimentos sociais vêm desde o final dos anos de 1990, mediante iniciativa popular, promovendo ações de combate à exclusão juvenil, muitas vezes, envolvendo parcerias com organizações não governamentais (ONGs), fundações empresarias e vários setores do Poder Executivo.

A partir destas pressões, em diferentes escalas, foi possível a aprovação de um Marco Legal sobre Juventude, que consiste no conjunto de leis que dão base à criação de políticas públicas, voltadas para atender demandas e necessidades da juventude brasileira. Entre as principais, encontramos as leis que criaram a Secretaria, o Conselho e Conferência Nacional de Juventude, o Projeto de Lei (PL) propondo a criação do Estatuto de Direitos da Juventude e o PL versando sobre o Plano Nacional de Juventude. Também observamos a Lei 11.129, de 30 de junho de 2005, que criou o Programa Nacional de Inclusão de Jovens – ProJovem Original - e da Lei 11.692, de 10 de junho de 2008, que reformula o programa e transforma em ProJovem Integral, garantindo repasses financeiros para Estados e Municípios.

A partir da percepção dos gestores, observamos que em Vitória da Conquista, a decisão em aderir ao Programa Nacional de Inclusão de Jovens ocorreu pela força provocada pelos primeiros projetos voltados à juventude. O impacto causado após, término do Projeto Juventude Cidadã, em 2007, onde foram contemplados aproximadamente 3000 jovens em cursos de qualificação profissional e inserção para o mercado de trabalho, provocou na sociedade civil e no poder público a mobilização para pressionar por novas

ações e/ou projetos. Somam-se a isso, as reivindicações decorrentes da I Conferência Municipal de Juventude, bem como, as recomendações do Conselho Municipal. Esse conjunto de atores, com interesses e propostas diversas, levou o poder público local a atuar na busca de novas parcerias com outras esferas de governo, possibilitando ao Município implementar o ProJovem Urbano, em sua nova perspectiva integradora.

Assim, a proposta de **implementação** do ProJovem Integrado, bem como, do ProJovem Urbano fundamentaram-se em um modelo de gestão intersetorial. As ações do programa foram compartilhadas pelos órgãos de administração de políticas de juventude, educação, trabalho e desenvolvimento social, em todos os níveis de implementação. Este modelo exigiu a criação e/ou potencialização de um novo aparato institucional para a juventude. Tanto no Estado como no Município foi necessário reestruturar e criar secretarias e conselhos para a juventude, que pudessem promover a transversalidade da política e dar sustentação às coordenações locais para articular as diferentes dimensões do ProJovem Urbano. Foi necessária a criação do Comitê Gestor municipal, designando um Secretário como coordenador para responder pela execução local do Programa. O diagrama a seguir (Figura 2) ilustra a estrutura de comando e os níveis hierárquicos do modelo de gestão do ProJovem.

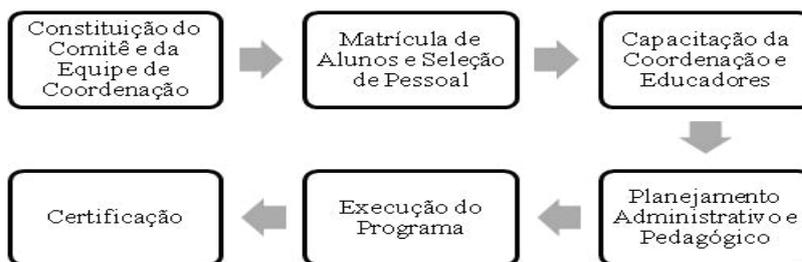


**Figura 2.** Estrutura de Comando do ProJovem Integrado/Urbano

Além da estrutura acima, o Projeto Pedagógico do ProJovem Urbano prevê que os espaços pedagógicos do Programa organizem-se em turmas, núcleos e pólos. Cada núcleo deve ter cinco turmas, sendo cada uma composta, preferencialmente, por 40 alunos, admitindo-se, excepcionalmente, variar até 20 alunos. O núcleo deve atender no mínimo a 150 e, no máximo, a 200 alunos. Estas cinco turmas devem funcionar na mesma escola e, excepcionalmente, poderão funcionar em até duas unidades escolares próximas. Já o pólo é a menor instância de gestão do ProJovem Urbano e subordina-se, administrativamente, à Coordenação Local do Programa. Cada pólo compreende 16 núcleos, com número de alunos variando entre 2400 e 3200.

O ProJovem Urbano, diferentemente do ProJovem instituído pela Lei 11.129/2005, apresenta um formato novo de repasse dos recursos financeiros aos entes da federação que aderem ao Programa, a transferência automática. Os critérios e as normas de como ocorrem essas transferências automáticas estão definidos em Resolução específica publicada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE/MEC e foram elaborados conjuntamente com a Secretaria Nacional de Juventude da Secretaria-Geral da Presidência da República – SNJ/SG/PR, por meio desta Coordenação Nacional do ProJovem Urbano.

Em termos processuais, a execução do programa passa por etapas distintas, porém, complementares, conforme a representação da figura abaixo:



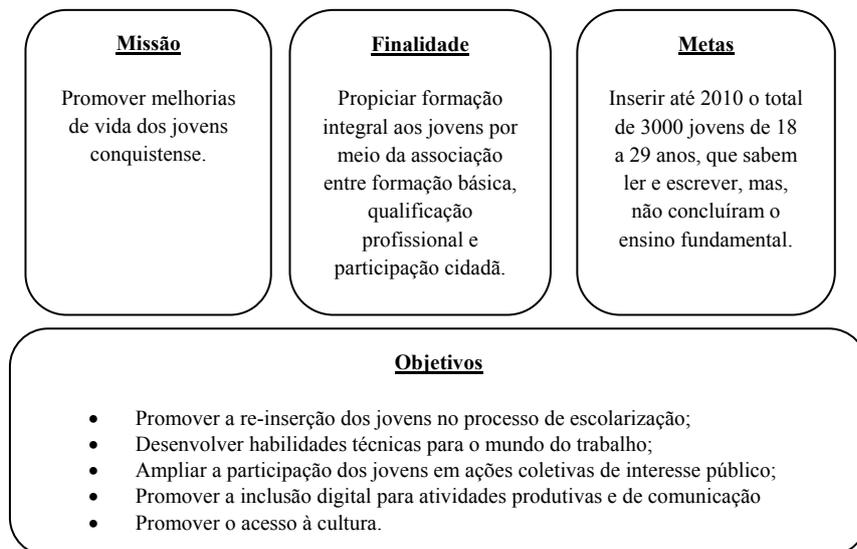
**Figura 03:** Etapas de Implementação do ProJovem

Como podemos perceber, a primeira etapa é a constituição do comitê gestor e da equipe de coordenação pelo chefe do executivo. A coordenação local é composta por uma coordenação executiva, uma coordenação pedagógica, dois técnicos de nível superior e dos técnicos de nível médio com a função de executar o programa, dando assim continuidade a etapa seguinte. Essa trata da elaboração de plano estratégico de recrutamento dos jovens, para efetivação da matrícula, bem como, de seleção da equipe de pessoal (educadores e apoio) para execução do curso. Após o processo de seleção e contratação, tanto a coordenação, como os educadores, participam de cursos distintos de formação inicial e continuada, ministrado pela Fundação Darcy Ribeiro. No caso dos educadores, a carga horária de formação inicial e continuada chega a 376 horas. A formação proporciona que todos os atores do programa apropriem-se da filosofia do Projeto Pedagógico Integrado (PPI), além de garantir o conhecimento do papel que cada um desempenha no conjunto. A etapa de planejamento consiste nos preparativos necessários para efetiva execução do programa. Nela, incluem as atividades de cadastramento, compras, logística, planejamento de aulas, entre outras. A etapa de execução do programa dura aproximadamente 18 meses letivos, o equivalente à 72 semanas e visa o cumprimento de uma carga horária de 2000 horas (1440 presenciais e 560 não presenciais). Esse percurso formativo está organizado em seis unidades, cada uma com a duração de três meses, avaliada sistematicamente pela Coordenação Nacional. A certificação é concedida aos jovens que cumpriram 75% das atividades presenciais, em cada unidade formativa; aos que entregaram 75% dos trabalhos escolares previstos para cada mês e os que participaram do exame nacional externo para fins de certificação do ensino fundamental e qualificação profissional.

A implementação do ProJovem Urbano no Município de Vitória da Conquista deu-se por meio da assinatura de um termo de adesão, em 2008. Pelo termo, o Município se comprometeu em cumprir a meta de incluir no programa 3000 jovens de 18 a 29 anos, até o ano de 2010. Este público, apesar de alfabetizados, não concluíram o ensino fundamental, buscando sua re-inserção na escola e no mundo do trabalho, de modo a propiciar-lhes oportunidades de desenvolvimento humano e exercício efetivo da cidadania. Para tanto, foi nomeado o comitê gestor com o decreto N° 12.800/2008, constituído pelos representantes legais da Agência Municipal de Desenvolvimento, Trabalho e Renda - ADTR, Secretaria Municipal de Educação e Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social. A equipe de coordenação e educadores foi contratada por meio de seleção pública, conforme Edital n° 001/2008, da Fundação Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FADCT).

No que diz respeito à **avaliação**, por se tratar de um programa ainda em execução, não podemos realizar uma avaliação completa e profunda de seus resultados. Focamos nosso olhar sobre os depoimentos proferidos pelo comitê gestor, pela coordenação e pelos educadores da primeira turma (2008/2010) do ProJovem Urbano no município de Vitória da Conquista, coletados pela técnica de *focus group*. Os critérios de desempenho do programa foram observados com base nos conceitos de Missão, Finalidade, Metas e Objetivos. Para uma

melhor compreensão apresentamos abaixo as diretrizes planejadas para o ProJovem Urbano neste município.



**Figura 4: Missão, finalidade, metas e objetivos do ProJovem Urbano em Vitória da Conquista**

A partir dos critérios de avaliação, observamos que o ProJovem Urbano surge com a missão de promover melhorias da qualidade de vida de 4,5 milhões de jovens no Brasil, entre 15 e 29 anos, que estão fora da escola, desempregados e não concluíram o ensino fundamental. Isto seria alcançado através de uma formação integral, por meio da conclusão do ensino fundamental, da qualificação profissional e do desenvolvimento de experiências de participação cidadã.

Para tanto, o município de Vitória da Conquista assumiu a meta de inserir no programa 3000 jovens, de 18 a 29 anos, em três entradas com 1000 jovens cada. Porém, até o ano de 2010 foram registradas oficialmente duas entradas. A primeira em 2008 e a segunda em 2010. A primeira turma 2008/2010 foi constituída de 1000 alunos matriculados em cinco núcleos pedagógicos. Entretanto, conforme registros da coordenação local, o número de concluintes chegou a 530 alunos, o que representa aproximadamente 53% dos ingressos. Esses dados evidenciam uma taxa de evasão muito elevada e nos chama atenção para os conceitos de eficiência, eficácia e efetividade na execução das políticas públicas. Historicamente, não se tem tido a preocupação na Administração Pública brasileira de avaliar programas públicos em geral (Souza, 2006). A produção do conhecimento centra-se na busca de melhorias dos padrões de gerenciamentos, voltados para os processos de formulação de programas, deixando em segundo plano os processos de implementação e avaliação.

No caso do ProJovem Urbano, embora encontra-se ainda em fase de execução, é possível verificar, pelo menos em Vitória da Conquista, indícios de falhas na execução do programa. A taxa elevada de evasão é o primeiro indicador de ineficiência na execução da Política. Fato esse, verificado tanto na execução da primeira turma como também na continuidade da segunda. Dos 1000 alunos matriculados em maio/2010, apenas 600 participaram do primeiro exame externo aplicado em novembro/2010. Caso, nenhuma ação seja efetuada, a tendência é que o índice de evasão da segunda turma seja maior do que foi a primeira. Na prática, apenas 18% da meta foi atingida dentro do prazo estabelecido.

É importante destacar que o município de Vitória da Conquista representa hoje o terceiro município em população jovem do Estado da Bahia, depois de Salvador e Feira de Santana, conforme dados do censo 2010. Isso significa que existe um número significativo da população do município que atende aos pré-requisitos do programa. Para entender as causas

que ocasionaram a evasão é preciso conhecer o perfil dos jovens que desistiram. O porquê da desistência. E, também, averiguar o grau de responsabilidade e comprometimento dos agentes executores. Além da necessidade de reavaliar a concepção, as metas e a estrutura do programa.

Quanto aos objetivos de promover uma re-inserção dos jovens no processo de escolarização; desenvolver habilidades técnicas para o mundo do trabalho; ampliar a participação dos jovens em ações coletivas de interesse público; promover a inclusão digital para atividades produtivas e de comunicação, bem como, o acesso à cultura, detectou-se na percepção da coordenação e dos educadores alguns impedimentos para a realização desses objetivos.

Na re-inserção dos jovens no processo de escolarização, observamos nos depoimentos dos educadores que, os alunos que conseguiram obter sucesso tinham o nível de escolaridade do Ensino Fundamental I (1º a 5º ano) já concluído, em detrimento daqueles que evadiram, grupo constituído por jovens que não tinham o Ensino Fundamental I concluído. Com estas informações é possível perceber que o processo de ensino-aprendizagem é mais eficaz para os alunos que chegaram ao programa com a base do Ensino Fundamental. Isso significa o Programa precisa reavaliar o perfil de entrada do seu público alvo e seu projeto pedagógico, considerando a necessidade de ajustar o nível de escolaridade ao currículo do Programa.

No que diz respeito ao desenvolvimento de habilidades técnicas para o mundo do trabalho, levantamos algumas fragilidades na estrutura e funcionamento das aulas práticas de cada “arco ocupacional”. Verificamos, nos depoimentos dos educadores de qualificação profissional, uma dificuldade em ministrar as aulas práticas sem laboratórios nem material adequado. É importante salientar que material permanente e estrutura física eram tidos como contrapartida do município. Quanto ao material de consumo, houve um atraso do processo licitatório coordenado pela prefeitura. É possível que tais problemas tenham contribuído para o alto índice de evasão, haja vista, que a qualificação profissional constitui uma das grandes expectativas dos jovens que ingressam no programa.

Quanto ao objetivo de ampliar a participação dos jovens em ações coletivas de interesse público, verificamos nos depoimentos dos educadores que esta dimensão do currículo foi o auge da execução do programa no município. Isso se respaldou nas vivências dos jovens ao executarem as ações de cidadania nas suas comunidades. Diante destas experiências, os alunos puderam se reconhecer como sujeitos de direitos, além de uma perceptível elevação da sua auto-estima. No entanto, os próprios educadores relatam que as ações poderiam ter uma maior amplitude se houvesse uma rubrica orçamentária específica para este fim. Já que as atividades desenvolvidas com essa finalidade foram financiadas com recursos próprios e/ou doações.

Em termos de inclusão digital, os depoimentos indicam que não aconteceu a efetivação deste objetivo por falta de laboratórios devidamente equipados e da dificuldade de acesso aos poucos laboratórios existentes nos núcleos. No caso específico do município de Vitória da Conquista, dos cinco núcleos pedagógicos, apenas três possuíam laboratório de informática, dos quais, dois apresentaram dificuldade de acesso, por conta da direção da unidade escolar, e apenas em um o acesso era permitido, porém os computadores eram obsoletos. Com isso, ficou comprometida a dimensão de qualificação profissional. Contudo devemos salientar que tais laboratórios estão na contrapartida dos municípios.

Por fim, o acesso à cultura aconteceu de forma esporádica, sendo que as poucas ações que de fato ocorreram, de acordo com os depoimentos, foram promovidas com parcerias firmadas entre a coordenação local e algumas instituições científicas e culturais. Aqui também, os entrevistados ressaltam que um dos motivos para a não efetivação do objetivo se deve a falta de uma rubrica orçamentária própria do programa, além da falta de uma ação integrada entre os entes federativos visando o acesso dos jovens aos bens culturais.

De modo geral, percebemos que a execução do programa no município de Vitória da Conquista, até o ano de 2010, atingiu parcialmente sua meta, objetivos e finalidade. Entretanto, esperamos que a configuração que se apresenta na execução local não seja um fenômeno generalizado para os demais municípios que aderiram ao ProJovem Urbano. Entendemos que se trata de um programa em fase embrionária, portanto, passível de ajustes para que haja uma melhor otimização dos recursos e processos, além de transformar a concepção filosófica do programa em uma realidade que gere ganhos efetivos para a sociedade.

## 5. Considerações Finais

O papel da juventude é cada vez mais reconhecido como de fundamental importância ao processo de desenvolvimento de qualquer país do mundo. No Brasil não poderia ser diferente, haja vista que estamos falando de um segmento que representa mais de 1/3 da sociedade brasileira. O primeiro grande passo do governo foi ter reconhecido que a juventude não é apenas uma fase de transição da adolescência para a vida adulta, mas, que a juventude é um segmento social, com direito a políticas específicas e capazes de atender às suas necessidades. Sabemos o quanto é importante a institucionalização dos espaços para discussão das políticas públicas de juventude. Entretanto, a nossa preocupação consiste na discussão de qual política pública atende melhor a demanda de nossa sociedade e em que nível de qualidade essas políticas são desenvolvidas.

No caso específico do ProJovem Urbano, do ponto de vista conceitual, entendemos que trata-se de uma política pública do tipo distributiva, caracterizada por um baixo grau de conflitos dos processos políticos, visto que centra-se na distribuição de vantagens e não acarreta custos para outros grupos. Ressaltamos que se trata também de uma política com características incrementalistas, por considerar que, embora haja avanço na concepção filosófica e na sua abrangência, não deixa de ser um incremento nas ações do governo anterior e do amadurecimento da sociedade. Do ponto de vista técnico, reconhecemos a proposta pedagógica como inovadora e nos leva a fazer algumas reflexões acerca dos tempos e espaços pedagógicos dos modelos convencionais, além de possibilitar a experiência de um currículo articulado que inova ao contemplar três dimensões: educação básica, qualificação profissional e participação cidadã.

Entretanto, o que observamos, a partir dos entrevistados, foi uma falta de comprometimento e responsabilidade dos setores intergovernamentais, independente das esferas federal, estadual ou municipal. A experiência do ProJovem Urbano no município de Vitória da Conquista sinaliza para este fato. Embora, oficialmente esteja constituído o comitê local, a responsabilidade maior é sempre de quem está à frente da coordenação do programa. Pela concepção inicial desta política, o sucesso seria decorrente de um processo de sinergia entre as secretarias governamentais envolvidas. Mas, na prática, visualizamos uma disputa de espaços entre as secretarias municipais, dentro de um mesmo governo, impedindo assim, cumprimento dos objetivos propostos.

Diante disso, verificamos uma fragilidade na finalidade maior do programa – proporcional uma formação integral para os jovens. Pelos resultados parciais observados, os avanços limitam-se na dimensão da formação básica e no reconhecimento como sujeito de direitos para aqueles que concluem o programa. Entretanto, as fragilidades esbarram em questões ligadas a qualificação profissional, a inclusão digital e ao acesso à cultura. Apenas para contextualizar a falta de laboratórios de informática ou a dificuldade de acesso aos mesmos, as precariedades das aulas práticas dos “arcos ocupacionais”, a falta de uma política de acesso à cultura, são alguns dos problemas mais citados pelos executores, em especial, os educadores e formadores do programa. Acrescenta-se a isso, a falta de uma política para

inserir os jovens no mercado de trabalho, bem como, a falta de uma política para garantir a continuidade dos jovens no sistema educacional.

Ao findar desta análise ficam algumas perguntas em aberto – para onde irão os jovens que concluem o ProJovem? Quem os encaminhará para o ensino médio? Como rever as deficiências destes jovens? Se a perspectiva é, de fato a re-inserção desses sujeitos no processo educacional mais amplo, faz-se necessário um diálogo mais preciso entre as diversas instâncias governamentais e até mesmo entre setores de um mesmo governo. São perguntas que deixamos para os desdobramentos da pesquisa e para a crítica da comunidade acadêmica, já que se trata de uma análise em construção.

## 6. Referências

- ABRAMO, H. W. & BRANCO, Pedro Paulo M. (2005). *Retratos da Juventude Brasileira: Análises de uma pesquisa nacional*. São Paulo: Instituto Cidadania, Perseu Abramo.
- ADTR, (2008, nov) Planejamento Econômico e Inclusão Social. *Revista Economia & Sociedade*, 1(1), Vitória da Conquista.
- BRASIL, Portal da Presidência da República/Secretaria-Geral. Recuperado em 07 de dezembro, 2010, de <http://www.planalto.gov.br/secgeral>.
- CASTANHAR, José Cezar (2003, set/out) Avaliação de Programas Públicos: Desafios Conceituais e Metodológicos. *RAP*, Rio de Janeiro.
- CASTRO, Jorge Abrahão de, AQUINO, Luseni Maria C. de, ANDRADE, Carla Coelho de (2009) *Juventude e políticas sociais no Brasil*. IPEA, Brasília.
- CAVALCANTI, Paula Arcoverde. (2007) Sistematizando e comparando os enfoques de avaliação e de análise de políticas públicas: uma contribuição para a área educacional. *Tese* (doutorado) Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação. Campinas, São Paulo, Brasil.
- DYE, Thomas R. *Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas*. (Traduzido de: Models of politics; some help in thinking about public policy. In: *Understanding public policy*. 11ª ed. New Jersey: Prentice-Hall, 2005. p. 11-30.)
- GIL, Antonio Carlos. (1994). *Métodos e técnicas de pesquisa social*. São Paulo: Atlas.
- GODOY, A.S. (1995, abr/mar) Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. Rio de Janeiro: *Revista de Administração de Empresas*, 35(2), 57-63.
- HEIDEMANN, Francisco G. e Salm, José F. (2009). *Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise*. Brasília: Editora UnB.
- IBGE/PNAD.(2008) *Educação, Juventude, Raça e Cor*. Brasília: IBGE.
- IPEA. Políticas Sociais: acompanhamento e análise. Brasília: IPEA, 18.
- LASWELL, H.D. ([1936], 1958) *Politics: Who Gets What, When, How*. Cleveland: Meridian Books.
- OLIVEIRA, Mirian & FREITAS, Henrique. (2010). Focus group: instrumentalizando o seu planejamento. In: GODOI, C. K.; BANDEIRA-DE-MELO, R. & SILVA, A. B. *Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais: paradigmas, estratégias e métodos*. São Paulo: Saraiva.
- PNUD. (2007) *Relatório de Desenvolvimento Juvenil/2007*. Brasília: PNUD.
- Prefeitura Municipal de Vitória da Conquista – PMVC (n.d.). Portal da Prefeitura Municipal de Vitória da Conquista. Recuperado em 23 de fevereiro, 2011, de <http://www.pmvc.com.br>.
- RAMOS, Karla Santos. (2008). *I Conferência Municipal de Políticas Públicas de Juventude: Objetivos, Relatos e Propostas*. Vitória da Conquista-Ba: In. SANTOS & CAIRES. Vitória da Conquista-BA: PMVC.
- SARAVIA, Enrique & FERRAREZI, Elisabete. (2006). *Políticas Públicas*. Brasília: ENAP.

- SECCHI, Leonardo. (2010). *Políticas Públicas: Conceitos, Esquemas de Análise e Casos Práticos*. São Paulo: Editora Cengage Learnig.
- SIMON, Herbert. (1957, feb). A behavioral model of rational choice . *Quarterly Journal of Economics*, v 69, 99-118.
- SIMON, Herbert. (1979). *Comportamento administrativo: estudo dos processos decisórios nas organizações administrativas*. 3. ed. Rio de Janeiro: FGV.
- SECRETARIA GERAL DA JUVENTUDE. (2008) *Projeto Pedagógico Integrado do Projovem Urbano*. Brasília-DF: Programa Nacional de Inclusão de Jovens - Projovem Urbano. Recuperado em 19 de setembro de 2010, de <http://www.projovem.gov.br>
- SECRETARIA GERAL DA JUVENTUDE. (n.d.). Portal do Projovem Urbano. Recuperado em 15 de janeiro, 2011, de <http://www.projovem.gov.br>.
- SOUZA, Celina. (2006, jun/dez) Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Revista Sociologias*, 16, 20-46.
- SOUZA, Celina. (2003). Estado do campo da pesquisa em políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 18(51), 15-20.
- SPOSITO, M. P; CARRANO, P. (2003, dez.). Juventude e Políticas Públicas no Brasil. *Revista Brasileira de Educação (ANPED)*, 24(1), 16-39.

---

<sup>i</sup> É importante frisar que existem diversas concepções para a análise de políticas públicas, assim como, para as etapas ou processos que compõem o modelo de ciclo, uma ampla revisão destes modelos pode ser encontrada na tese de Cavalcanti (2007), ou ainda, em diversas revisões realizadas pela Profa. Celina Souza (2006).