

4

Processos de continuidade e descontinuidade na implementação de políticas sociais públicas com foco na juventude

No presente capítulo, inicialmente pretende-se apresentar como se deu a aproximação com o campo de estudo e a realização das entrevistas com os atores sociais que possuem experiência nesse processo de mudanças: continuidade e descontinuidade de políticas sociais públicas.

Busca-se também, pela perspectiva dos atores sociais entrevistados e com base na documentação lida sobre os programas, além da minha experiência profissional, identificar as principais mudanças ocorridas, assim como as razões que culminaram neste processo de reformulação, contrastando com as questões teórico conceituais discutidas. As reflexões serão norteadas neste capítulo por dois eixos analíticos:

- a) Principais Mudanças (descontinuidades);
- b) Motivos das mudanças e aspectos que possibilitaram a continuidade.

Cabe enfatizar que a análise de política social pública empreendida neste estudo possui referencial em Pereira (2008) e (2009) que apresenta como paradigma a concepção gramsciana de Estado e Sociedade. Segundo a autora:

A originalidade do pensamento de Gramsci está na ampliação marxista do conceito de Estado (Estado Ampliado), no qual inclui a sociedade. Isso difere da concepção restrita de Estado, de Marx, para quem o Estado é um instrumento de dominação da classe dominante e a sociedade civil faz parte do terreno estrutural ou da “base material” (Pereira, 2008, p. 159).

Nesse sentido, o Estado Ampliado em Gramsci, é formado pelo conjunto da sociedade civil e pela sociedade política. A sociedade civil é constituída pelo conjunto de organismos e instituições responsáveis pela representação dos interesses de diferentes grupos sociais que corresponde à função de hegemonia através do consenso. A sociedade política é identificada com o Estado que por meio de seus aparelhos coercitivos exerce sua função de domínio ou coerção.

O Estado e a sociedade civil possuem funções diferentes na organização da vida social, principalmente na articulação e reprodução das relações de poder.

Porém, é isso que o torna contraditório, uma vez que, ao mesmo tempo em que exerce dominação pura e simples também utiliza mecanismos de consenso para se legitimar junto à população.

Nesta dissertação busca-se entender a política social pública não como uma forma exclusiva de decisões do Estado e aplicadas à sociedade, mas enquanto uma ação pública com a participação recíproca do Estado e da sociedade civil na perspectiva de garantia de direitos sociais.

4.1 O Estudo de Campo

Este estudo apresenta dados qualitativos, pois ao analisar os processos de continuidade e descontinuidade procura-se observar principalmente os aspectos qualitativos nos programas em foco nesta dissertação e nas entrevistas realizadas.

Segundo Minayo (1994), a abordagem qualitativa se preocupa com um nível de realidade que não pode ser quantificado. Ou seja, esta abordagem aprofunda-se no mundo dos significados, motivos, das ações, valores, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações humanas, um lado não perceptível e não captável através da operacionalização de variáveis.

Neste sentido, esta análise está centrada em discussões com base na literatura existente, descrição dos programas aqui estudados e as falas dos atores sociais entrevistados, visando refletir sobre suas visões e percepções frente à realidade desse objeto estudado.

Nas palavras de Minayo:

(...) busca encontrar, na parte, a compreensão e a relação com o todo; e a interioridade e a exterioridade como constitutiva dos fenômenos.

Desta forma, considera que o fenômeno ou processo social tem que ser entendido nas suas determinações e transformações dadas pelos sujeitos. Compreende uma relação intrínseca de oposição e complementaridade entre o mundo natural e social, entre o pensamento e a base material. Advoga também a necessidade de se trabalhar com a complexidade, com a especificidade e com as diferenciações que os problemas e ou “objetos sociais” apresentam (1994, p. 25).

De acordo com a presente perspectiva, percebe-se a realidade como contraditória e em constante movimento a qual só pode ser apreendida em sua totalidade e historicidade. Assim sendo, busca-se perceber os processos de mudanças ocorridas com os programas Agente Jovem e ProJovem Adolescente em suas particularidades, estabelecendo relações com o contexto mais amplo da realidade.

A presente análise é resultado de um estudo de campo exploratório, realizado no período de setembro a dezembro de 2009, tendo como campo empírico o próprio âmbito dos programas em foco, através da escuta de cinco profissionais sobre os processos de elaboração, implementação e execução desses programas. Os procedimentos utilizados para coleta de dados foram entrevistas individuais e semi-estruturadas a partir de um roteiro previamente elaborado²⁰. Foi realizada também a leitura da documentação institucional para análise desses programas, além de leitura bibliográfica sobre esta temática.

A delimitação dos atores sociais entrevistados foi realizada a partir da discussão durante a banca de qualificação do projeto para o mestrado quanto à importância de entrevistar profissionais chave que participaram do processo de criação - elaboração, implementação e execução destes programas, principalmente que acompanharam este processo de mudança ocorrido, tanto no âmbito governamental como não governamental.

Cabe sinalizar que apesar de um processo difícil para a localização destes profissionais conseguiu-se atender ao critério acima, realizando as entrevistas conforme abaixo explicitado:

- Dois profissionais no âmbito governamental do nível de gerência, vinculados ao governo federal à extinta Secretaria de Estado e Assistência Social. Um foi responsável pela criação do programa Agente Jovem e o outro integrou a equipe de implementação deste programa em território nacional;
- Um profissional no âmbito governamental em nível de gerência municipal, vinculado a Secretaria Municipal de Assistência Social, o qual acompanhou de forma geral o processo de mudança

²⁰ O roteiro das entrevistas encontra-se em anexo nesta dissertação.

ocorrido do programa Agente Jovem para o Pro Jovem Adolescente;

- Dois profissionais do âmbito não governamental em nível de execução municipal, sendo um de gerência, vinculado a ONG CIEDS e um do nível de atuação, Educador Social vinculado a ONG Sociedade Beneficente de Anchieta - SBA (uma das ONGS que realizou parceria recentemente com a Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro para a execução da segunda fase do Programa Pro Jovem Adolescente), o qual também acompanhou o processo de reformulação ocorrida.

A aproximação com estes atores sociais se deu inicialmente através da ONG CIEDS, instituição com a qual a Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro firmou convênio para a execução das primeiras turmas do programa Agente Jovem, no período de Junho de 2000 até Julho de 2001 e o primeiro ciclo do Projovem Adolescente, no período de Agosto de 2008 a Agosto de 2009. Neste sentido foi enviado um email ao presidente desta ONG, contendo o objetivo da presente dissertação, recebendo desta forma a autorização para iniciar o processo de trabalho de campo.

Posteriormente, fui atendida pela funcionária que havia acompanhado o Agente Jovem desde o seu início e um pouco do Projovem Adolescente. Contudo, esta funcionária não estava mais vinculada profissionalmente à instituição, mas forneceu os contatos destes profissionais da época da implementação do Agente Jovem e atualmente da execução do Projovem Adolescente. Como também, viabilizou o acesso a consulta documental sobre os programas junto a esta ONG.

Dessa forma, após o contato inicial com as devidas informações quanto ao objetivo da dissertação, as entrevistas foram realizadas de acordo com a disponibilidade destes e com a leitura e assinatura do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido.

As entrevistas ilustraram esta discussão, permitindo a compreensão dos motivos que levaram aos processos de continuidade e descontinuidade do Programa Agente Jovem para o Projovem Adolescente, assim como as principais mudanças ocorridas a partir deste processo de reformulação.

A análise dos dados coletados foi realizada através do método da análise de conteúdo, em que se pode encontrar respostas para as questões formuladas e também confirmar ou não as hipóteses estabelecidas antes do trabalho de investigação, e a descoberta do que está por trás dos conteúdos manifestos para além das aparências (Minayo, 1994).

Para realizar a análise de conteúdo, transcreveu-se com autenticidade os relatos mais significativos dos atores sociais entrevistados; realizou-se a organização do material coletado; assim como uma leitura aprofundada, com a análise das categorias e a orientação com o material teórico; e para finalizar foi realizado o processo de reflexão, relacionando com a literatura e com o atual contexto da realidade.

4.2

Análise dos processos de mudanças dos programas Agente Jovem e ProJovem Adolescente

De acordo com a discussão realizada no primeiro capítulo desta dissertação, os programas em foco são de âmbito nacional e integram a Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004) que é materializada através do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), desenvolvendo-se segundo os pressupostos desta política.

Os programas sociais destinados ao segmento social da juventude no âmbito da política de assistência social são recentes e, conforme já foi verificado, o Programa Agente Jovem inaugurou uma política voltada para a faixa etária de 15 a 17 anos no ano de 1999, e foi o único programa exclusivamente voltado para esse público até o ano de 2007, quando foi reformulado para o atual Programa ProJovem Adolescente de 2008.

O programa Agente Jovem nos últimos anos foi objeto de análises e avaliações. O relatório realizado pelo Tribunal de Contas da União (Brasil, 2004) e a pesquisa de avaliação de impactos deste programa realizada pela DATA-UFF (Brasil, 2007), conjugados a proposta de unificar e integrar as diversas ações e programas governamentais voltados para este segmento social, serviram de base para o governo realizar esta reformulação.

No entanto, ambas as avaliações, apesar das dificuldades levantadas também apontaram pontos positivos deste programa. Com base na última avaliação realizada (UFF 2007), pode-se concluir que os pontos positivos se destacaram em relação aos negativos.

A presente análise visa levantar as principais mudanças que ocorreram com esse processo de reformulação.

4.2.1

Análise das principais mudanças e algumas discontinuidades

a) Critérios de Seletividade

Estes programas em suas diretrizes postulam ações voltadas para a cidadania, à educação e ao protagonismo juvenil, o que os difere das práticas antigas de políticas sociais voltadas para o assistencialismo, a caridade e o controle. Contudo, no atual contexto socioeconômico, caracterizado pelo cenário neoliberal, as ações e estratégias sociais governamentais são pontuadas essencialmente por políticas compensatórias, em programas focalizados, voltados àqueles que, em função de sua “capacidade e escolhas individuais”, não usufruem do progresso social. Hofling (2001).

Disso decorre que os programas sociais não alcançaram a premissa da universalidade como um direito garantido a todos os cidadãos, e foram elaborados sob a lógica da elegibilidade e seletividade.

A seletividade caracteriza-se por delimitar um perfil preestabelecido da população a qual são destinadas as vagas disponíveis. De acordo com os critérios estabelecidos restringe-se e determina-se quem e quantos o programa atenderá. No caso dos programas aqui estudados, a elegibilidade expressa nos critérios deixa claro que estão voltados para a população mais empobrecida.

De acordo com o MDS o Programa Agente Jovem destina-se aos jovens que:

- “ prioritariamente estejam fora da escola;
- participem ou tenham participado de outros programas sociais;
- estejam em situação de vulnerabilidade e risco pessoal e social;
- sejam egressos ou que estejam sob medida protetiva ou socioeducativa;
- oriundos de Programas de Atendimento à Exploração Sexual Comercial de Menores”.

Cabe ressaltar que 10% das vagas deste programa estavam destinadas aos jovens de 15 a 17 anos portadores de necessidades especiais.

O atual Programa ProJovem Adolescente destina-se aos jovens:

- “pertencentes a famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família (PBF);
- egressos de medida socioeducativa de internação ou em cumprimento de outras medidas socioeducativas em meio aberto;
- em cumprimento ou egressos de medida de proteção;
- egressos do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI);
- egressos ou vinculados a programas de combate ao abuso e à exploração sexual”.

Ao comparar os critérios de elegibilidade dos programas acima, foi observado que houve mudanças para a entrada do jovem no atual programa ProJovem Adolescente restringindo ainda mais o perfil do público alvo. Isto porque, além dos critérios já existentes comuns aos dois programas, o jovem precisa pertencer a famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família.

Como já foi discutido anteriormente, um dos objetivos principais destes programas refere-se à entrada, ao retorno e manutenção do jovem na escola. No entanto, a restrição nos critérios de elegibilidade dificulta o alcance desses

objetivos. Caso o jovem esteja fora da escola, mas não pertencer à família beneficiária do Programa Bolsa Família, não será perfil elegível para entrada no atual programa.

Contudo, de acordo com alguns atores sociais entrevistados, no âmbito da execução isto não impede a sua inserção no programa, apenas dificulta mais o processo. Nesse caso específico, a família desse jovem é encaminhada ao assistente social do CRAS (Centro de Referência de Assistência Social) para o cadastramento no programa. Mas, o jovem só pode ser inserido no ProJovem Adolescente após o seu nome aparecer nos registros do CadÚnico.

De acordo com o Sistema de Acompanhamento e Gestão do ProJovem Adolescente (SISJOVEM), no Informe Técnico 01 da Coordenadoria Geral do ProJovem Adolescente disponível no site do MDS²¹, caso o jovem não possua o registro no CadÚnico poderá inserir-se apenas de forma provisória no ProJovem Adolescente, podendo ser efetivado somente após a obtenção do referido cadastro.

Cabe ressaltar que durante os contatos realizados com a ONG CIEDS, na ocasião em que ainda executava o primeiro ciclo do atual programa, esta informação obtida nas entrevistas foi reforçada pela coordenadora pedagógica de uma área específica do atual programa. A mesma afirmou que, neste caso, era feito o atendimento e o cadastro da família no Programa Bolsa Família junto ao CRAS, para posteriormente o jovem ser inserido no atual ProJovem Adolescente.

Acredita-se que este critério possa estar relacionado à outra mudança ocorrida: a descontinuidade da Bolsa Agente Jovem.

b) A Descontinuidade da Bolsa Agente Jovem e suas implicações

Com o processo de reformulação dos programas, a Bolsa Agente Jovem, no valor de R\$65,00 (sessenta e cinco reais), repassada mensalmente ao jovem atendido pelo programa, foi descontinuada. Ficou entendido que o jovem já era contemplado através de sua família que recebia o benefício do Programa Bolsa Família.

²¹ Acesso em 10/03/2010.

Destaca-se que a partir de 2008 foi criado o Benefício Variável Jovem (BVJ) do Programa Bolsa Família²² a partir do qual foi ampliada a faixa etária para atendimento do Programa Bolsa Família para jovens de 16 e 17 anos. Com isto, possibilitou que as famílias dos jovens atendidos no atual programa tivessem direito a este benefício. Contudo, em função da bolsa não ser mais repassada diretamente ao jovem, porque a sua família já pode receber o benefício BVJ do PBF, resulta em uma desmotivação para o mesmo. Este já havia iniciado o processo de sua autonomia e a própria administração do seu dinheiro. Neste sentido a descontinuidade da bolsa pode ter culminado numa possível redução do número de jovens participantes no atual programa. Nas palavras dos atores sociais entrevistados:

Agora, por exemplo, o Programa Bolsa Família foi estendido até os dezessete anos, aí resolveram que vão dar o dinheiro para família, eu acho isso um equívoco. O jovem já é um consumidor e ele é bombardeado por um sistema de incentivo ao consumo, antigamente era o tênis, agora o novo nike é o celular. Tem que ter um celular e aí esse menino ou vai ter isso por bem ou por mal e não é dando esse recurso para família que você vai comprar. A família vai botar no arroz com feijão e o menino não quer arroz com feijão, o menino quer levar a namorada para o hotel, o menino quer essas coisas, porque é típico, né. Então tem que ser na mão do menino, agora ter um trabalho de educação financeira com esse menino para ele fazer bom uso desse recurso, se não ele pega esse dinheiro vai para Casa Bahia e compra o melhor celular que existe e fica devendo o ano inteiro de bolsa e não consegue mais nada, então associar isso a um processo de educação financeira para ele saber o melhor uso que ele pode fazer desse dinheiro. Agora tem que estar na mão do menino, eu estou absolutamente convencida disso (Entrevistada A, 2009).

“A bolsa por mais que fosse atrasada, era um estímulo para o jovem e se hoje existem desistências e dificuldade para trabalhar o ProJovem Adolescente é por conta de não ter a bolsa diretamente ao jovem” (Entrevistado E, 2009).

Esta discussão a respeito da modificação realizada no benefício sendo repassado no atual programa diretamente à família, como um fator que pode dificultar a mobilização dos jovens para participar no atual programa, também é realizada por Jaccoud et al:

²² De acordo com a Lei 11.692/2008 o Benefício Variável Jovem, no valor de R\$30,00, é repassado às famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, que atendam aos seus critérios, como a matrícula do filho na escola, que tenham em sua composição adolescentes com idade de 16 e 17 anos, sendo pago até o limite de dois benefícios por família, perfazendo um total de R\$ 60,00.

(...) se por um lado o BVJ reafirma a integração do jovem no seio da família, pois esta passa a receber o benefício pago em seu nome, por outro o programa retira do jovem um instrumento de autonomia, caso o pagamento lhe fosse realizado diretamente. A dissociação realizada entre o pagamento do benefício monetário, agora diretamente associado ao PBF e a seus critérios de acesso, e a participação nos serviços sócio assistenciais também pode dificultar a mobilização dos jovens em torno do novo programa (...) (2007, p.182).

A situação da juventude brasileira não é nada animadora, com o crescimento de fatores como: desigualdades sociais, a violência acrescida ao quadro sócio-econômico caracterizado pelo ideário neoliberal, as modificações ocorridas no mundo do trabalho, a precarização, o desemprego ou empregos temporários e informais, como também a baixa escolaridade ou o não acesso à educação, o jovem acaba vendo nesses programas uma perspectiva de adquirir renda. Além do fato, dos atrativos que o mercado de consumo impõe a eles. Isto pode ser identificado pela experiência de alguns entrevistados:

(...) Mas, os jovens passaram para essa nova fase, alguns gostaram e outros não gostaram, por conta do dinheiro, porque o que prendia eles no projeto além dos passeios culturais e das atividades era esse valor de R\$ 65,00 (entrevistado D, 2009).

Para a maioria dos profissionais entrevistados a bolsa constitui um fator de incentivo para a participação do jovem não apenas no Agente Jovem, mas em outros programas sociais. Contudo, não deixam de reconhecer que ao lado da renda estes jovens demonstram também outros interesses, como o de concluir os estudos e conseguir um trabalho formal.

O fato dos jovens verem nestes programas uma alternativa que associa educação, renda e a possibilidade de obtenção de trabalho, pode ser verificado pelo depoimento dos atores sociais entrevistados acima e pelos próprios objetivos dos programas: retorno e permanência no sistema de ensino, realização de atividades de capacitação profissional e transferência de renda. Para além disso, isto pode ser verificado, em função do quadro de precarização do trabalho como discutido anteriormente e pelo fato da educação, apesar de ser preconizada pela Constituição Federal de 1988 e pela LDB (1996) como um direito universal, na prática não se efetiva dessa forma. Isto ocorre, porque um grande número da população não possui acesso as escolas ou permanece com baixa qualidade de

ensino, se caracterizando a educação dessa forma como excludente. Ou seja, o Jovem com baixa qualidade de ensino e com dificuldade de acesso ao mercado de trabalho, busca nestes programas uma alternativa para o alcance desse objetivos. Conforme pode ser verificado pelo Relatório de Desenvolvimento Juvenil, em 2007 o número de jovens no Brasil era de 35 milhões. Destes, quase 20% não estudavam e não trabalhavam, representando quase sete milhões de pessoas entre 15 e 24 anos em situação de vulnerabilidade social.

Cabe acrescentar que a maioria dos atores sociais entrevistados demonstraram também uma preocupação com o mau uso desse recurso por parte do jovem, pontuando a importância de atrelar esse repasse a um processo educativo com o jovem sobre a sua utilização.

Com base na minha experiência profissional no Programa Agente Jovem, também pude avaliar como positivo o jovem receber o recurso monetário diretamente, pois este programa associava a renda, à educação, à capacitação e às atividades comunitárias. Os próprios jovens verbalizavam o que pensavam sobre isso: sentiam-se mais motivados, identificando oportunidades de desenvolver suas potencialidades e com desejos de mudanças. Alguns relataram ter deixado o mercado informal de trabalho, acreditando que mesmo com uma quantia pequena, esta possibilitava o acesso a alguns itens do mercado de consumo, a ajudar a família, além de verem a participação no programa como um investimento para o futuro, pois chegavam a verbalizar que estavam recebendo para estudar e isso era muito bom. Muitas vezes eram atropelados pela própria situação sócio econômica em que viviam com suas famílias, o que dificultava colocar em prática os seus desejos, porque tinham uma prioridade anterior a esta que era a própria sobrevivência. Apesar de ter percebido como positivo essa bolsa diretamente ao jovem, não se pode deixar de reconhecer que atrelada a esta questão da sobrevivência havia também os atrativos que o envolvimento em atos ilícitos ofereciam e que poderia fazer desses jovens presas fáceis, além do envolvimento com o uso de drogas e estarem expostos a situação de violência constante.

Outro ponto que se faz importante registrar é que esta descontinuidade da Bolsa Agente Jovem pode estar relacionada a questão dos recursos orçamentários. Pois, existe uma tendência do Estado em pulverizar os recursos da assistência em detrimento de alocar novos recursos. Conforme Sposati,“(...) O Estado, para fazer

frente às novas demandas sociais usa de mecanismos de pulverização dos poucos recursos da assistência e, não, da alocação de novos recursos” (2007, p. 97).

Apesar de ter sido criado o Benefício Variável Jovem, conforme acima explicitado o valor é de R\$ 30,00(trinta reais), portanto, menor do que a bolsa no valor de R\$ 65,00 que era repassada ao jovem no Programa Agente Jovem.

Pode-se citar como um exemplo dos poucos recursos da assistência o próprio Programa Agente Jovem. Conforme já discutido no início desta dissertação, não havia orçamento próprio sendo executado através do financiamento de empresários, principalmente da White Martins, assim como da Secretária Nacional da Justiça, por haver integrado o Plano Nacional de Segurança Pública e demais Ministérios governamentais. Isso pode ser verificado pela declaração de um dos entrevistados, como também pela literatura, conforme abaixo:

(...) Quando eu fui para o governo federal e lá também não tinha nada, zero e o problema de você fazer políticas é que você precisa ter um orçamento para aquilo e normalmente os orçamentos são orientados pelo que você teve de orçamento anterior, então você tendo um orçamento x você pode pedir um aumento de orçamento. Mas, para juventude tinha um orçamento zero, porque não tinha nenhum programa de juventude, então o orçamento era zero, zero. Ai para começar alguma coisa eu não podia pedir fazer uma proposta orçamentária muito grande, porque era um programa que estava começando, ai vem o Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano, associado até também a coisa de extremo risco (...) e tão ele tinha modalidades de agente jovem, esta modalidade eu conseguia com associações, associação com a saúde, associação com o ministério da justiça que estava no programa contra a violência, eu consegui que o programa entrasse nesse do ministério de justiça, então era assim meio que passando o chapéu para ou em órgãos do governo que tinham interesse no trabalho que os jovens desenvolviam ou no empresariado, o meu primeiro grande sócio disso foi a White Martins que subvencionou os primeiros mil jovens nos municípios de mais baixo IDH. (...), e ai foi assim que esse programa cresceu o programa não tinha orçamento, simplesmente não tinha orçamento, e ai a gente chegou a duzentos mil jovens no Brasil inteiro, por conta disso. Foi o primeiro programa a nível nacional, não sei de cento e cinquenta ou cento e vinte mil jovens, mas foi assim uma expansão principalmente a participação de empresários, devido ao Plano Nacional de Segurança publica que botou recurso nisso também. (Entrevistada A, 2009),

Sposito e Carrano (2003), discutem a esse respeito e pontuam que este programa, no seu início, não teve destinação orçamentária própria porque não foi

realizada a sua previsão no PPA de 2000-2003. No entanto, de acordo com avaliação governamental, as parcerias estabelecidas entre a Secretaria Especial de Assistência Social com estados, municípios, organizações não-governamentais e com o empresariado teriam garantido o êxito do programa e superado as expectativas de seus formuladores.

Outro aspecto que se faz importante abordar, refere-se a questão: os jovens atendidos no programa Agente Jovem, após o processo de reformulação, migraram expressivamente para o atual programa ProJovem Adolescente? Essa questão será discutida a seguir.

c) Migração dos jovens do Programa Agente Jovem para o ProJovem Adolescente

De acordo com a maioria dos atores sociais entrevistados os jovens teriam migrado automaticamente para o atual ProJovem Adolescente se não fossem alguns empecilhos burocráticos: a prestação de contas das ONGS executoras, o repasse das bolsas e mudança de profissionais. Por causa desses fatores os jovens precisaram aguardar a efetivação da migração. Paralelamente novos jovens foram inseridos no atual ProJovem Adolescente, mesmo antes das vagas serem preenchidas por aqueles atendidos no Programa Agente Jovem, conforme o depoimento abaixo:

Na questão do meu pólo onde eu trabalhei, eles tiveram que esperar para migrar para o ProJovem Adolescente, porque o Agente Jovem finalizaria no final de outubro a início de novembro/2008 e o Pro Jovem Adolescente já tinha começado as suas atividades. Então, por conta do valor que eles recebiam, eles tinham que ficar até o projeto oficialmente terminar, que ai eles receberiam esse valor no cartão que ia ser depositado esse dinheiro e aí sim eles poderiam está fazendo essa migração para o ProJovem Adolescente, porque a ONG ela recebe por adolescente inscrito no programa, então para migrar esse grupo de adolescente para a RA que eles chamam que é a listagem com os nomes teria que esperar até o mês virar para que esses jovens pudessem ser inseridos na RA do ProJovem, ai sim eles constariam como sendo usuários do CRASS, inseridos no ProJovem Adolescente/Meio Ambiente que era o do meu pólo (...) (Entrevistado D, 2009).

Esta declaração demonstra que os dois programas funcionaram, durante um período. Ou seja, o atual Programa ProJovem Adolescente iniciou suas atividades anteriormente a finalização oficial do Programa Agente Jovem.

Os dados do estudo de Jaccoud et all (2007), citando o MDS revelam que, em 2008 ainda havia cerca de 40.560 jovens participando de ações sócio educativas e 44.050 bolsas sendo pagas pelo Programa Agente Jovem, ainda coexistindo com o atual Programa ProJovem Adolescente.

O estudo identificou também mudanças nas parcerias estabelecidas, conforme será explicitado abaixo.

d) Parcerias estabelecidas

De acordo com o que já foi discutido, atualmente dentro do contexto do ideário neoliberal, são realizados convênios entre o Estado e as Organizações da Sociedade Civil em que o primeiro transfere a execução dos programas sociais para estas organizações, diluindo assim suas obrigações.

Neste contexto existe um crescimento considerável do número de ONGs, as quais não estão mais atreladas a busca de direitos e representatividade da população, tal como surgiram. Dessa forma são criadas, de acordo com os interesses de seus dirigentes, se organizam politicamente para estabelecer convênio com o Estado e receber recursos para a execução de programas que, na maioria das vezes, não participaram do processo de elaboração.

Dagnino (2004) discute a esse respeito e afirma que o predomínio maciço das ONGS, por um lado, expressa um paradigma global que mantém estreitos vínculos com o modelo neoliberal ao passo que atende às exigências dos ajustes estruturais realizados por ele. Por outro lado, as ONGS não funcionam mais como um espaço de ampliação dos direitos sociais tal como foram criadas associadas aos movimentos sociais. Por mais bem intencionadas que sejam funcionam de acordo com os interesses para os quais foram criadas pelos seus dirigentes, não representando dessa forma os interesses da sociedade civil ou qualquer outra instância de caráter público.

No caso específico dos programas em foco, no âmbito das parcerias estabelecidas no Município do Rio de Janeiro houve uma mudança das

organizações do terceiro setor que firmavam convênio com a prefeitura para a execução.

Através de pesquisa documental realizada na ONG CIEDS, foi verificado que a parceria com esta ONG foi descontinuada logo após a reformulação ocorrida. Esta ONG iniciou a execução do Programa ProJovem Adolescente mas não concluiu, completando apenas o Ciclo I, no período de Agosto de 2008 a Agosto de 2009. Leia-se o depoimento a seguir sobre o assunto:

(...) logo após a mudança ocorrida no Agente Jovem, havia três ONGS que faziam a execução do Projovem Adolescente, que era o CIEDS, a EMPREDEC e a SBA, só que isso foi na fase um. Agora na fase dois o CIEDS saiu e só ficou a SBA e a EMPREDEC para fazer a execução do Projovem Adolescente (Entrevistado D, 2009).

Para firmar convênio é necessário que as ONGs participem de licitação pública, no qual precisam atender a uma série de exigências, tais como comprovação de idoneidade e experiência na área. Apesar dos critérios a obedecer, observou-se durante este estudo, que este processo também pode ser influenciado por questões políticas. Como pode ser constatado na entrevista a seguir:

(...) eu falo enquanto minha área havia três ONGS que faziam a execução do Projovem Adolescente, que era o CIEDS, a EMPREDEC e a SBA, só que isso foi na fase um. Agora na fase dois o CIEDS saiu e só ficou a SBA e a EMPREDEC para fazer a execução do Projovem Adolescente. Até por conta também da mudança do governo, nós tivemos um entrave tamanho, por conta da troca de prefeitos, coisa da prefeitura não está repassando a verba para as ONGs. Então eu e meus outros colegas, nós ficamos três meses sem receber pagamento e trabalhando sem vale transporte e por conta da ONG não ter como arcar, por conta da prefeitura não repassar a verba, isso não foi só com a minha ONG foi com a EMPREDEC e a SBA também, foi o Rio de Janeiro todo aconteceu esse entrave da verba está sendo repassada para ONGs (...) (Entrevistado D, 2009).

Com o depoimento acima, observa-se que a descontinuidade da ONG CIEDS para execução do Ciclo II do ProJovem Adolescente coincidiu com o período de mudanças de prefeitos no município do Rio de Janeiro. Cabe acrescentar que durante estudo na documentação desta ONG, verificou-se que esta continuou o convênio iniciado na gestão do governo Cesar Maia em agosto de 2008. Ao término deste em agosto/2009, o contexto era de uma nova gestão de

governo Eduardo Paes, o qual coincidiu com a não continuidade da execução do convênio com a Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro para o desenvolvimento da segunda parte deste programa.

Dessa forma, os dados parecem apontar que a descontinuidade de uma das ONGs executoras após o contexto de mudança de governo (prefeitos) pode também está relacionada a processos políticos.

e) Aspectos do material didático

Conforme o depoimento da maioria dos atores sociais entrevistados e a observação documental houve uma melhora no material didático utilizado no atual programa. Nas palavras de um dos atores sociais:

O que eu acompanhei no CIEDS, no programa ProJovem Adolescente, foi o fato de ter mais material, (...) mas eu vou pegar pelo material didático. Só nos últimos anos do governo FHC é que conseguiu-se ter o material formatado para o programa Agente Jovem e que pudesse ser distribuído para esse jovem, na verdade foi um material inicial que era para os multiplicadores sociais e não do jovem. Ao contrário de algum material que vi no CIEDS para o programa ProJovem Adolescente já se tinha coisas até para o próprio jovem. (Entrevistado E, 2009).

Atenta-se que isto pode estar relacionado ao fato do Programa Agente Jovem não possuir, em seu início, dotação orçamentária própria, diferentemente do atual programa que já iniciou com o seu recurso previamente definido. No debate realizado com Regina Novaes²³, identifica-se os fatos:

No debate foi apontado, ainda, o inconveniente político de se produzir um descompasso entre a criação e execução do ProJovem antes mesmo do início dos trabalhos do Conselho Nacional de Juventude. Regina informou que a oportunidade de lançar o Programa não poderia ser desperdiçada, já que o governo federal disponibilizou R\$311 milhões não-contingenciados para o ProJovem. Então, justificou, “era preciso usar o recurso da melhor maneira e imediatamente; deixar para depois era correr o risco de não fazer e, com isso, perder a verba disponível”. (Observatório Jovem, 2005).

²³ Secretária Adjunta da Secretaria Nacional de Juventude à época da criação do Programa ProJovem original (2005), durante o ProJovem Em Debate com educadores e estudantes do Fórum de Educação de Jovens e Adultos (EJA). Disponível em Reportagens, 23/06/2006, no site <http://www.observatoriojovem.org/materia/projovem-em-debate>,

Observou-se também que o atual traçado metodológico do Pro Jovem Adolescente busca entender a juventude em sua pluralidade, o que pode estar relacionado ao avanço de estudos recentes nesta área, conforme já discutido nesta dissertação. Dessa forma, houve uma ampliação de discussão sobre a juventude e uma melhora no material didático utilizado atualmente pelo ProJovem Adolescente.

f) Quadro comparativo: principais mudanças

Cabe finalizar este capítulo ressaltando que os processos de mudanças e reformulação ocorridas em âmbito de política social pública nestes programas se assemelham ao termo “Metamorfoses” utilizado por CASTEL²⁴:

“Metamorfoses”, dialética do mesmo e do diferente: evidenciar as transformações históricas desse modelo, sublinhar o que suas principais cristalizações comportam, ao mesmo tempo, de novo e de permanente, ainda que sob formas que não as tornam imediatamente reconhecíveis (Castel, 1998, p.27).

Neste sentido, buscou-se com esta análise, identificar as principais transformações de novo e de permanente ocorridas com estes programas sociais, tendo sido apresentado até então, as principais mudanças ocorridas no Programa Agente Jovem.

Contudo, cabe sinalizar a sua permanência em que apesar de algumas ações terem sido descontinuadas, este não foi extinto e desconsiderado, mas sim, reformulado e permanecendo desta forma: a manutenção da faixa etária de atendimento (15 a 17 anos); a continuidade do principal objetivo: inserção,

²⁴ Cabe esclarecer que este autor pauta a sua análise na realidade francesa e seu cerne principal é a questão social, a qual segundo ele está relacionada com a sociedade salarial, no contexto de mundialização da economia e de ideário neoliberal, em que o capitalismo exclui cada vez mais as pessoas da relação assalariada, gerando retrocessos no âmbito dos direitos sociais, relacionados ao trabalho. Os indivíduos em situação de instabilidade no trabalho, desemprego, inseridos no mercado de trabalho informal se tornam em situação de vulnerabilidade social. Assim tornam-se alvos das políticas e programas sociais públicos. Para uma leitura mais aprofundada a esse respeito verificar CASTEL, Robert. As metamorfoses da questão social. Uma crônica do salário. Petrópolis: Editora Vozes, 1998.

reinserção e permanência no sistema educacional; e traços da sua metodologia: desenvolvimento em dois ciclos, participação efetuada no âmbito dos chamados coletivos, oferecimento de oficinas de convívio e oficinas de capacitação técnica, realização de passeios e integração comunitária; material pedagógico de orientação e capacitação para a equipe de trabalho; e execução com a parceria entre prefeituras e organizações da sociedade civil.

Antes de finalizar este capítulo e para que se possa melhor reter as principais mudanças do programa Agente Jovem para o atual Programa ProJovem Adolescente, apresenta-se o quadro a seguir.

Quadro 1 - Principais Mudanças do programa Agente Jovem para o ProJovem Adolescente

Agente Jovem	Atual ProJovem Adolescente
Configurado como Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano	Nova identidade, passando a se configurar como ProJovem Adolescente
Critérios de elegibilidade mais amplos	Critérios de elegibilidade mais restritos - jovens precisam pertencer às famílias beneficiárias do PBF
Jovens migraram para o Projovem Adolescente	Jovens precisaram esperar processos burocráticos para serem recebidos
Executado no período de 12 meses através de dois ciclos	Executado no período de 24 meses através de dois ciclos
Existência de material didático	Melhora na qualidade do Material didático

Capacitação para o trabalho e atividades na comunidade	Maior ênfase na capacitação para o mercado de trabalho e atividades fora da comunidade
Repasso da Bolsa Agente Jovem (no valor de R\$65,00 mensais diretamente ao jovem)	Não possui bolsa repassada diretamente ao jovem. A família recebe o benefício do Programa Bolsa Família – BVJ no valor de R\$30,00, até o limite de 02 benefícios por família.
Mudança de funcionários no âmbito da execução	Contratação de novos funcionários
Houve modificação em algumas ONGs que executavam o programa por meio de parceria com a Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro	Descontinuidade de algumas ONGs na execução da segunda fase do atual Programa

Quadro elaborado para esta dissertação

Fonte: entrevistas realizadas e análise documental dos programas em foco

4.3

As perspectivas dos profissionais do âmbito da elaboração, implementação e execução dos programas Agente Jovem e Pro Jovem Adolescente com relação aos processos de mudanças ocorridas

No Brasil, a política social está vinculada historicamente a práticas assistencialistas e clientelísticas, sendo utilizada pelo Estado para o enfrentamento da questão social como uma ação compensatória de intervenção nos problemas da população empobrecida e nas desigualdades sociais, distanciando-se do campo dos direitos sociais.

Apesar dos avanços legais conquistados no campo dos direitos sociais com a Constituição Federal de 1988, a LOAS (1993) e a atual PNAS (2004), no atual

contexto sócio econômico brasileiro, caracterizado pelo cenário neoliberal, tais conquistas ainda não se materializam em sua plenitude.

Observou-se também que não existe uma preocupação com a continuidade das ações no âmbito da elaboração e execução das políticas sociais públicas, verificando-se que processos políticos podem influenciar ou culminar em descontinuidades de programas sociais deste âmbito. Um novo governo tende a criar programas, descartando os anteriores, para que tenham caráter inovador naquele campo de intervenção, mesmo que determinado programa já existente possua efetividade

Cabe ressaltar que busca-se discutir a política social pública, levando-se em consideração que o seu processo de implementação se constitui de acordo com interesses e negociações políticas, sociais e econômicas. Por esse motivo no curso desta dissertação utiliza-se o termo processos políticos.

De acordo com Pereira (2009) a política social pública implica sempre a intervenção do Estado, envolvendo diferentes atores sociais (governamentais e não-governamentais). “Para uns a política pública é apenas *output* (resultado) da atividade política dos governos, o que denota uma visão parcial e pragmática. Isto porque ela também contempla *inputs* (demandas externas, provenientes da sociedade), além de comportar correlação de forças, estratégias de decisões e a própria implementação com seus respectivos impactos. Logo, a política pública também está relacionada a conflitos de interesses e é resultante de decisões que visam administrar esses conflitos” (2009, p.97).

Nesse viés de análise, a política social pública não significa apenas ação. Pode ser também não-ação intencional de autoridade pública frente a um problema ou necessidade de sua competência. Ou seja, tanto a participação do governo é importante na criação de política pública como muitas das suas omissões são deliberadas, como parte de um plano, que não prevê determinadas escolhas públicas. A política social pública implica relações entre Estado e sociedade, caracterizadas por sua reciprocidade e antagonismo.

Dessa forma, o processo de construção de políticas públicas para uma sociedade reflete os conflitos de interesses, os arranjos feitos nas esferas de poder que perpassam as instituições do Estado e da sociedade como um todo.

O projeto educacional de construção dos Centros Integrados de Educação Pública (CIEPs), criado no Rio de Janeiro em 1985, no governo de Leonel Brizola, é bom exemplo de descontinuidade de ações, em função de processos políticos. Pois, foi descontinuado com a mudança de governo em 1986, pelo governador eleito Moreira Franco. Como também, posteriormente o governo federal, com o presidente Fernando Collor de Melo, criou um “novo” projeto com uma proposta similar aos CIEPS, chamando-os de Centros Integrados de Atendimento à Criança (CIACs) os quais, a partir de 1992, passaram a chamar-se CAICs (Centros de Atenção Integral à Criança). O que demonstra a prática de descontinuidade na administração pública brasileira, em que o mais afetado é a população que precisa acessar estes programas e projetos. Cabe acrescentar que o projeto dos CIEPs ficou conhecido popularmente como “Brizolão”, o que parece apontar para os interesses políticos que estão subjacentes a criação de determinadas políticas e programas, em que estes são criados atrelados ao perfil de determinado governo e político e não como parte da administração pública, sendo dessa forma utilizado para garantir votos.

Outro exemplo de mudança no âmbito de política social pública, foi o recente processo de reformulação do Programa Agente Jovem para o Programa ProJovem Adolescente. Neste caso, o Programa Agente Jovem não foi “abandonado”. Isto porque, como será visto durante a presente reflexão, apesar de algumas ações apontadas como importantes terem sido descontinuadas este possuía algumas características que o levaram a sua continuidade.

Conforme já apresentado, o programa Agente Jovem teve o seu início no segundo mandato do governo Fernando Henrique Cardoso (1999- 2002) e foi criado pela extinta Secretaria de Estado e Assistência Social, tendo suas normas e diretrizes instituídas pela portaria 1111 de 06 de junho de 2000 e revogada posteriormente pela portaria nº 879 de 03 de dezembro de 2001 e continuou no Governo Luis Inácio Lula da Silva até 2007(2003-2006 e 2007), quando foi reformulado no Programa Pro Jovem Adolescente. Segundo o site do MDS:

O ProJovem Adolescente configura-se como uma reformulação do Agente Jovem, no contexto da Política Nacional da Juventude, elaborada pelo governo federal e está voltado exclusivamente a faixa etária de 15 a 17 anos (Site do MDS acesso em 13/03/09).

Mediante ao exposto, na análise empreendida neste capítulo, as questões para as quais se busca respostas são: Quais foram os motivos que levaram a este processo de reformulação? De onde partiu essa decisão de mudança?

4.3.1 As razões para as mudanças

Verificou-se que os processos políticos podem influenciar nos processos de mudanças das políticas e programas, como pode ser identificado no depoimento de um dos entrevistados:

Eu tenho uma teoria que todo o governo que sai é favorável a política de Estado. São favoráveis que as políticas permaneçam mesmo mudando o governo, a importância da continuidade, etc. Todos os governos que entram são favoráveis a terem seus próprios programas, programas de governo, vai depender se está saindo ou se está entrando, quem tá saindo tá querendo preservar os seus próprios programas, são os maiores defensores. Quem entra quer fazer a sua marca não quer botar azeitona na empada do outro (Entrevistado A, 2009).

Todos os atores sociais entrevistados compartilham com a visão de que cada governo que se inicia deseja imprimir seu perfil, não valorizando as ações implementadas ou criadas pelos seus adversários políticos.

Isso expressa os objetivos políticos em detrimento do bem estar da população usuária dos programas. A falta de interesse pelo desenvolvimento de políticas sociais de caráter universal, que viabilizem o acesso da população ao campo dos direitos sociais e a prioridade por medidas compensatórias, que funcionam como políticas de impacto com fins eleitoreiros pode ser denotada na declaração que se segue:

Todos querem botar sua marca, né, e quem se ferra é a população, quem se ferra é quem mais precisa dos programas (Entrevistado A, 2009).

Dessa forma, os representantes do poder público procuram investir, criar e injetar os escassos recursos em novos programas que no futuro poderão ser utilizados politicamente a favor deles.

Cabe enfatizar que o discurso governamental para reformular o programa Agente Jovem se encontra pautado na pesquisa de avaliação de impacto (Brasil, 2007) conforme anteriormente mencionado, e no objetivo de unificar as ações para a juventude, o que consiste num grande avanço no âmbito das políticas sociais públicas.

No entanto, durante as entrevistas realizadas, um dos atores sociais revelou uma informação nova a qual não foi identificada na documentação lida sobre o programa, nem tampouco citada pelos demais entrevistados. Nesta entrevista foi destacado o interesse subliminar embutido na transformação do Programa Agente Jovem. Foi pontuado que o Programa Agente Jovem foi reformulado e perdeu sua identidade inicial para que o Programa ProJovem ganhasse maior visibilidade, devido a este não ter atingido a meta quanto ao preenchimento das vagas disponibilizadas. Isto parece apontar para o fato de que o governo Lula buscou dar maior visibilidade ao programa ProJovem Adolescente lançado na sua gestão em detrimento ao programa Agente Jovem que teve sua origem no governo Fernando Henrique Cardoso. Conforme abaixo:

Eu acho que o que mais marcou aí no debate como um todo a questão do agente jovem e do projovem foi justamente como agregar um programa ao outro, porque você tinha o agente jovem com um trabalho definido e derrepente por uma demanda do projovem adolescente, porque você tinha todo um investimento no projovem de 18 a 24 anos e o quantitativo de vagas que era esperada de pessoas participando do ProJovem de 18 a 24 a foi menor do que esperado. Isso gerou aí um movimento de lançar o ProJovem Adolescente, também já pensando em trabalhar a questão da escolaridade do término do segundo grau antes dos 18 anos já seria importante, por uma questão de entrada no mercado de trabalho, por questão de uma série de coisas. Então eu percebia posso tá equivocado porque eu não acompanhava diretamente, mas o que mais mexia com as equipes era poxa nós vamos parar o agente jovem e não vamos dar o prosseguimento da forma como ele era executado, pensado por causa do projovem adolescente, por uma demanda nova de um programa que tem recurso e aí também, tinha a coisa que com o ProJovem agente pode ampliar o quantitativo de usuários, participando atendendo o maior número de adolescentes que estão em situação de vulnerabilidade social, que não teve acesso a equipamentos escolares até mesmo que fizeram parte de evasão escolar, então trabalhar um pouco estas questões. (Entrevistado C, 2009).

Cabe registrar que alguns fatos relatados pelo ator social acima foram constatados durante o desenvolvimento deste estudo. O programa Nacional de Inclusão de Jovens: Educação Qualificação e Ação Comunitária (PROJOVEM), implantado em 2005 juntamente com a Política Nacional da Juventude, destinado ao jovem na faixa etária de 18 a 24 anos, no ano de 2008 unificou nele próprio programas voltados a juventude, tendo se transformado em Programa Integrado de Juventude. Contudo, não modificou sua sigla que continuou sendo ProJovem. Alguns exemplos dos programas unificados foram: Saberes da Terra, Consórcio Social da Juventude, Juventude Cidadã, Escola de Fábrica, Agente Jovem. Criou-se 04 modalidades: Projovem Urbano; Projovem Campo – Saberes da Terra, Projovem Trabalhador. Dessa forma, foi verificado que todos os programas unificados passaram a receber o nome de Projovem, diferenciando-se pelas modalidades. Interessa destacar que no caso específico do Agente Jovem foi desta forma que perdeu sua identidade inicial passando a se reformular no programa Projovem Adolescente.

Seguindo este viés de análise, a partir do depoimento acima, parece que conjugado a preocupação positiva da unificação dos programas, evitando ações fragmentadas, implicitamente essas mudanças podem ter ocorrido para ampliar de fato a meta de atendimento e atribuir maior visibilidade ao programa ProJovem criado na gestão do governo Lula.

Contudo, como foi esclarecido, não existe nenhuma informação oficial a este respeito com inferência na interpretação das leituras diversas associadas ao depoimento do entrevistado acima. A leitura do site da Secretaria da Presidência da República sobre a meta que se pretende atingir a partir da unificação desses programas foi uma dessas análises:

Em setembro de 2007, ele foi novamente um marco ao incluir outras iniciativas do governo e se transformar em Programa Integrado de Juventude – ProJovem. Com isso foi possível dar escala aos atendimentos, com meta de chegar a 4,2 milhões de pessoas até 2010. A mudança também permitiu colocar sobre a mesma metodologia iniciativas que eram voltadas a jovens trabalhadores, do campo e adolescentes em situação de extrema pobreza (site da presidência da república, acesso em 19/02/2010).

Este processo de descontinuidade de políticas e programas em função de mudanças políticas é discutido por Rizzini et al (2007), que por meio de

entrevistas realizadas com diversos profissionais de instituições de acolhimento a crianças e adolescentes no país, identificou que esta ameaça de descontinuidade das ações em desenvolvimento era um dos problemas que mais incomodavam a maioria destes profissionais.

Desta forma, verificou-se que subjacentes aos processos de mudanças ocorridas podem estar processos políticos. Busca-se desvendar abaixo a outra questão levantada. De onde partiu essa decisão de mudança?

4.3.2 As instâncias de decisões

O estudo observou que o processo de decisão sobre as mudanças ocorridas no programa Agente Jovem partiu do governo federal, como pode ser identificado pelo depoimento de todos os atores sociais entrevistados. Conforme alguns exemplos: “Pelo o que eu me lembro assim a decisão de mudança foi do governo federal” (Entrevistado C, 2009).

Nós não participamos desse processo de mudança, nós só fomos comunicados que o projeto agente jovem estaria terminando e que os jovens migrariam para o Projovem Adolescente sem a bolsa. Essa mudança se deu em nível federal” (Entrevistado D, 2009).

De acordo com o que já foi discutido e com os depoimentos mostrados, fica evidente que a descentralização político administrativa, regulamentada pela Constituição Federal de 1988 e ampliada pela LOAS (1993) não foi efetivada na prática. Essa descentralização redefiniu as relações de poder entre as três esferas de governo como uma forma de ampliar a participação entre Estado e Sociedade, visando uma maior participação e autonomia para a população em relação as políticas públicas. Contudo, no contexto do ideário neoliberal se restringiu apenas a divisão das responsabilidades entre as 03 esferas de governo, ficando a implementação e execução a cargo dos poderes estaduais e municipais, enquanto que os processos decisórios e elaboração das políticas ficou concentrado no governo federal.

Ilustram adequadamente o que foi dito a implementação e execução na mudança do Programa Agente Jovem para o ProJovem Adolescente aonde os

profissionais e os próprios jovens não participaram ou foram ouvidos a respeito. Foram apenas comunicados após a sua concretização. Conforme abaixo:

Olha, como aconteceu de fato eu não sei, porque a gente fica, enquanto orientação a gente só sabe das coisas de última hora. Eu trabalhava na abordagem de rua, aí voltei para o Agente Jovem e fiquei três meses nessa reta final como orientador. Aí já no finalzinho a minha coordenadora do CRASS me falou que o projeto estaria terminando e que os adolescentes passariam, migrariam para o ProJovem Adolescente, que nada mais era do que o Agente Jovem com uma nova roupagem, outro nome e não teriam o benefício de R\$65,00, que esses adolescentes ganhavam na época por estarem no Agente Jovem. (Entrevistado D, 2009).

4.3.3

Aspectos que possibilitaram a continuidade e as principais dificuldades enfrentadas

O programa Agente Jovem perpassou pela transição do governo FHC para o governo Lula e só veio a ser reformulado em 2007. Este fato pode relacionar-se com a relevância e efetividade do programa, como também, com a proposta discutida nessa mesma época de unificação de todos os programas para a juventude em só ProJovem, criado na sua gestão.

Quanto a sua relevância verificou-se que foi a partir deste programa que se iniciou, em âmbito de política pública, o atendimento a faixa etária de 15 a 17 anos como pode ser constatado pela minha própria experiência profissional, pela literatura analisada e pelas declarações de alguns entrevistados:

Quando eu fui para o governo federal e lá também não tinha nada, zero e o problema de você fazer políticas é que você precisa ter um orçamento para aquilo e normalmente os orçamentos são orientados pelo que você teve de orçamento anterior, então você tendo um orçamento x você pode pedir um aumento de orçamento. Mas, para juventude tinha um orçamento zero, porque não tinha nenhum programa de juventude, então o orçamento era zero, zero. Ai para começar alguma coisa eu não podia pedir fazer uma proposta orçamentária muito grande, porque era um programa que estava começando, ai vem o Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano, associado ate também a coisa de extremo risco (entrevistado A, 2009).

Acho assim, um grande avanço isso, os municípios conseguem atingir o jovem de risco e a possibilidade de você ter uma política exclusiva para a juventude, que nunca teve. Isso foi um avanço, você poder ter jovens reunidos e se você conseguir fazer um

trabalho legal, você poder escutar esse jovem e transferir aquela escuta para uma política de atendimento, acho que isso é um grande avanço. (entrevistado B, 2009).

O Tribunal de Contas da União em avaliação realizada sobre o Programa Agente Jovem em 2004 afirma:

No Brasil, onde os jovens representam cerca de 30% da população, há uma enorme lacuna em termos de políticas de proteção social deste segmento. A faixa etária de 15 a 17 anos não tem sido alvo freqüente de programas governamentais, sendo o Projeto Agente Jovem a única iniciativa federal especificamente direcionada para o atendimento de suas necessidades. Esse fato ganha relevância quando se observa que a falta de cobertura de políticas sociais específicas deixam os jovens brasileiros mais vulneráveis ao tráfico e ao uso de drogas e à violência dele decorrente, em especial aqueles em situação de pobreza, excluídos das oportunidades sociais próprias desta faixa etária, como escola e emprego (2004, p. 10).

Como já foi discutido, as ações e programas sociais voltados para a juventude são recentes e somente a partir do final dos anos 1990 e início da década atual, algumas iniciativas públicas são observadas para esta área. Isto foi identificado por Sposito e Carrano (2003) que ao realizarem um levantamento dos programas e das ações voltados para a juventude no período de 1995/2002 constataram que a maioria foi implementado de 1999/2002.

Dessa forma, num contexto notadamente marcado pelo o aumento do número de jovens, o agravamento das desigualdades sociais, o aumento do desemprego, crescentes níveis de pobreza e principalmente a grande incidência da violência, surgem o reconhecimento dos problemas sociais que atingem a juventude e deram materialidade para se pensar políticas para a juventude como uma forma de combater esses problemas. Segundo Sposito e Carrano (2003):

A disseminação das mortes violentas de jovens ou por eles protagonizadas e o crescimento das redes de narcotráfico se associam ao tema do consumo de substâncias ilícitas/licitas, a partir da década de 1990. Desse modo, o tema da criminalidade atravessa permanentemente o debate sobre as políticas públicas para os jovens. Na esteira dos indicadores sociais e no clamor público do combate à violência, no segundo mandato consecutivo de FHC, se desenham ações que teriam a pretensão de se constituírem em instâncias coordenadoras de políticas de juventude (p.14).

Nesse contexto foi implementado o Programa Agente Jovem. Devido ao crescimento da violência, este programa integrou o Plano Nacional de Segurança Pública/2000 através da Intensificação das Ações do Programa Nacional de Direitos Humanos, visando ações sociais de caráter preventivo para reduzir a violência nas periferias.

Conforme já discutido no capítulo II, no Brasil cerca de 52,3% dos óbitos da população jovem são por causas externas: violências decorrentes de homicídios, suicídios, agressões e acidentes de trânsito (UNESCO, 2002). Como também, a taxa de homicídios na população jovem é de 54,5 para cada 100 mil, ante 21,7 para a população geral (Projeto Juventude, 2004).

Cabe ressaltar que Sposito e Carrano (2003) sinalizam que os programas e ações estudados no período de 1995/2002 foram planejados sob a égide de problemas a serem combatidos e não como políticas estratégicas orientadas para os jovens brasileiros. A diferença do enfoque é relevante porque há necessidade de que, além de tentar resolver os problemas que atingem a juventude, fosse considerada a diversidade de situações que os sujeitos jovens se constroem, levando em consideração a sua pluralidade e seu contexto sócio-histórico e cultural.

Sposito e Carrano (2003) realizam uma crítica aos programas implementados neste período estudado por eles, afirmando que se desenvolveram de forma fragmentada e com pouco controle por parte da administração pública federal, apontando também para a falta de mecanismos de monitoramento e avaliação.

No que se refere à efetividade do Programa Agente Jovem, existe um consenso entre os atores sociais entrevistados, que o programa alcançou os objetivos propostos, em sua grande maioria. Porém, não havendo um sistema de avaliação e controle que permitisse realizar a sua mensuração. Segundo eles, havia instrumentos avaliativos, tais como: relatórios, ficha de frequência etc. Mas apontam, como um ponto de dificuldade do programa, o fato de não terem sido estudados em nível de pesquisa, de avaliação de impacto que pudessem demonstrar o que é dito pelos mesmos. Segundo um dos atores sociais entrevistados:

Uma das coisas que eu realmente me arrependo de não ter feito avaliação de impacto desses programas, porque tudo que eu tenho é anedótico no sentido de alguém me dizer foi maravilhoso, etc. A gente tem quantos foram atendidos, etc. Mas, impacto mesmo de saber que mudanças a gente teve nesse jovem

que possam ser devidas ao programa, com grupo de intervenção, grupo de tratamento, aquele bem bonitinho, não foi feito. (...) Eu acho que foi muito bem, e daí eu acho, eu sou a mãe do projeto, eu vou achar meu filho bonito. (Entrevistada A, 2009).

Esta deficiência nos mecanismos de controle e avaliação do Programa Agente Jovem revelada por todos os atores sociais entrevistados foi constatada como um dos pontos negativos na avaliação realizada durante auditoria do Tribunal de Contas da União realizada no período de abril e setembro de 2003. Os outros pontos negativos consistiram na falta de acompanhamento após o desligamento do programa, falta de perfil adequado do orientador social e precariedade dos espaços físicos, nos quais o programa foi executado.

Como resultado positivo foram identificados a significativa contribuição do programa em termos de desenvolvimento pessoal, social e comunitário dos jovens. Estes apresentaram mudanças de atitudes consideráveis, principalmente, em percepções de melhores oportunidades de vida (Brasil, 2004).

Rizzini et al (2007) aborda essa questão de déficit no processo de avaliação dos serviços prestados ao discutir sobre a necessidade de formas de proteção especial a criança e ao adolescente já em situação de violação de direitos para o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários. Com base em entrevistas com diversos profissionais de instituições de acolhimento à crianças e adolescentes no país, foi percebido que o processo de avaliação existe de forma focalizada e mais como respostas a financiadores, sendo as próprias equipes responsáveis por avaliar o seu trabalho, sem sistematização e orientação, possuindo dessa forma alcance limitado.

Sposito e Carrano (2003) discutem a esse respeito, enfatizando que o Programa Agente Jovem e os demais programas vinculados a outros Ministérios, não apresentavam mecanismos oficiais de avaliação, caracterizando-se assim, por uma completa ausência de avaliação e o acompanhamento gerencial das políticas.

(...) 60% dessas ações foram implantadas somente nos últimos cinco anos, o que denota a recente trajetória na formulação de políticas de juventude, assim como explica em parte a sua incipiente institucionalização e fragmentação (2003, p.15).

Em função dos mecanismos de avaliação e controle se tratarem de uma dificuldade da política social pública como um todo, chama-se atenção para a

necessidade de implementação destes mecanismos de forma sistemática e sem muita distância entre o planejamento e a prática das atividades, para que as ações não sejam diluídas.

Barreira (2000), aponta para a valorização de concepções mais abrangentes de avaliação no campo social e a necessidade de uma metodologia que não privilegie apenas ao quantitativo de pontos positivos e negativos de uma política ou programa em seu aspecto numérico, mas que qualifique decisões, processos, resultados e impactos.

Compartilha-se com Barreira esta necessidade de avaliação mais qualificada e sistemática, visando no caso específico deste estudo, contribuir com a continuidade das ações de programas sociais efetivos.

A continuidade das ações permite maior efetividade das políticas sociais públicas, tanto no que concerne a consolidação dos serviços prestados, quanto da coerência das informações disponibilizadas. Os beneficiários já conhecendo os serviços oferecidos podem deles melhor usufruir, pois as informações nem sempre encontram canal satisfatório. Conforme pode ser verificado na declaração de um dos entrevistados:

(...) Isso acaba gerando essas descontinuidades. Essa gestão fez dessa forma eu vou fazer de outra forma, isso acaba dificultando o entendimento da população. Isso acaba dificultando não só o entendimento de como funciona o programa, de como é o seu real propósito, mas de documentação que é necessária, de como, qual é o papel do Estado em relação a isso (Entrevistado C, 2009).

O pouco o acesso a informação aos serviços públicos pode ser observado na pesquisa: Conhecimento e Práticas Inovadoras de Geração de Trabalho e Renda para Jovens em Comunidades de Baixa Renda²⁵. Os jovens das cinco comunidades de baixa renda pesquisada não possuíam conhecimento sobre a existência de programas públicos em suas comunidades, assim como sobre os seus princípios de operação.

Percebemos que apesar da importante demanda, tanto dos jovens nas comunidades supramencionadas quanto das instituições responsáveis por programas voltados para esta população, há uma lacuna significativa, ou seja, a incapacidade dos governos federal e estadual de divulgarem de modo amplo e consistente os projetos desenvolvidos (2009, p. 31).

²⁵ Esta pesquisa foi realizada pelo CIESPI em convênio com a PUC-Rio, em parceria com o Instituto Woodstock e com o apoio Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP).

Durante a presente análise observou-se que três avaliações foram realizadas sobre o Programa Agente Jovem, sendo a primeira realizada no ano de 2001 pela ONG CIEDS²⁶, a segunda em 2004 pelo Tribunal de Contas da União e em 2007 a pesquisa de avaliação de seus impactos pelo Núcleo de Pesquisas da Universidade Federal Fluminense (DATA-UFF), tendo esta última, de acordo com o discurso governamental, servido de base para esta reformulação ocorrida.

A avaliação realizada pelo CIEDS (2001) teve por objetivo analisar o impacto do referido programa junto aos 200 jovens atendidos no seu primeiro ano de execução. Do total de 200 questionários aplicados, foram devolvidos para o CIEDS apenas 108 questionários preenchidos. O questionário foi constituído por perguntas fechadas voltadas para questões qualitativas e subjetivas sobre o impacto do programa na qualidade de vida dos jovens. A avaliação concluiu que a o fato de nem todos responderem aos questionários, baseou-se na fragilidade do programa com relação aos recursos financeiros. Foram enfrentados problemas como o atraso de três meses do pagamento da bolsa-auxílio, do salário dos orientadores comunitários e a falta de vale-transporte. Esta avaliação concluiu:

Realizando um paralelo entre os objetivos propostos pelo programa e o resultado apresentado na análise dos gráficos, observamos que o Programa Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano proporcionou uma melhora qualitativa na vida do jovem, no que se refere a instâncias subjetivas. Através da análise percebemos que os jovens desenvolveram sua autonomia, auto-estima e, principalmente, uma relação de responsabilidade com o trabalho comunitário. Através do programa, a maioria dos jovens mudou a sua percepção sobre a realidade social e comunitária, passando a se sentirem responsáveis pelo desenvolvimento de trabalhos e redes de serviços locais. Essa mudança, que é um dado subjetivo, consiste na característica do denominado protagonismo juvenil (CIEDS, 2001, p. 39).

Como já foi discutido no capítulo I desta dissertação, este programa em seu início não contou com dotação orçamentária própria, o que pode ter culminado nos atrasos das bolsas aos jovens e pagamento dos funcionários. Cabendo destacar que de forma geral cumpriu os objetivos propostos, proporcionando a melhoria da qualidade de vida dos jovens atendidos.

²⁶ Conforme consulta documental realizada, cabe esclarecer que a ONG CIEDS foi à organização da sociedade civil que executou as primeiras turmas do programa Agente Jovem no município do Rio de Janeiro, logo após a sua criação, no período de 2000 até 2001.

A declaração de um dos entrevistados vem ao encontro destes dados, inclusive citando exemplos de impacto positivo deste programa com duas jovens que participaram desta primeira turma:

Um dos exemplos positivos do Programa Agente Jovem pode ser verificado com duas jovens que participaram das primeiras turmas. Elas tiveram um ótimo desempenho no programa, inclusive foram orientadoras sociais. Uma atualmente já terminou a graduação em Contabilidade e a outra em Serviço Social. (Entrevistada E, 2009).

A pesquisa de avaliação de impacto, realizada pela UFF encomendada pelo MDS (Brasil, 2007), demonstra a preocupação do governo e da sociedade com a melhoria das ações voltadas a juventude, o que está relacionado aos avanços conquistados recentemente como a criação dos conselhos de direitos, documentos normativos, dentre outros voltados a este segmento social.

Os dados apresentaram natureza qualitativa e quantitativa e foram coletados através de questionários e de grupos focais realizados com jovens egressos e jovens que nunca haviam participado do programa. Pais ou responsáveis por eles também participaram da pesquisa. Foram entrevistados 2.210 jovens, de 81 municípios, distribuídos pelas cinco regiões brasileiras, entre Outubro e Dezembro de 2006. O grupo de egressos foi constituído por 1.698 pessoas e o grupo de controle por 512 pessoas. O seu resultado aponta para as dificuldades e os impactos positivos deste programa, tendo este último se sobreposto, conforme explicitado abaixo.

A pesquisa concluiu como dificuldades alguns entraves relacionados a implementação do programa como: permanência de alguns jovens no programa por período superior ou inferior ao prazo estabelecido; carga horária semanal abaixo da prevista pela gestão federal; quantitativo de atividades menor do que o desejável; algumas atividades desvinculadas da proposta pedagógica (o estágio); baixo percentual de jovens que participaram das atividades nas comunidades; acompanhamento insatisfatório dos egressos; e falta de maior estímulo a participação das famílias nas atividades desenvolvidas.

Embora o Agente Jovem tenha apresentado estas dificuldades, a avaliação dos jovens ex-beneficiários foi positiva, tanto da equipe quanto das atividades desenvolvidas. No estudo comparativo entre ex-beneficiários e não-beneficiários

foi observado que no geral os ex-beneficiários possuem uma maior determinação quanto ao investimento na escolarização futura.

Para os pais ou responsáveis o aumento ou o desejo de estudar foi um dos maiores benefícios trazidos pelo programa, afirmando que anteriormente havia uma série de problemas ligados à falta de disciplina e à permanência na escola. Contudo, apontaram para necessidade de formação profissional no âmbito do projeto. Quanto ao trabalho, foi verificado mais pró-atividade na procura do emprego e melhor preparação para o mercado de trabalho através de realização de cursos preparatórios, mas que não garante a ampliação do acesso. Como também há mais jovens trabalhando, apesar da grande maioria dos que trabalham não estarem estudando.

O grupo de egressos desenvolveu um relacionamento mais saudável com suas famílias e durante o programa participaram em maior percentual nas atividades de lazer. Também adquiriram maior conhecimento de instâncias de participação e cidadania e dos conselhos de direitos. Estes lêem um pouco mais, utilizam mais o computador, apesar da diferença mínima entre os grupos comparativos.

Quanto ao comportamento sexual e reprodutivo conhecem e utilizam mais os métodos contraceptivos, além das doenças sexualmente transmissíveis.

Estes também conhecem mais os programas e projetos voltados para a sua faixa etária. Nesse sentido, foi observada uma associação positiva entre a participação no projeto e a relação dos ex-beneficiários com outras políticas públicas e projetos sociais.

Os jovens, de uma forma geral, elogiaram as atividades desenvolvidas e suas condições de realização. Tais atividades foram avaliadas pelos ex-beneficiários como ótimas ou boas; as regulares, as ruins e as péssimas aparecem em percentuais inexpressivos. A maioria deles avalia positivamente o Agente Jovem, seja no que tange a equipe, a qualidade das atividades realizadas ou ao projeto como um todo. Esta pesquisa verificou que mais de 90% dos ex-beneficiários entrevistados participaram de discussões sobre cidadania e direitos humanos, saúde, sexualidade, drogas e meio ambiente, podendo-se afirmar que o programa ofereceu informações e orientações de acordo com a sua proposta pedagógica. Isso permitiu que os mesmos tivessem maior interesse associativo e

comunitário com maior interesse pela política, reconhecendo sua importância em suas vidas.

Nesse sentido a conclusão dessa pesquisa, não desconsiderando os pontos de dificuldade levantados, aponta que este atingiu os objetivos propostos, tendo assim impacto positivo na vida dos jovens, conforme abaixo.

(...) o Projeto Agente Jovem proporcionou grandes melhorias aos seus beneficiários. O trabalho realizado com os jovens alcançou, em maior ou menor escala, os objetivos propostos inicialmente, como a permanência do jovem no sistema de ensino, diminuição das práticas nocivas à saúde, motivação para encarar o mercado de trabalho e, principalmente, aumento da auto-estima e qualidade de vida (Basil, p. 75, 2007).

Os dados da presente análise apontam que a unificação realizada atualmente pelo governo com o objetivo de não reincidir programas e políticas isoladas voltadas para a juventude foi positiva.

No entanto, a reformulação ocorrida no Programa Agente Jovem por parte do governo a partir da aferição de seus impactos, poderia ter sido realizada sem que este perdesse sua identidade inicial e fossem descontinuadas algumas características relevantes na sua efetividade, conforme discutidas anteriormente.

4.3.4

A despeito de algumas contradições sobre o Programa Agente Jovem

Faz-se importante enfatizar que existe um estudo realizado por Jaccoud et al (2007), intitulado A Política de Assistência Social e a Juventude: Um diálogo sobre a vulnerabilidade social. Neste estudo abordam as mudanças que ocorreram recentemente com as ações e serviços de assistência social acessados pela população jovem e também analisam a reformulação do Programa Agente Jovem e a criação do ProJovem Adolescente.

Contudo, para além de pontos comuns com o estudo empreendido nesta dissertação²⁷, destaca-se que diferentemente da conclusão de que este programa possui resultados positivos e, portanto ações efetivas, estes autores apontam para o contrário disso. Segundo eles, o Programa Agente Jovem é programa que não apresentou resultados efetivos, o que desencadeou reflexões para a modificação de seu formato, culminando na sua extinção e criação do ProJovem Adolescente.

Nesta dissertação entendeu-se que foi realizada uma reformulação, e não a extinção deste programa com o objetivo de unificar as ações voltadas para os jovens, assim como melhorar os pontos de dificuldade identificados na última avaliação realizada do programa.

Diante das reflexões realizadas no presente capítulo, observou-se que os processos políticos podem influenciar as mudanças e descontinuidades em políticas e programas sociais. Assim, os dados apontam para os processos políticos subjacentes aos processos de continuidades e descontinuidades desses programas. Demonstraram a relevância e resultados positivos do Programa Agente Jovem que contribuíram para as continuidades, servindo de base para o Programa ProJovem Adolescente. Destaca-se ainda que a participação da juventude nas discussões atuais e, principalmente, através dos dispositivos legais impressos recentemente, foi fundamental para a transformação deste programa e não o seu “abandono”. Aqui os jovens nas políticas públicas são sujeitos de direitos. Refletem também sobre a importância da utilização de mecanismos de avaliação e controle para se garantir maior continuidade dos programas sociais efetivos, como também o fortalecimento da construção de espaços públicos como mecanismo de ampliação da participação da população.

²⁷ Os principais pontos em comum das duas análises mencionadas são: a concepção dos programas, o fato do programa Agente Jovem ser o único programa voltado ao atendimento este segmento social, no período de 1999 a 2007, os processos de mudanças ocorridos recentemente, assim como o levantamento de pontos de dificuldade e positivos deste programa com base nas avaliações oficiais realizadas (Brasil, 2004) e (Brasil, 2007).