UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE EDUCAÇÃO

SWAMY DE PAULA LIMA SOARES

Estado, políticas públicas e juventude: avaliação de efeitos de um programa federal na esfera local

São Paulo
2013

SWAMY DE PAULA LIMA SOARES

Estado, políticas públicas e juventude: avaliação de efeitos de um programa federal na esfera local

Tese apresentada à Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Doutor em Educação.
Área de concentração: Estado, Sociedade e Educação

Orientadora: Profª Drª Sandra M. Zákia L. Sousa

São Paulo

2013

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catalogação na Publicação
Serviço de Biblioteca e Documentação
Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo

379.5(81.33)Soares, Swamy de Paula Lima
S676e Estado, políticas públicas e juventude : avaliação de efeitos de um programa federal na esfera local / Swamy de Paula Lima Soares ; orientação Sandra M. Zákia L. Sousa. São Paulo : s.n., 2013.
211 p. il., grafs.

Tese (Doutorado – Programa de Pós-Graduação em Educação. Área de Concentração : Estado, Sociedade e Educação) – Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo)

.

1. Políticas públicas – João Pessoa, PB 2. Jovens – Educação – João Pessoa, PB 3. Escolarização. I Sousa, Sandra M. Zákia L. Sousa, orient.

SOARES, Swamy de Paula Lima. **Estado, políticas públicas e juventude**: avaliação de efeitos de um programa federal na esfera local. Tese apresentada à Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Doutor em Educação.

Aprovada em ____/____/____

Banca Examinadora

Prof[a] Dr[a]: Sandra M. Zákia L. Sousa Instituição: Feusp

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof[a] Dr[a]: _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof[a] Dr[a]: _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof[a] Dr[a]: _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof[a] Dr[a]: _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

A Rizoleta, Carolina e Adriana.

AGRADECIMENTOS

A conclusão de uma tese de doutorado não deixa de ter um tom de chegada, de fim de um processo que não se iniciou há quatro anos, mas que vem de longe, do momento em que a escola passou a aparecer em minha vida. Primeiramente, como uma espécie de extensão do âmbito privado. Posteriormente, com a força institucional que lhe é própria. Os agradecimentos, nesse momento, se tornam comoventes e inevitáveis.

Agradeço às pessoas que estiveram perto de mim no início dessa trajetória, desde o ensino fundamental, como a saudosa Professora Luzinete Lima. Já na graduação e na pós, diversos professores da UFPE deveriam constar nessa lista. Em nome deles agradeço às queridas Janete Lins Azevedo e Márcia Ângela Aguiar que tanto contribuíram para minha formação, primeiramente como um jovem estudante de pedagogia e depois como aluno do mestrado em educação.

Um agradecimento especial à minha orientadora no doutorado, Professora Sandra Zákia. As minhas expectativas iniciais em trabalhar com uma pessoa tão conhecida pela sua competência e seriedade foram muito mais que superadas. Some-se a isso o agradecimento pela sua gentileza, paciência e zelo na orientação.

Mas não só de “academia” vive o homem... Também agradeço às boas amizades que conquistei na (fascinante) capital paulistana: Luciana, Vanda, Natália, Ocimar, Adriana e, especialmente, minha querida amiga Cláudia Pimenta. Também aos professores da pós-graduação, da qual tive a grata experiência de ser aluno: Romualdo Oliveira, Flávia Schilling e Marília Sposito. A essa última, juntamente com a Professora Marisa Duarte, meus sinceros agradecimentos pelas valiosas contribuições na qualificação.

Dificilmente chegaria a esse fim sem o apoio dos professores do Departamento de Fundamentação da Educação da UFPB, em virtude de minha licença para o curso, e dos meus familiares, com destaque para meu irmão Luiz Soares Júnior – que me ajudou na revisão dos originais – e minha cunhada Luciana Carvalho – pelo apoio logístico nas inúmeras viagens a São Paulo. Também não posso deixar de mencionar a saudosa memória de meu querido pai José Luiz Soares e o carinho perene pela minha tia Lilia.

De forma especial, agradeço aos meus dois grandes amigos, Alexandre Viana e Fernando Cunha, pelas suas presenças e eternas discussões regadas a afeto e companheirismo. Também a Cris e a Ana Lúcia Félix, pela amizade reconfortante. Agradeço às minha amigas de Brasília Lorena e Catarina, bem como o apoio de Walter, Cefisa, Éden, Roberto e Herbert. Também a Maíra Lewtchuk pelo carinho e ajuda na coleta de dados da pesquisa.

Chegando perto do final, minha gratidão à minha esposa, Adriana. Seu carinho, amor e companheirismo ao longo desses anos foram fundamentais em cada coisa que construímos juntos. Adriana me deu Carolina, minha querida filhinha, nos anos (produtivos) do doutorado. Em relação a Carolina nem cabem agradecimentos, mas simplesmente a declaração de um pai que ama tanto que as palavras escritas (em prosa) não dão conta de expressar os sentimentos.

Por fim, agradeço a Deus e minha mãe. Faço isso porque Deus tem uma feição, para mim, materna. Talvez não seja o *jovem* religioso de anos atrás, mas continuo – do meu jeito – com o mesmo sentimento de amor e gratidão Àquele que é. Minha mãe, Rizoleta Guedes de Paula Lima, é a maior responsável por esse momento. Sua fragilidade e, ao mesmo tempo, fortaleza, ajudaram a construir quase tudo de bom que guardo em mim. Por mais que o tempo passe, sempre serei o seu filho *caçula* e ela sempre estará ao meu lado, ou melhor, dentro do meu coração.

A coruja de Minerva voa só no cair da tarde, quando uma forma de vida já envelheceu.

Hegel

RESUMO

SOARES, Swamy de Paula Lima. **Estado, políticas públicas e juventude**: avaliação de efeitos de um programa federal na esfera local. 2013. 211 p. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2013.

Este trabalho objetivou avaliar efeitos do ProJovem – Programa Nacional de Jovens – no município de João Pessoa, considerando repercussões do programa na trajetória de vida de seus egressos e na dinâmica política e institucional do local em que fora implementado. A análise focou os três primeiros anos de sua implementação, de 2006 a 2008. Foram aplicados questionários a egressos do ProJovem e realizadas entrevistas semiestruturadas com os coordenadores locais do programa. As análises apontaram que o ProJovem repercutiu de forma mais sólida no campo da escolarização e menos na formação para o trabalho, considerando a opinião dos egressos participantes da pesquisa. Em relação aos efeitos político/institucionais no município de João Pessoa, o programa constituiu-se forte politicamente e fraco institucionalmente. O envolvimento pessoal dos coordenadores locais, a visibilidade do programa no município e as formas de enraizamento nos primeiros anos fortaleceram o ProJovem, tanto em relação à coordenação nacional, quanto em relação à sua legitimidade no governo subnacional. Isso não se traduziu, entretanto, em repercussões institucionais, uma vez que o programa fora sempre algo "estranho" à estrutura organizacional do município. Evidenciou-se que o Projovem, no contexto municipal, apresentou uma faceta forte – escolarização e política – e frágil – qualificação para o trabalho e institucionalidade. Os resultados obtidos instigam reflexões sobre os processos políticos e institucionais que envolvem a implementação de programas federais no âmbito local, especialmente no campo da educação e das políticas para a juventude.

Palavras-chave: Políticas públicas, jovens, escolarização.

ABSTRACT

SOARES, Swamy de Paula Lima. **State, public policy and youth**: evaluating the effects of a federal program at the local level. 2013. 211 p. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2013.

This study evaluated the ProJovem effects in the city of João Pessoa, considering impacts of the program on the life trajectories of its graduates and in the political and institutional dynamics in the city they the program was implemented. The analysis focused on the first three years of its implementation, from 2006 to 2008. Questionnaires were administered to graduates, were also performed semi-structured interviews with local coordinators of the program. The analysis indicated that the impacted of ProJovem was more solid in the field of education and less training for work, considering the opinion of graduates participating in the research. Regarding the effects political / institutional in the city of João Pessoa, the program consisted strong politically and institutionally weak. The personal involvement of local coordinators, program visibility in the city and forms of rootedness in the early years strengthened the program, both externally and internally to the city. That did not translate, however, into institutional repercussions, because the program was always something "strange" in the organizational structure of the municipality. The Projovem, in the municipal context, presented a strong facet - schooling and politics - and fragile - qualification for the job and institutions. The results obtained in this research instigate reflection on the political and institutional processes that involve the implementation of federal programs at the local level, especially in the field of education and youth policies.

Keywords: Public policy, youth, schooling.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Principais características das políticas públicas para a juventude no Brasil a partir dos anos de 1990 53
Quadro 2 – Efeitos/repercussões do ProJovem na trajetória de escolarização, profissionalização e ação comunitária dos egressos. 99
Quadro 3 – Relação, caracterização e identificação dos entrevistados 104
Quadro 4 – Matrícula e conclusão do curso por sexo nas primeira e segunda turmas do ProJovem em João Pessoa 113

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Situação de renda dos jovens egressos no momento de realização da pesquisa . 120
Gráfico 2 – Opinião dos egressos sobre o aprendizado por disciplinas 125
Gráfico 3 – Situação atual dos estudantes que tinham algum trabalho no momento em que iniciaram o curso 128

LISTA DE SIGLAS

CAED	Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CONJUVE	Conselho Nacional de Juventude
EJA	Educação de Jovens e Adultos
FUNDAR	Fundação Darcy Ribeiro
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IES	Instituição de Ensino Superior
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
MARE	Ministério de Administração e Reforma do Estado
MEC	Ministério da Educação
ONG	Organização Não Governamental
PIB	Produto Interno Bruto
PLA	Plano de Ação Comunitária
POP	Plano de Orientação Profissional
PPI	Projeto Pedagógico Integrado
PROJOVEM	Programa Nacional Inclusão de Jovens: Educação, qualificação e ação comunitária
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
SECADI	Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão
SEJER	Secretaria de Juventude, Esporte e Recreação
SNJ	Secretaria Nacional de Juventude
UFBA	Universidade Federal da Bahia
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais
UFPB	Universidade Federal da Paraíba
UFPE	Universidade Federal de Pernambuco
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNIRIO	Universidade do Rio de Janeiro
USP	Universidade de São Paulo

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO 15
CAPÍTULO 1: JUVENTUDE E POLÍTICA PÚBLICA NO BRASIL 25
1.1. Introdução 25
1.2. Diálogos com o(s) conceito(s) de juventude 27
1.3. Tecendo reflexões: é possível falar em políticas públicas para a juventude no Brasil? 32
1.4. A construção da agenda pública: questões sobre equidade e reconhecimento 41
1.4.1. Ações externas e visibilidade midiática 47
1.5. Notas sobre a trajetória das políticas públicas para a juventude no Brasil 51
1.5.1. Focalização e precarização 53
1.5.2. Protagonismo juvenil 55
1.5.3. Ações comunitárias 56
1.6. Políticas para a juventude e relações federativas 59
CAPÍTULO 2: O PROGRAMA NACIONAL DE INCLUSÃO DE JOVENS NO MUNICÍPIO DE JOÃO PESSOA 63
2.1. Introdução 63
2.2. O Programa Nacional de Inclusão de Jovens: antecedentes e características 64
2.3. Contribuições da produção acadêmica sobre o ProJovem 72
2.4. Situando o campo: o estado da Paraíba e a cidade de João Pessoa 81
2.5. O ProJovem em João Pessoa 85
2.5.1. Qualificação profissional e ação comunitária 89
CAPÍTULO 3: METODOLOGIA DA PESQUISA 93
3.1. Introdução 93
3.2. Construindo a trilha metodológica 94
3.3. Efeitos/repercussões do ProJovem na trajetória de escolarização, profissionalização e ação comunitária de seus egressos 99
3.3.1. Definição da amostra 99
3.4. Efeitos/repercussões do ProJovem no município de João Pessoa considerando os aspectos político/institucionais 102
3.4.1. Caracterização dos sujeitos 102
3.5. Análise dos dados 105
CAPÍTULO 4: POSSÍVEIS EFEITOS E/OU REPERCUSSÕES DO PROJOVEM EM JOÃO PESSOA: ESTUDO COM EGRESSOS DO PROGRAMA 108
4.1. Introdução 108
4.2. Perfil dos jovens do ProJovem: dados de entrada e saída 110
4.3. Dialogando com os resultados dos questionários de egressos: perfil e formas de inserção juvenil no Programa 116
4.3.1. Escolarização 121
4.3.2. Relação com o trabalho 126
4.3.3. Ação comunitária 133
4.4. À guisa de conclusão: efeitos do ProJovem na trajetória de vida dos egressos 137
CAPÍTULO 5: POSSÍVEIS EFEITOS E/OU REPERCUSSÕES DO PROJOVEM EM JOÃO PESSOA: DIMENSÃO POLÍTICO/ INSTITUCIONAL 143
5.1. Introdução 143
5.2. A questão do enraizamento: elementos de estruturação do ProJovem em João Pessoa 145
5.2.1. O início do Programa e as motivações dos sujeitos 150

5.2.2. Composição da equipe de coordenadores e o papel da formação 155
5.3. Criando raízes? Articulações do programa em João Pessoa 163
5.4. Elementos sobre a gestão local do programa 167
5.5. Dimensão político institucional..... 170
5.6. À guisa de conclusão: política pública de carne e osso..... 181
CONSIDERAÇÕES FINAIS..... 186
REFERÊNCIAS..... 194
APÊNDICES..... 205

INTRODUÇÃO

A escolha de um objeto de estudo sugere uma complexa interseção de fatores, circunstâncias e escolhas que, de algum modo, apontam os caminhos percorridos por um pesquisador social ao longo de uma determinada trajetória. Max Weber, cujos críticos mais ávidos apontavam uma postura exagerada na forma de distinguir as análises científicas das posturas políticas (quiçá ideológicas) por parte do cientista social, advertia que o processo de escolha nunca se dá de forma neutra, contrariando a tendência dominante na sociologia do final do século XIX e início do XX que procurava, na isenção completa do sociólogo, a "pureza" epistemológica das ciências naturais. Nesse caminho, nada mais apropriado na introdução de uma tese do que descrever alguns fatores que influenciaram nossa "escolha" do objeto de estudo: a avaliação de possíveis efeitos/repercussões do ProJovem[1] - Programa Nacional Inclusão de Jovens: Educação, qualificação e ação comunitária – no município de João Pessoa.

Nos últimos quatorze anos temos discutido, em diversos níveis da esfera acadêmica, as políticas educacionais no Brasil, especialmente as possíveis articulações entre as ações políticas federais com as municipais. Deve-se ressaltar que, desde a iniciação científica desenvolvida como aluno de graduação em pedagogia na Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), as influências das pesquisas desenvolvidas no Núcleo de Estudos e Pesquisas em Políticas Públicas na Educação foram decisivas para a nossa trajetória acadêmica. No final dos anos de 1990, surgiam uma série de governos municipais que procuravam inovar seus procedimentos de gestão a partir de ações que envolviam a participação dos cidadãos. Esse fenômeno, longe de ser algo específico do nordeste do Brasil, motivava inúmeros pesquisadores ainda "instigados" pelos efeitos da descentralização política e administrativa ressaltada pela Constituição Federal de 1988 e apontada pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1996. Soma-se a isso a realização de uma série de ações do governo central que levantava a bandeira da luta contra a morosidade administrativa. Tal morosidade era explicada por setores do governo pela excessiva centralização das ações de gestão das políticas públicas no executivo federal. A criação do Ministério de Administração e Reforma do Estado (MARE), no ano de 1995, fora emblemática. As intenções do então ministro Luis Carlos Bresser Pereira (1995-1998) – sem dúvida um dos grandes nomes intelectuais do referido governo – consistiam em substituir um Estado baseado em um denso aparelho burocrático por outro mais "ágil", integrado com a sociedade civil. A chamada

[1] Ao longo desta tese, utilizaremos a grafia que consta nos documentos oficiais – ProJovem.

“esfera local” ganhava visibilidade midiática e política, com o uso frequente do termo “descentralização”. Muito mais do que as próprias práticas, talvez o que tenhamos observado nos anos de 1990 foram sobretudo a disseminação de ideias, de determinados conceitos relativos ao Estado que, um pouco mais ou um pouco menos, acabaram se fincando na forma de organização política e administrativa do Brasil. Em termos sociológicos, a década de 1990 durou muito mais do que meros dez anos.

No que tange às pesquisas em política educacional, o início do atual século fora marcado por essa “curiosidade acadêmica” vinda das ações descentralizadas das esferas locais, identificadas no quadro federativo brasileiro com os municípios. Ainda no final da década de 1990, investigamos o município de Camaragibe – PE, administrado pelo Partido dos Trabalhadores (PT) – que propunha uma gestão democrática da educação por via da realização de conferências municipais. Pouco tempo depois, sob a orientação da Professora Doutora Rosilda Arruda Ferreira, direcionamos nosso olhar para o município de Vicência, na zona da mata norte do Estado de Pernambuco, que procurava desenvolver um projeto para suas escolas rurais sob a égide da participação e do desenvolvimento sustentável, sendo este, portanto, nosso objeto de pesquisa no mestrado em educação (SOARES, 2004).

Guardadas as especificidades desse trabalho, o nosso foco central de pesquisa continuava a ser o processo de reorientação local de programas gestados em âmbito federal (no caso, o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil), sempre procurando compreender em que medida a articulação municipal potencializava, redirecionava (ou não) as propostas federais que, à época, pareciam rígidas e pouco dispostas a modificações locais. No ano de 2004, ao ingressar como professor assistente na Universidade Federal da Paraíba (UFPB), nosso foco fora direcionado para esse estado e para outro “público alvo”: as políticas nacionais que, um ano depois, começariam a ser implantadas para a juventude pobre no Brasil.

Em 2005 fomos convidados para participar da estrutura que compunha o sistema de monitoramento e avaliação do ProJovem no município de João Pessoa. Nossa coordenação era vinculada a Universidade Federal de Pernambuco, instituição inicialmente responsável pelo referido sistema nas cidades de Recife, João Pessoa, Natal e Fortaleza. A aproximação com o ProJovem logo resultou em um redirecionamento de trabalho na UFPB, por meio da participação em dois projetos de iniciação à docência cuja temática era a implantação do ProJovem em João Pessoa (BRANDÃO; COSTA; SOARES, 2006; BRANDÃO; COSTA; SOARES, 2007). Nossas produções acadêmicas, de certo modo, focaram as propostas do

ProJovem em relação ao seu projeto pedagógico (NAVARRO; SOARES, 2007), e particularmente à sua vertente de ação comunitária (COSTA; SOARES, 2009).

Com o término da fase experimental do programa, no ano de 2009, propusemos ao Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade de São Paulo (USP) uma pesquisa, em nível de doutorado, cujo objeto central seria a implantação do ProJovem em João Pessoa. Inicialmente, nossa intenção continuava focada na proposta de ação comunitária do programa. A ideia era analisar em que medida tais ações se aproximariam das recentes políticas de reconhecimento, tema contemporâneo da sociologia que, dentre outras questões, discute as ações políticas do Estado para grupos específicos na sociedade que, nos dizeres de Axel Honneth (2003), "lutariam" por reconhecimento social.

Ao longo do curso de doutorado, sob a orientação da Professora Doutora Sandra Zákia, nosso foco se ampliou para uma análise sobre a proposta geral do programa, a saber: elevação da escolaridade dos alunos, iniciação à profissionalização (nos dizeres do programa, ao "mundo do trabalho") e promoção da ação cidadã por meio de projetos de ação comunitária. Portanto, caminhamos para a realização de uma avaliação do ProJovem a partir de seus egressos e de suas repercussões do município de João Pessoa. Nessas "trilhas" que envolvem a construção de um objeto de estudo, nosso olhar mais uma vez se direcionou, em certa medida, para o movimento de implantação de um programa nacional na esfera local, procurando compreender o movimento de (re) orientação no palco[2] que envolve as complexas relações políticas, econômicas e sociais dos municípios no Brasil.

Neste sentido, este trabalho tem como objeto central a análise de efeitos/repercussões do ProJovem – Programa Nacional Inclusão de Jovens – no município de João Pessoa – PB. O referido programa se constituiu como uma das principais ações do governo Luis Inácio Lula da Silva (2003-2006; 2007-2010) no desenvolvimento de políticas públicas para uma parcela da população, a saber: jovens pobres[3]. Façamos aí duas primeiras distinções. A escolha da expressão "jovens pobres" destoa de uma série de textos no campo da sociologia da juventude que, de forma mais ou menos comum, têm empregado o termo jovens em

[2] A referência ao palco poderia ser entendida como uma retomada de uma das três metáforas utilizadas em nosso trabalho de mestrado: O labirinto, o teatro e o caleidoscópio. À época, discutimos que as configurações locais se apresentavam como uma espécie de teatro. Ainda que haja textos e roteiros pré-definidos, a possibilidade de improvisação e a dimensão do inesperado sugerem a reorientação de ações no decorrer da peça. Contudo, se tomarmos as experiências do teatro do oprimido, idealizado por Augusto Boal, a experiência do novo torna-se ainda mais intensa, tendo em vista que os protagonistas do espetáculo, os atores, são quem definem os seus encaminhamentos na cena, a partir das suas vivências e possibilidades.

[3] Para participar do ProJovem, o ingressante precisaria ter entre 18 e 24 anos, concluído a quarta série do ensino fundamental e não ter concluído a oitava, além de não ter vínculo formal de trabalho. O documento que norteia as ações do programa trabalha com o termo "exclusão social" (BRASIL, 2005).

situação de “vulnerabilidade”, ou ainda, “vulnerabilidade social”. A justificativa ao emprego do termo “vulnerável”, encontrada em boa parte da literatura que discute o assunto, parte do princípio de que vivemos em uma sociedade de risco, repleta de incertezas e, portanto, possibilidades. O conceito “vulnerabilidade” surge procurando problematizar quais seriam estas possibilidades e incertezas: o “incerto” não estaria vinculado apenas à dimensão econômica, o que supostamente restringiria a análise social aos conflitos de classe; abarcaria, pois, dimensões múltiplas ligadas a fenômenos diversos que, contemporaneamente, formam uma sociedade pouco previsível, pouco estável e que contribui para a geração de variadas condutas por parte dos indivíduos.

Entretanto, é justamente na maior “qualidade” da expressão “vulnerável” que encontramos seu principal problema. O termo é deveras vago e não expressa algo claro que tem delineado as principais ações políticas dos últimos governos no Brasil. Ao se tratar de programas para a juventude, a maioria dessas ações procura focalizar um sujeito específico, o jovem pobre, no sentido mais “econômico” que o termo pode suscitar[4]. Ainda que pareça desnecessário o esclarecimento, a recusa do termo vulnerável está justamente no emprego abstrato que tal conotação possa ter. Poderíamos dizer que, contemporaneamente, todos nós somos de alguma forma vulneráveis em aspectos tão diversos que não caberiam no fichário (ou em um poderoso *software*) de qualquer analista. Portanto, as ações (políticas públicas) que pretendemos analisar neste trabalho –e aí se insere a segunda distinção anunciada – situam-se num campo delimitado, direcionado para uma parcela específica da população. Isso não significa que nossa análise desconsidera as múltiplas faces que configuram o perfil social desses sujeitos. Entendemos ser necessário um olhar apurado para perceber, no âmbito de uma mesma classe ou dentro de uma mesma faixa de renda, as especificidades de situações que dão sempre um caráter mais complexo ao grupo social analisado. Desconsiderar tal questão seria um erro crucial, tendo em vista que correríamos o “risco” de limitar em uma única categoria analítica o perfil de um vasto grupo da população brasileira (no caso, os jovens participantes do programa), desconsiderando outros elementos e possibilidades de heterogeneidades, bem como naturalizando conceitos que pouco contribuem para uma análise mais sólida da realidade social. A tentativa de sair do campo das naturalizações talvez explique, e isso soa como uma nota técnica ao leitor, as inúmeras palavras destacadas ao longo dessa tese. Ainda que possa parecer um vício de escrita, a intenção inicial é de colocar

[4] Basta ressaltar que diversos programas instituíram a renda como principal critério para entrada. Maiores detalhes do panorama das políticas para a juventude no Brasil serão desenvolvidos no primeiro capítulo desse relatório.

os termos “em suspenso”, orientados por uma saudável desconfiança que nos adverte que o conhecimento não é absoluto, e que a constante existência da dúvida é uma espécie de “traço identitário” reservado exclusivamente ao homem. Portanto, é a partir desse conjunto de desafios que nos propomos a investigar o ProJovem.

Como falamos, o programa em tela configurou-se como uma das três principais ações do governo Lula para a juventude. As outras duas foram a criação da Secretaria Nacional de Juventude (SNJ), diretamente ligada no organograma governamental à Presidência da República, e o Conselho Nacional de Juventude (Conjuve). O ProJovem fora desenvolvido com objetivos ambiciosos: procurou integrar a formação geral (escolarização para a conclusão do ensino fundamental), iniciação ao mundo do trabalho e prática de ações de cidadania pela via da construção de um projeto de “ação comunitária”. De caráter inter-setorial, o comitê gestor do programa envolveu os Ministérios da Educação, Trabalho e Emprego e o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Em nível municipal, cada comitê gestor deveria ter a participação das respectivas secretarias municipais. Inicialmente implantado em todas as capitais dos estados brasileiros e no Distrito Federal, o ProJovem caracterizava-se por um desenho curricular cuja proposta se fundamentaria em “novos paradigmas (...) articulando a formação geral, a qualificação profissional e o engajamento cívico” (BRASIL, 2005, p. 4). Adiciona-se a isso o conhecimento de informática em um período de doze meses ininterruptos. Destacam-se também a existência de estrutura própria, composta por material didático, computadores adquiridos especificamente para o programa e garantia de uma bolsa auxílio por aluno no valor de R$ 100, 00 (cem reais) por mês. A contratação de seus professores se dava por seleção específica, realizada em cada município participante.

O ProJovem iniciou suas atividades em João Pessoa no ano de 2006, sendo sua última turma formada no ano de 2008. Sublinha-se que nossa análise centra-se na primeira etapa do programa, implantado nas capitais brasileiras e em cidades com mais de 200.000 habitantes, especialmente no momento da pesquisa em que trabalhamos com egressos. Esse primeiro formato do ProJovem, com base no artigo 81 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, era designado de “emergencial” e “experimental”. No ano de 2008 fora lançado um novo formato do programa, denominado ProJovem integrado. Na verdade, houve, por parte do governo federal, uma série de reorientações de suas políticas públicas para juventude que foram “alojadas” no “ProJovem” como uma espécie de marco (ou marca) de definição do perfil dessas políticas. O ProJovem integrado compreendeu quatro modalidades: ProJovem Adolescente (reestruturação do Programa Agente Jovem, destinado a jovens de 15 a 17 anos); ProJovem Urbano (reformulação do ProJovem experimental); ProJovem Campo (reorganiza o

Programa Saberes da Terra) e ProJovem Trabalhador (que unifica os programas Consórcio Social da Juventude, Juventude Cidadã e Escola da Fábrica).

Ressaltamos que, a despeito das mudanças ocorridas entre a primeira e a segunda fase (ProJovem original e ProJovem urbano), sua estrutura central permaneceu inalterada, ou seja, a existência do tripé de formação (escolarização, iniciação ao mundo do trabalho e desenvolvimento de ações comunitárias – cidadania), a manutenção de uma estrutura própria (incluindo a contratação de professores, material didático, dentre outros) e a bolsa auxílio ao estudante.

A breve explicação do programa nos remete a duas questões centrais. A primeira ligada às possíveis repercussões desta política[5] na vida dos jovens participantes, ou seja, em que medida as ações desenvolvidas no ProJovem causaram algum "impacto" na vida daqueles que concluíram o curso. A tentativa de resposta a esta questão indica um caminho de estudo com os egressos do programa, no sentido de entender como se inseriu a experiência de participação no curso em suas vidas, levando em consideração os objetivos do ProJovem ligados à escolarização, iniciação ao mundo do trabalho e formação para a cidadania (desenvolvimento de ações comunitárias). O segundo aspecto é se o ProJovem efetivamente trouxe novos elementos ao quadro das políticas públicas desenvolvidas no município pesquisado. Ainda que se trate de um estudo de caso, perceber se um programa desse porte "impacta" na dinâmica política e institucional da localidade em que se materializa (o município) parece ser um interessante ponto para se pensar o quadro das políticas para a juventude do governo Lula. Este quadro, como se verá no decorrer deste trabalho, até então tinha sido marcado por ações fragmentadas e pontuais, especialmente nos programas desenvolvidos em nível federal a partir da década de 1990.

Se entendermos o ProJovem como uma ação política de priorização da juventude como elemento central das ações do Estado (conforme indicam diversos pontos dos documentos oficiais que instituíram o programa), há de se perguntar que elementos ele trouxe que o diferenciariam (ou não) de ações anteriores que, como falamos, tiveram na

[5] Nota-se que, ao longo do texto, nos referimos ao ProJovem como "programa" e, em alguns casos, como "política". Seria necessário fazer algumas distinções. Como nos adverte Palumbo (1994), a política seria "o princípio orientador por trás de regulamentos, leis e programas" (p. 38). Muller e Surel (2002) também apontam a política como algo mais abrangente, como um "quadro geral de ação que funcione como uma estrutura de sentido" (p.17). Portanto, teríamos em um programa a materialização de uma política maior. No caso, o ProJovem faria parte das três principais ações de uma política nacional de juventude do governo Lula. Feitas as distinções, entendemos não ser um erro teórico, por vezes, situarmos o ProJovem como política pública, tendo em vista que o programa faz parte dessa "ação maior de governo". Entretanto, é preciso ter clareza de que essa política nacional de juventude transcende, ou seja, vai além da ação específica, do programa, do ProJovem. Retomaremos essa discussão, com maior aprofundamento teórico, ainda no primeiro capítulo desta tese.

desarticulação uma de suas características centrais. Soma-se a esta questão outro destaque, apresentado no início desta introdução. A discussão sobre esse programa nos remete às relações estabelecidas entre uma ação federal e a concretização dessas ações nos municípios. Uma de nossas inquietações é saber como ocorreu a relação entre o programa e seu possível (re) direcionamento no *locus* de realização, ou seja, o município. Analisando programas federais anteriores (SOARES, 2004), identificam-se dois movimentos possíveis. No primeiro, o município assume o papel de executor da política federal, com poucas possibilidades de resignificação de um dado programa; evidentemente, essa relação não é automática, mas reflete uma baixa autonomia das esferas municipais em redirecionar ações federais que, principalmente a partir da década de 1990, têm aparecido nas municipalidades sob a bandeira da descentralização[6]. Na segunda possibilidade, podemos ter uma reorientação das ações no município, potencializando os objetivos e resultados do programa ou, em alguns casos, estabelecendo um redirecionamento destes. Esses elementos que configuram as atuais relações federativas no Estado brasileiro necessitam ser investigados, uma vez que, no caso de um programa federal, podemos encontrar aí um fator que incide no sucesso ou não da política pública frente aos seus objetivos. As duas possíveis considerações relatadas se constituíram como hipóteses de investigação da repercussão do programa na dinâmica política e institucional no município.

Diante deste panorama, nosso estudo tem como objetivo geral analisar o ProJovem no município de João Pessoa a partir das possíveis repercussões/efeitos do programa na vida dos jovens concluintes (egressos) e na dinâmica política e institucional do município. Temos como objetivos específicos:

1. Investigar as repercussões/efeitos do programa na trajetória de vida dos jovens egressos da primeira, segunda e terceira turmas do ProJovem em João Pessoa, tendo como referência a relação com a escolarização, mundo do trabalho e experiências com o lugar (participação);
2. Investigar possíveis efeitos políticos e institucionais do ProJovem;

[6] A literatura sobre descentralização na educação é abrangente, tendo sido talvez um dos temas mais debatidos nas pesquisas que envolvem política educacional durante toda a década de 1990. Boa parte desses estudos apontava que as ações do governo federal refletiam muito mais uma "desconcentração" de recursos do que efetivamente uma descentralização política (ANDRADE, 1998). Na verdade, poderíamos dizer que existia no período uma forte inclinação política dos educadores na defesa da autonomia das esferas locais em detrimento das ações do governo federal. Ao longo dos anos 2000, muitas dessas posições foram, em certa medida, revistas, principalmente pelo resultado empírico discutido nas pesquisas na área. Poderíamos dizer que houve uma espécie de problematização da "prioridade do local", tendo em vista que, muitas vezes, é nessa instância (geograficamente identificada como o município) que podem se fortalecer relações autoritárias e patrimonialistas. Em resumo, mais "município" não significa necessariamente mais "democracia" e/ou mais "transparência". Sobre o debate, consultar Coraggio (1997) e Lesbaupin (2000).

3. Compreender como o programa se *enraizou* no seu *locus* de materialização, ou seja, o município.
4. Analisar a articulação do ProJovem com as ações e políticas para a juventude em João Pessoa;

Como explicitamos, a nossa proposta de análise do ProJovem parte de dois elementos centrais: a compreensão de seus possíveis efeitos em relação à trajetória de escolarização, trabalho e engajamento comunitário dos egressos e de suas repercussões na dimensão político/institucional local. Para isso, desenvolvemos duas "estratégias" metodológicas. A primeira consistiu na aplicação de questionários com egressos das três primeiras turmas do ProJovem em João Pessoa. Em 2006, 961 alunos concluíram o programa; em 2007, 774 alunos e em 2008, 1187 concluintes, o que equivale a um universo de 2.922 alunos certificados[7]. A outra ação diz respeito à relação do programa com o município. Para isso, procuramos compreender em que medida uma política pública passa de uma ação pontual para uma ação de caráter mais permanente, com impactos na forma como a municipalidade conduz as suas ações políticas no campo da juventude. Nosso foco, portanto, se deu nas repercussões político/institucionais; com isso, investigamos até que ponto a ação do programa colaborou com a criação e/ou desenvolvimento de ações institucionais ligadas às políticas públicas para jovens, bem como as possíveis repercussões do programa no desenvolvimento de ações de mobilização e participação que, de forma objetiva, possam ter trazido a questão da juventude para a arena pública, para o espaço público. Para tanto, recorreu-se à coleta de evidências por meio de entrevistas semiestruturadas, realizados com os coordenadores locais do programa.

Organizamos esta tese em cinco capítulos. No primeiro, discutimos, a partir da revisão de literatura pertinente ao tema, as políticas públicas para a juventude no Brasil. O capítulo trata de dois aspectos centrais. A discussão/problematização do conceito de política pública e em que sentido a "juventude" aparece como problemática social ou, nos dizeres de Robert Castel, como questão social. Essa discussão nos remete aos debates teóricos, ligados especialmente ao campo da avaliação de políticas públicas, que procuram compreender quais os motivos que levam o Estado a colocar na agenda um determinado tema ou problema social. Em outras palavras, procuramos identificar quais fatores emergem no cenário nacional que colocam a juventude como tema em questão para as ações do Estado.

[7] Ressaltamos que, todas as vezes em que nos remetermos aos egressos, estamos falando dos alunos que concluíram o curso e fizeram a avaliação de certificação, esta de caráter nacional e aplicada por agentes externos ao município. A observação é importante na medida em que muitos alunos estiveram aptos para a conclusão do curso, mas efetivamente não o concluíram por terem faltado a esta avaliação.

O outro aspecto central é compreender como esse processo tem se desenvolvido, principalmente a partir dos anos de 1990. Para isso, procuramos resgatar uma série de estudos e pesquisas que mapearam o percurso das políticas governamentais para os jovens. De forma geral, como anunciamos em parágrafos anteriores, esse percurso tem sido caracterizado por uma focalização nos jovens pobres, bem como por um caráter fragmentado, pouco articulado no desenvolvimento dos programas, principalmente quando analisamos as diversas esferas do Estado federativo brasileiro.

O segundo capítulo é destinado à caracterização do ProJovem e primeiras análises do programa no Brasil e em João Pessoa. Além de um aspecto descritivo de sua estrutura, tendo como base seus documentos de referência, discutimos dados fornecidos pelo sistema de monitoramente e avaliação do ProJovem. As informações que expõem o cenário nacional foram sistematizadas pelo Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação (Caed), apresentadas na forma de relatórios parciais sobre cada ano do programa. Os dados específicos de João Pessoa, que nos permitiram uma caracterização e comparação do programa com outras realidades no Brasil, também tiveram como fonte o referido banco, cedido pelo sistema de monitoramente e avaliação do Caed. Ainda neste capítulo, apresentamos recentes pesquisas de mestrado e doutorado que têm no ProJovem seu objeto de análise.

No terceiro capítulo, descrevemos os procedimentos metodológicos utilizados na pesquisa de campo. No que se refere aos questionários, expõe-se um quadro de análise que serviu como base para a elaboração do instrumento. Este quadro está ligado tanto aos objetivos do ProJovem quanto às recentes pesquisas na área de juventude, que apontam caminhos para a análise das trajetórias juvenis. Como destaca Margulis e Urresti (1998), é necessário construir caminhos analíticos que deem conta de uma série de especificidades dessa parcela da população, incluindo sua relação com a escolarização, o mundo do trabalho, a construção de redes de relacionamento, as questões de gênero, etc. Outro elemento desenvolvido no terceiro capítulo diz respeito às possíveis repercussões do ProJovem para a criação e/ou desenvolvimento de ações institucionais e políticas no município que pautem a questão da juventude. Apresentamos a estratégia metodológica que consistiu na realização de entrevistas semiestruturadas com os gestores do programa, de modo a entender em que medida o ProJovem pode ter repercutido na dimensão estrutural, institucional e política do município, especialmente no que se refere à construção de políticas públicas para a juventude.

Os dois capítulos seguintes se destinam à apresentação e análise dos dados da pesquisa. O quarto capítulo é centrado na análise das manifestações dos egressos do

programa. O quinto destina-se às entrevistas com os coordenadores locais, procurando compreender as ações iniciais de “enraizamento” do programa na esfera local.

De forma geral as análises apontam que o ProJovem teve maior repercussão, em relação aos estudantes concluintes, no campo da escolarização e menor na questão da qualificação para o trabalho. Esse resultado dialoga com dados nacionais e outras pesquisas na área, que apontavam a escolarização como a consequência mais positiva do ProJovem. Na outra frente de pesquisa, a análise dos dados assinalou que o programa teve forte repercussão política no município, considerando os movimentos internos que deram face à sua configuração local. Essa potencialidade política não se desdobrou em maiores consequências institucionais, uma vez que a forma como o programa se enraizou privilegiou ações mais pontuais e menos institucionalizadas. O diálogo entre dimensões fortes (escolarização e política) e fracas (qualificação e institucional) do ProJovem (melhor dizendo, de suas consequências no município pesquisado) será o marco principal que norteará a escrita das próximas páginas e se configura, então, como o núcleo central da tese apresentada a seguir.

CAPÍTULO 1: JUVENTUDE E POLÍTICA PÚBLICA NO BRASIL

1.1. Introdução

O título deste capítulo "juventude e política pública no Brasil" apresenta, quase que de forma subliminar, uma série de desafios no campo teórico. O desafio se dá justamente na compreensão de temas que se constituíram nos últimos anos como campos científicos ricos, passíveis de diversas interpretações e formas de tratamento. Sim, falar em "juventude" é falar em termos polissêmicos. Ainda que contemporaneamente as análises sobre a juventude tenham apresentado certos "consensos provisórios" – como a necessidade de não se ater exclusivamente aos fatores do desenvolvimento biológico, sugerindo uma abordagem plural do conceito – falar sobre o tema ainda é caminhar por trilhas pouco sólidas, que dependem mais dos elementos contextuais do que de pretensos ensaios universalistas. Não é demais ressaltar as inúmeras construções conceituais do senso comum que ora defendem a juventude como um estágio de "pureza", atribuindo pouco ou nenhum significado às suas ações cívicas, ora a vê como um dos grandes problemas sociais, como "potencialmente" vulnerável, especialmente às drogas e criminalidade. Entretanto, para o pesquisador social, não se pode negar que o tema sempre desperta interesse, variando sua intensidade a partir dos fatos sociais[8] que fazem (vez por outra) da juventude sempre uma pauta no debate público.

O outro conceito controverso é o de política pública que, no jargão contemporâneo, tem aparecido como uma espécie de palavra mágica para a resolução de todos os problemas da sociedade. Não é difícil ver análises, entrevistas ou opiniões dos mais diversos setores sociais que requerem políticas públicas para a solução de problemas dos mais variados possíveis, uma vez que, como esclarece Palumbo (1994), vivemos em uma "sociedade complexa tão dependente de burocracias públicas" (p. 41). A provocação de Pierre Muller e Yves Surel (2002) de que a política pública não resolve problemas, mas contribui para que os sujeitos tenham maiores condições objetivas de interferir em suas próprias histórias e, portanto, possam solucionar/superar suas próprias dificuldades, parece perder sentido diante de uma "comoção geral" por políticas públicas tão diversas quanto as demandas que as invocam. Mais uma vez, cabe um exercício de "imaginação sociológica" para tentar

[8] O termo é uma clara referência ao conceito de Durkheim (1995). Nesse sentido, o fato social não deve ser confundido como uma ação isolada do sujeito, ou como a soma das ações isoladas de um conjunto de indivíduos. O fato social, produzido pela sociedade, invade de forma coercitiva o sujeito, inculcando valores, opiniões e atitudes que não são exclusivas dele, mas que o movem a partir de algo exterior e ele próprio. Por mais que sejam conhecidas as críticas de separação do sujeito em relação à sociedade, o conceito durkheimiano não deixa de ser uma provocação analítica para a compreensão dos fenômenos de massa.

compreender lições de algo que tem se mostrado como um tedioso consenso. Primeiramente, o cuidado que se deve ter com a naturalização do termo. Ainda que pareça para muitos um exercício de anacronismo, vale a pena tirar do limbo consensual o significado do termo política, do espaço público, do Estado e das relações diretas entre esses conceitos que boa parte das análises pouco cuidadosas insistem em evidenciar. Falar em políticas públicas para a juventude no Brasil é, portanto, um exercício de desconstrução (no sentido de desnaturalização dos termos) e de construções, no plural, sem tanto espaço para certezas singulares.

Sendo assim, a principal intenção neste capítulo é trazer elementos que permitam compreender como tem se desenvolvido as políticas públicas para a juventude no Brasil. Para isso, como mencionado, faz-se necessário debater primeiramente o conceito de juventude para, em um segundo momento, entender os porquês de sua maior visibilidade na agenda política do Estado brasileiro, principalmente no período pós-redemocratização. Uma breve discussão sobre as controvérsias da utilização do termo "jovem" iniciará este capítulo. Ainda que as pesquisas sobre juventude não tenham uma longa tradição nas ciências humanas (a temática passa a ser objeto de estudos no Brasil a partir dos anos de 1970), são diversas as correntes teóricas que procuram compreendê-la à luz das transformações sociais ocorridas no último século. Cabe o registro de que as análises sobre jovens ou ainda sobre "adolescentes" tiveram grande destaque, principalmente no campo da psicologia, caminho que não iremos percorrer neste texto. Privilegiamos o entendimento da juventude sob o prisma sociológico[9].

O segundo momento destinar-se-á a uma reflexão acerca da relação entre juventude e política pública. Busca-se compreender como o tema "juventude" aparece na agenda social, sendo merecedor de uma ação sistemática por parte do Estado. Como veremos adiante, há aí um duplo movimento de interação. Por um lado, a ação do Estado por meio de programas e projetos reflete uma visão social sobre juventude. Essa visão social não é homogênea, mas indica a tendência dominante daqueles que, no âmbito das relações de poder que constituem o Estado moderno, conduzem a formulação e a implantação de políticas públicas. A ação do Estado deve ser vista como algo direcionado por escolhas que refletem, em parte, as tendências hegemônicas que o constitui. Essas escolhas, se não traduzem uma visão homogênea da sociedade sobre a sua juventude (até porque entendemos que inexiste qualquer tipo de homogeneidade), pelo menos apontam para certas tendências. O outro ponto a ser sublinhado é o de que as ações do Estado não só são permeadas por visões sociais, mas

[9] Os estudos sociológicos sobre a juventude têm na Escola de Chicago um importante referencial. O foco central dos pesquisadores era a formação de gangues juvenis em ambientes urbanos nos anos 20 do século passado.

podem influenciar as visões que a sociedade tem sobre o jovem, bem como as próprias percepções que a juventude tem dela mesma. Antes de um maior aprofundamento sobre esse debate, reservamos uma seção do capítulo para a discussão conceitual do termo "políticas públicas" e de seu uso ao longo desta tese para situar o ProJovem.

No terceiro momento, procuramos resgatar alguns elementos históricos sobre política pública e juventude no Brasil, tendo como principal referência o período posterior à redemocratização do país. Com isso, não afirmamos que as políticas para a juventude foram uma invenção da recente democracia brasileira; contudo, é inegável perceber uma mudança de percepção por parte dos diversos segmentos que compõem o Estado e a sociedade civil sobre os jovens, vistos (pelo menos em parte) como sujeitos de direito. Talvez o maior exemplo dessa questão tenha sido a aprovação, no ano de 1990, do Estatuto da Criança e do Adolescente que, mesmo limitando o seu alcance à maioridade legal, colocou na agenda pública a necessidade de reconhecimento de direitos para as crianças, adolescentes e jovens. Vale registrar igualmente que as políticas de formação de jovens (para o mercado de trabalho) ganharam relevância na agenda pública nacional a partir dos anos de 1990, período complexo na recente história econômica do país, que mescla relações de euforia (como nos primeiros meses após a estabilização monetária) com posteriores parcos índices de crescimento.

Podemos intuir que as concepções e materializações das políticas estatais para a juventude revelam um complexo diálogo entre o momento político nacional (período de redemocratização e de luta por direitos), as relações econômicas (como o discurso de qualificação em uma sociedade com restrição de empregos) e as diversas questões sociais que aparecem e reaparecem na agenda pública (como a temática das drogas ou da violência).

O caminho por nós escolhido apontará algumas pistas para contextualizar o ProJovem – objeto central de nosso estudo. O contexto, como a própria semântica sugere, é fundamental para uma sóbria análise dos acontecimentos que fizeram do ProJovem a principal ação do governo Lula para a juventude. Cabe-nos, entretanto, explicar de que juventude se está falando.

1.2. Diálogos com o(s) conceito(s) de juventude

O recorrente emprego do termo juventude no plural (juventudes) revela as diversas possibilidades na compreensão e definição do conceito, como sugere o título de um texto de

Pierre Bourdieu[10]. O entendimento do que viria a ser a juventude expressa uma complexa relação com os fenômenos sociais de certo período histórico. Desta forma, boa parte da literatura sobre o tema procura entender a juventude como um fenômeno plural, relacionado com os distintos conceitos locais onde possivelmente se encontraria o sujeito central da "juventude" – o jovem. Nessa linha interpretativa, dificilmente a juventude poderia ser caracterizada por um viés, por um conceito universal.

Esclarecemos, contudo, que essa visão "social" sobre juventude durante um bom tempo não fora hegemônica, tanto do ponto de vista acadêmico quanto em relação ao "senso comum". Podemos encontrar diversas menções à juventude como uma espécie de idade de transição, não estando situada na fase/idade da infância e nem completamente imersa no mundo adulto. As características ligadas à transição também ganharam força a partir de estudos que focavam a ideia de maturação social para a vida adulta, que teria como principal característica momentos de instabilidade, típicos de uma espécie de "idade do vir a ser" [11]. Contudo, podemos observar que os marcos que definem o conceito de "transição" são variáveis, sendo, em certa medida, menos estáveis do que alguns propagam.

A contribuição antropológica para este debate se mostrou decisiva. Como afirma Bourdieu (1983), as culturas estabelecem marcos que definem o percurso e o papel das pessoas em uma dada estrutura social. Em algumas organizações sociais, a transição para a vida adulta, ou seja, o marco que simbolicamente definiria quando e como alguém chega a esse "papel" (o ser adulto), poderia ser vislumbrado a partir de certos ritos, certas ações socialmente referenciadas. Tradicionalmente, pensando o contexto das sociedades ocidentais contemporâneas, a vida adulta poderia ser caracterizada como uma vida autônoma. A sociedade do trabalho definiu a autonomia a partir de seu sentido econômico. Ser adulto, neste modelo, é ser alguém economicamente sustentável. Ser jovem, pelo contrário, é ser alguém que ainda não conseguiu a autonomia.

O maior problema em definir a juventude unicamente como um grupo em transição é o eterno "vir a ser", uma espécie de "não lugar" da vida social. Outra dificuldade no conceito de transição é definir o seu início, e principalmente o seu fim. Os marcos sociais tradicionais que definiam o conceito de ser adulto - ser "maduro" - não estariam tão "sólidos" como se imaginava há anos atrás. Portanto, os pilares do trabalho e remuneração, da saída da casa dos

---

[10] BOURDIEU, P. A "juventude" é apenas uma palavra! **Questões de sociologia**. Rio de Janeiro: Marco Zero, 1983.

[11] Cabe registrar que o conceito de juventude como fase de transição fora influenciado pela análise psicológica, disciplina pioneira na inserção da juventude como objeto de estudo. O conceito de maturação também tem forte influência da biologia.

pais e da maturidade emocional (geralmente vinculada ao modelo de casamento monogâmico), não poderiam ser vistos como rigorosos marcos sociais que definem o adulto e o não adulto (o vir a ser, o jovem). Evidentemente, tais mudanças se relacionam diretamente com a história. Antonio Gramsci já analisava, em texto datado de 1934, intitulado "Americanismo e Fordismo", que os padrões culturais que definiam o bom homem do início do século XX, como o casamento e a estabilidade no emprego, eram resultado da grande engenharia capitalista/fordista que colocava, por exemplo, os Estados Unidos da América à frente dos países europeus na corrida do capital que caracterizava o início do século XX; em outros termos, os padrões culturais eram funcionais à forma de organização das empresas, orientadas para a maximização do trabalho do empregado e controle de suas ações fora da fábrica (GRAMSCI, 1988). O modelo de adulto era funcional ao capital. As mudanças sociais contemporâneas colocam em xeque esses "pilares" culturais que durante anos sustentaram os padrões de comportamento do mundo adulto na sociedade capitalista. Consequentemente, colocam-se em xeque os marcos definidores da transição da juventude para uma fase, digamos, mais madura.

A ideia de transição, contudo, não pode ser descartada plenamente das discussões sobre juventude, pelo contrário. Chamamos a atenção apenas ao fato de que sua principal fragilidade consiste em definir a juventude por aquilo que ela não é, e não por aquilo que ela é. Precisaríamos de outros elementos conceituais que pudessem esclarecer quais as características da juventude e quais caminhos de análise poderíamos desenvolver para compreendê-la à luz das transformações sociais contemporâneas.

Karl Mannheim questionou uma pretensa competência dos referenciais biológicos para a discussão da juventude, incluindo questões – como o conceito de geração – que requeriam outro olhar para a análise da condição juvenil. Destaca-se a crítica feita por Mannheim aos positivistas, em seu artigo "O problema das gerações" de 1928. Segundo o autor, os positivistas reduziam o debate das gerações a questões meramente biológicas e/ou cronológicas (WELLER, 2007). No entendimento do sociólogo, as gerações estariam no campo das formas comuns ou aproximadas de vivências, de compartilhamento de experiências históricas entre pessoas. Nesse caso, muito mais do que uma simples descrição das delimitações etárias, as gerações se vinculam às experiências sociais e históricas. As problematizações de Mannheim levaram-no a analisar a questão das gerações considerando os movimentos de irrupções, intimamente ligadas aos processos de renovação cultural e de valores de uma geração em relação à outra. Neste sentido, o autor percebe a juventude como portadora de um potencial de criar o novo, uma espécie de "agente mobilizador", ainda que tal

potencialidade não se traduza necessariamente na adoção de uma postura conservadora ou progressista frente à sociedade que a precedeu.

> De pronto, aguarda-nos uma armadilha. Quando eu era jovem, vigorava a crença de que a juventude é progressista por natureza. Provou-se ser isso uma falácia, ao aprendermos que os movimentos conservadores ou reacionários podem também desenvolver movimentos de juventude. Se afirmarmos que a juventude é um agente revitalizante na vida social, será de bom alvitre indicar muito claramente aqueles elementos da adolescência que, se mobilizados e integrados, auxiliarão a sociedade a tomar uma nova orientação (MANNHEIM, 1975, p. 94).

Muito mais do que estigmatizar a juventude como sendo essencialmente conservadora ou progressista, por exemplo, seria importante situar a questão no contexto geracional de cada sociedade, procurando compreender como o potencial mobilizador da juventude interage com o "mundo constituído" (o mundo dos mais velhos), com os fatores sociais, políticos, econômicos de cada contexto social. Pertencer a uma geração tem a ver com as práticas sociais e com as interpretações e vivências dessas práticas.

Ao falarmos em juventude, deveríamos levar em consideração as diversas formas de interação que grupos juvenis têm com sua posição geracional, definidas por Weller como "as condições para a vivência de um conjunto de experiências comuns" (2007, p. 8). Em síntese, um mesmo momento histórico, uma mesma classe social, uma mesma condição sócio-geográfica, por exemplo, podem suscitar diversas formas de interação de um grupo juvenil com essas realidades. O desafio posto é o de compreender, para além de qualquer simplificação, como as distintas "juventudes" se relacionam com situações sociais contemporâneas, como as relações de trabalho, as indefinições no campo do emprego, da constituição familiar, dentre outras.

Esse desafio pode ser estendido não só para a juventude, mas para qualquer grupo social, o que nos sugere um maior cuidado na pesquisa em ciências humanas. O desafio seria o de compreender os grupos sociais sem reduzi-los a uma categoria preestabelecida, seja ela socioeconômica, seja sociocultural (DUBAR, 2005). Voltando à juventude, essa atitude reducionista, da qual nos adverte Claude Dubar, não mais se sustenta, na medida em que os marcos de definição dos grupos juvenis, sejam eles socioeconômicos ou socioculturais, não são tão sólidos quanto se suponha em um passado recente.

Margulis e Urresti (1998) propõem a necessidade de se pensar o jovem a partir da própria condição juvenil, observando as diferenças de classe, gênero, relações com a

escolarização e experiências com o lugar. Se pensarmos a entrada no mundo do trabalho como um elemento importante na transição para a fase adulta, evidentemente as questões da classe social vêm à tona como um dos fatores importantes para a compreensão deste processo. Isso não significa dizer, contudo, que as classes populares, por entrarem precocemente no mundo do trabalho, não possam ser analisadas a partir da sua dimensão juvenil (como se estivessem sempre numa situação de juventude roubada pelas condições materiais). O conceito de *moratória*, uma espécie de possibilidade de ócio para as classes médias que definiria o que seria a condição de ser jovem para alguns, não explica outros fenômenos e situações. Os autores argumentam que as diferenças apresentadas podem constituir formas específicas de vivência da condição juvenil e da transição para a vida adulta. Ser jovem, mulher e de classe média são condições que revelam o desenvolvimento de uma série de características que fazem com que essa pessoa tenha uma experiência distinta de um jovem, homem e pobre, por exemplo.

Há aí a necessidade de compreensão tanto da condição juvenil quanto da representação que se faz sobre os jovens. Essa representação que cada sociedade faz da juventude, por um lado, é reflexo do olhar interpretativo da própria sociedade em relação ao jovem, por outro, a própria representação contribui para formar conceitos, opiniões que incidem diretamente sobre o que os jovens pensam de si, como se veem enquanto jovens que são.

Os elementos ora discutidos se apresentam como relevantes ao analisarmos a condição juvenil e as relações com a transição para a vida adulta de jovens pobres, geralmente alvo das preocupações governamentais no que se refere à implementação de políticas públicas. Ainda que o elemento socioeconômico seja importante para se definir ações e interpretações sobre juventude das classes populares, este por si não explicaria as inúmeras possibilidades e vivências da condição juvenil dessas pessoas. Esse caminho analítico sugere outro foco na discussão, qual seja, compreender como as próprias ações governamentais constroem significações em torno da juventude, objeto de sua intervenção, e como são influenciadas pelo jogo de significados existentes na sociedade que direcionam o desenho e a delimitação dos programas e projetos de governo. Nesse contexto, a temática da construção da agenda pública não pode ser esquecida. Cabe, entretanto, uma reflexão inicial sobre o sentido teórico em se falar de políticas públicas para a juventude. Tal perspectiva é importante no desafio anteriormente proposto de desnaturalização de conceitos que comumente se apresentam como consensos sociais. Da mesma forma, a compreensão teórica do que viria a serem políticas públicas para a juventude nos ajuda a compreender os processos sociais que determinam ou condicionam o surgimento dessas ações, geralmente fruto de uma demanda social que

influencia a pauta política dos governos. Essas serão, portanto, algumas das discussões norteadoras dos próximos tópicos deste capítulo.

1.3. Tecendo reflexões: é possível falar em políticas públicas para a juventude no Brasil?

A pergunta que dá título a essa seção não deixa de ser uma provocação sobre a natureza das ações estatais direcionadas à população jovem nos últimos anos, especialmente no Brasil. Indagar-se-ia se as ações recorrentes do Estado brasileiro se constituem conceitualmente como uma política publica – organizada, planejada, com objetivos delimitados e resultados esperados – para um novo "setor" de ação estatal (a juventude). Talvez essa indagação tenha ganhado mais relevância após o governo Lula, uma vez que fora criada – dentro do organograma organizacional do governo – um ente específico para a articulação das ações estatais para a juventude. Em síntese, a Secretaria Nacional de Juventude procurou institucionalizar um espaço próprio na estrutura do Estado para desenvolver ações direcionadas a essa parcela da população. O ProJovem talvez tenha sido a face mais visível dessas ações. Portanto, é nesse movimento que se faz necessário, especialmente para os objetivos dessa tese, discutir conceitualmente o termo política pública e compreender o seu recorrente emprego junto à juventude.

Para analisarmos os possíveis significados do que viria a ser uma política pública, é importante conceituar seus termos, não apenas a partir do viés etimológico que, mesmo nos revelando históricas veladas na construção dos termos, não nos oferece o mergulho nas conjunturas sociais que dão significado ao conceito em questão. Em síntese, definir a ação (política) em relação ao bem comum (público) é um exercício não só etimológico, mas, sobretudo, sociológico. É nesse prisma que se revelam os significados que os grupos e atores sociais dão ao termo.

Ora, se percebemos a política como ação, podemos levantar as primeiras pistas para o nosso debate. Max Weber (1998) já identificava a política como uma atividade prática, ainda que orientada por vieses teóricos e, porventura, ideológicos. A política nos orienta, traça caminhos, conduz o viajante, toma decisões frente aos impasses. Na perspectiva de Hannah Arendt (2001a), a ação é quiçá um dos elementos centrais naquilo que nos faz propriamente homens. Diferentemente da tradição marxista, Arendt não vê no trabalho a categoria central na compreensão das ações humanas. O trabalho seria o que mais nos aproxima da condição de sobreviventes (trabalhamos para comer, para vestir), portanto, próximos a tantos outros

animais da biosfera. Seria, portanto, a *ação* que nos distinguiria enquanto espécie, que revelaria o que é singularmente humano em nós. É na ação que os homens encontram outros homens para dialogar sobre problemas e inquietações. É na ação que se constrói a possibilidade de sairmos de nossos dissensos potencialmente separatistas, que nos colocam em extremos onde o diálogo passaria a ser mera utopia. É na ação, portanto, que construímos nossos consensos provisórios, uma espécie de esforço comum em vislumbrar novas situações, novas possibilidades que só são criadas efetivamente em um espaço comum. A possibilidade do novo e o ato de dialogar em busca de nossos consensos provisórios é o que Arendt identifica como política[12]. A ação, identificada como a política, é o que nos distingue propriamente como humanos.

Portanto, estaria a princípio problematizada (e não respondida) o primeiro dos nossos dois termos, ou seja, a política. A política como ação, como forma prática de interlocução entre os homens, como atividade de resolução de problemas, diminuição dos dissensos e construção dos provisórios consensos tão necessários à sociedade. O outro termo em questão, "o público", ainda segundo Arendt, pode ser compreendido mediante sua relação com a ação, com a política. O espaço público seria, portanto, o *locus* da ação política, da construção conjunta a partir daquilo que nos é comum. A construção de um bem público, de interesse de todos e não somente de grupos particulares, é o que dá sustentação à ação política. Utilizando a lógica de raciocínio de Jonh Rawls (2001), esse interesse público, ainda que beneficiasse certos grupos de uma população e não outros grupos (como no caso das políticas destinadas às camadas sociais mais pobres, por exemplo) seria de interesse comum, na medida em que significaria certo "altruísmo" do cidadão que, ao perceber o espaço público não como a soma das vontades individuais, mas como espaço de intercessão de ideias e prioridades, apoiaria racionalmente a decisão de intervir em nome do bem comum (que não coincide necessariamente com o bem privado).

Nesse sentido, como sugere Azambuja (2005), o fato do bem público não ser uma soma justaposta de interesses privados ressalta sumariamente que sua conceituação é histórica, não sendo, portanto, universal. O que seria o bem público para uma sociedade não seria para a outra (ainda mais se contrapormos o bem público ao bem privado[13]). Ainda que

---

[12] Não nos é desconhecida a salutar distinção da língua inglesa entre Polity – que diz respeito à esfera pública, Politics- referente ao que comumente chamamos de política profissional e Policies – mais ligados ao processo de gestão pública, usual em diversas análises sobre políticas públicas, especialmente no campo da ciência política (MULLER; SUREL, 2004). Não é nosso objetivo, por enquanto, entrar nessas definições, preferindo a aventura conceitual de se discutir a "política" encarando seus significados diversos expressos na língua portuguesa.

[13] Não é nosso intuito fazer uma polarização entre público e privado, revelando um tom de enaltecimento do público e menosprezo pelas ações particulares. Na verdade, em certos momentos a distinção entre um e outro é

tal questão mereça nossas considerações, dificilmente menosprezaríamos o conceito inicial de que o bem público, na linha proposta por Arendt, convida os cidadãos a um esforço em definir o que seria de interesse de todos; da mesma forma, convidaria os cidadãos a não agir na esfera pública buscando exclusivamente os seus interesses individuais, o que pressupõe ações altruístas, na linha interpretativa de Rawls. Esses elementos são importantes para, enfim, nos aproximarmos de uma definição sobre política pública.

Nessa linha interpretativa proposta, a política pública seria uma ação (conjunta) em favor do bem comum. Esse bem comum não significa uma ação direcionada sempre a todos, o que justificaria, portanto, políticas públicas de caráter não universal (focalizadas), na medida em que a ação específica frente a certos grupos não estaria necessariamente contrária ao interesse público (não seria, portanto, uma ação de fortalecimento do interesse privado). Explicando melhor, as ações públicas sempre buscam o bem comum, ainda que seja necessário, de forma prática, beneficiar alguns atores sociais e não outros, em virtude de critérios que, nos dizeres de Jonh Rawls, seriam os de equidade. A justificativa para essa ação (encontrada em diversas argumentações do liberalismo clássico) seria a necessidade de que todos partilhassem de um mínimo de condições para o exercício da cidadania em uma dada sociedade. Isso justificaria, em termos práticos, ações redistributivas como a cobrança de maiores impostos para alguns e de maior ação de proteção pública para outros.

Mas quem seria o ator principal dessa ação? Aí reside um primeiro problema em conceituar a política pública como ação do Estado. Seguindo esse pensamento, caberia ao Estado ser o agente principal da ação política em favor do bem comum. Bem, essa conceituação é defendida por uma série de pesquisadores da teoria geral do Estado (AZAMBUJA, 2005), ou seja, o fim do Estado seria a concretização do bem público. Contudo, essa questão pode ensejar um caráter demasiadamente neutro do Estado, como se sua ação estivesse diretamente vinculada à concretização do bem de todos. O que nos inquieta nessa questão é a possibilidade do Estado agir contra o interesse do bem público ao financiar, por exemplo, interesses privados. Tal reflexão não nos é estranha, principalmente quando

---

demasiadamente tênue. Sobre o assunto, Hannah Arendt (2001) ressalta que o amor, por exemplo, é algo que está no campo das relações privadas, não sendo menos importante do que qualquer assunto público, caso consideremos a trajetória de vida de uma pessoa. Problematizando a questão, podemos afirmar que a escolha sobre quem eu amo ou devo amar, como me relaciono com o amor ou com a pessoa amada diz respeito unicamente a mim como indivíduo. Entretanto, a possibilidade de pessoas expressarem amor uma a outra em um lugar público, a garantia de que elas serão preservadas e o reconhecimento do amor perante as Leis, por exemplo, são elementos que dizem respeito ao “bem comum”.

analisamos o quadro do desenvolvimento do Estado brasileiro, onde percebemos, por exemplo, uma complexa imbricação entre movimentos de fortalecimento do conceito de bem público e cidadania – como no caso da primeira Constituição do Império – conjuntamente com o fortalecimento de práticas então tradicionais como a escravidão (voltando ao exemplo da nossa primeira constituição). Os elementos de contradição ora apresentados podem ser expandidos à própria forma de organização do Estado que, por um lado, apresentava feições modernas – especialmente a partir da década de 1930, no plano econômico e de desenvolvimento – coabitando, por outro, com uma estrutura não democrática e de fortalecimento das estruturas patrimoniais.

Ora, nesse caso, diferentemente de parte da tradição analítica francesa, onde dificilmente separaríamos o interesse público da ação do Estado como seu mais legítimo representante[14], teríamos, em tese, elementos internos para "desconfiar" do Estado como agente central da ação pública. Perguntar-se-ia, no caso brasileiro, se nossa tradição não estaria justamente no inverso, ou seja, na compreensão do Estado como agente principal de fortalecimento das relações patrimoniais (favorecimento do poder privado no controle da máquina pública).

Essa problematização (e desconfiança) sobre a figura central do Estado como promotor e defensor (ou não) do bem público não é nova e nem exclusiva do cenário brasileiro. Tanto a tradição liberal clássica quanto a tradição marxista, ainda que em campos opostos, questionaram a figura do Estado como "promotor" do bem comum. A tradição liberal postulava sua desconfiança na ideia de que o Estado poderia tolher a liberdade individual dos sujeitos. O liberalismo clássico não se posicionava contra a necessidade de haver questões de interesse público (portanto, não dirigidas pela ação individual do sujeito[15]); sua defesa, contudo, era de que essa esfera deveria ser diminuta, restrita à garantia de direitos (poder de polícia) e de proteção das liberdades individuais[16].

---

[14] Aí mais uma vez recorremos ao pensamento de Émile Durkheim e sua influência no pensamento social francês. Durkheim em diversos escritos apontava o Estado como uma espécie de "guardião" dos valores sociais. No que se refere à educação, por exemplo, é notória a defesa da ação do Estado no monitoramento do ensino ofertado, inclusive na esfera privada. Isso não significa, todavia, uma posição de estatização da sociedade, mas sim uma afirmação da necessidade de preservação dos valores de uma sociedade realizada pelo Estado (DURKHEIM, 1955). A metáfora de que o professor seria o legítimo representante da cultura de uma sociedade é análoga à do Estado como entidade guardiã do que é comum a todos.

[15] Um exemplo disse seria o poder de polícia que, mesmo para os mais ávidos defensores da não intervenção do Estado na sociedade, não deveria ser colocado na esfera privada para não suscitar uma espécie de guerra de milícias que inviabilizaria a ordem social (CHAVES, 2007).

[16] Vale a pena o destaque de algumas posições contrárias a esse aparente consenso liberal no seio do próprio liberalismo como, por exemplo, a colocação da educação como um dos direitos básicos no sentido de minimizar os efeitos nocivos da divisão social do trabalho (Smith). Destaca-se também o liberalismo desenvolvido a partir dos anos de 1970 que, como ressaltava Jonh Rawls, colocava uma série de questões fundamentais para o

No que tange ao marxismo que, como bem lembra Azevedo (1994), configura-se como uma ampla e complexa corrente teórica, é possível ver nos escritos de Marx uma visão do Estado como agente não neutro, focado no interesse das classes dominantes. Portanto, a ação do Estado seria sempre direcionada à manutenção dos interesses burgueses, contrários aos dos trabalhadores. É preciso deixar claro, contudo, que a visão que Marx tinha do Estado fora influenciada pelo contexto europeu de meados do século XIX, bem diferente da feição (e do tamanho, como criticavam os neoliberais) do Estado providência do século XX. As novas configurações e atribuições do Estado requereram uma análise mais densa no campo do marxismo, incluindo temas como a complexa relação do Estado com a sociedade civil (GRAMSCI, 1988), as estruturas de reprodução dos interesses classistas (ALTHUSSER, 1998), os possíveis conflitos de classe no interior do próprio aparelho estatal (POULANTZAS, 1981), suas relações com o movimento operário (OFFE, 1984), chegando aos movimentos contemporâneos de crise do Estado e mundialização do capital (CHESNAIS, 1996; JESSOP, 2002).

Longe de querer resumir duas tradições complexas que têm influenciado as ciências humanas nos últimos cento e cinquenta anos, nosso intuito é o de apresentar argumentos que coloquem em "suspenso" a relação direta entre Estado e bem público. Esse tema fora de certa maneira ressaltado a partir da década de 1980 por vários governos que promoveram reformas nas estruturas do Estado. No Brasil, o mais conhecido nome na defesa da possibilidade de uma ação pública não estatal fora Luis Carlos Bresser Pereira, ministro do Ministério de Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) no governo Fernando Henrique Cardoso. De forma geral, a ideia principal de Bresser Pereira era reformar o modelo burocrático do Estado em vistas a um modelo gerencial, garantindo maior participação da sociedade civil na implementação das políticas públicas (BRESSER PEREIRA, 1996). Grande parte da crítica ao modelo defendido por Bresser Pereira via nessa perspectiva uma abertura à privatização do Estado, na medida em que retirava do ente estatal a plena responsabilidade de implementação de suas ações, deixando espaço para organismos que poderiam representar os interesses de mercado (MONTAÑO, 2002).

Os elementos colocados nessa seção são importantes para problematizar a relação do Estado com as políticas públicas. Percebe-se que o agente estatal pode não ser o único guardião do "bem público" e, portanto, não necessariamente deveria ser o ator privilegiado

---

exercício da liberdade dos sujeitos, portanto, uma série de direitos componentes de uma "estrutura básica" que deveria ser compartilhado por todos os cidadãos. Em síntese, tais posições alargariam o possível papel da intervenção pública – realizada pelo Estado – na sociedade.

para agir (política) em prol do bem comum (pública). Todavia, se essa afirmação estiver correta, o contrário não significa necessariamente incorreção. Em outros termos, se o Estado não precisa ser o principal agente público na ação das políticas públicas, não significa que ele não deva ser um agente de ação, de representação do interesse público. Compreendendo a questão a partir de um panorama marxista, poderíamos afirmar que a própria contradição das classes sociais, uma vez estabelecida no seio do próprio Estado, resultaria numa ação contraditória, mas que, em última instância, seria representativa dos próprios conflitos sociais. Nessa mesma linha, a "luta" histórica dos trabalhadores consistiria, portanto, em democratizar o aparelho estatal, ou ainda em fazer com que suas ações se voltem mais para os interesses dos subalternos do que das elites dominantes. O debate sobre a alocação do fundo público, como ressalta Oliveira (1999), estaria no centro dessa disputa.

Nosso esforço compreensivo não seria o de discutir, no plano teórico e conceitual, se a ação do Estado é ou não uma política (ação) pública (bem comum), mas sim perceber em que medida essa ação (a do Estado) reflete interesses, conflitos, respostas às demandas específicas de setores/atores sociais. Em outras palavras, se as ações do Estado não precisam ter o monopólio da política em favor do bem comum, não significa deixar de problematizar teoricamente suas próprias ações, no sentido de qualificar o que chamaríamos de política pública. Há também outro fator que não pode ser desprezado. De certa forma, ao pensarmos no financiamento da ação, o fato do Estado ser o ente que recolhe impostos, dá a ele, pelo menos, a obrigação de reverter esse recolhimento em ações para a população, que conjuntamente contribuiu para a formação do bolo tributário. Portanto, estariam justificados, pelo menos em partes os esforços analíticos dos estudiosos das políticas públicas em focar grande parte de suas análises para na maneira como esse Estado gerencia o dinheiro de todos, através das suas ações.

Neste caso, o caminho analítico seria o de compreender a forma sob a qual as políticas aparecem nas agendas dos governos, as organizações sociais que mobilizam o Estado, o papel da mídia na formulação da agenda pública, bem como outras conotações típicas dos estudos da área. Esse é o caminho por nós escolhido. Sem deixar de reconhecer o debate da exclusividade da ação estatal como ação pública (política pública), na linha dos questionamentos trazidos baseados em Rawls e Arendt – o que, em linhas gerais, contribui para a desnaturalização das relações entre estado, ação e política pública – nossa linha de análise se direciona a outra questão. Na verdade, entendemos que o Estado, se não é o agente neutro promotor do bem público, tampouco é uma estrutura criada única e exclusivamente para a reprodução de uma classe social. Isso sem mencionar que, contemporaneamente, as

demandas pela ação estatal estão muito além de questões relativas aos interesses de classe, por exemplo. Nesse contexto, é importante compreender o Estado como um agente composto de pessoas que, mesmo condicionado por uma série de fatores, inclusive a relação externa que se tem com os agentes econômicos internacionais, se move refletindo e projetando diversas lutas e demandas sociais. Do ponto de vista teórico, a política pública pode ser entendida como ação do Estado, mas não de forma naturalizada. Há, portanto, na própria ação desse ente (que não deixa de ser ação humana, na medida em que o Estado é composto também por pessoas) movimentos difusos e contraditórios que condicionam as políticas públicas. O mesmo pode-se dizer da sociedade, uma vez considerada a relação conflituosa entre os diversos interesses sociais e a construção da agenda política.

Ainda no que se refere às políticas públicas, podemos afirmar que, assumindo o conceito de "Estado em ação" (sendo um conceito insuficiente para expressar todas as possíveis ações públicas fora do âmbito do Estado, mas que, de forma geral, não parece estar "errado"), seria necessário compreender a natureza da própria ação, ou ainda como se configura, quais as características que possibilitam a identificação e a análise das políticas públicas.

Segundo Muller e Surel, essa ação (a do Estado) se caracteriza por medidas práticas, efetivas, mais ou menos organizadas a partir de uma orientação (clara). Nota-se que os autores não questionam o protagonista da ação pública, o Estado, mas como essas ações podem ser caracterizadas como mais ou menos sistemáticas, mais ou menos organizadas, mais ou menos definidas a partir de critérios racionais e claros, postos na esfera pública. Como ressaltam os autores, "para que se esteja na presença de uma política é necessário que seja igualmente definido, pelo menos como tendência, um *quadro geral de ação*" (p. 16). Em síntese:

> Isso significa que, para que uma política pública 'exista', é preciso que as diferentes declarações e/ou decisões sejam reunidas por um quadro geral de ação que funcione como uma *estrutura de sentido*, assim como instrumentos de ação particulares, com o fim de realizar objetivos construídos pelas trocas entre os atores públicos e privados (MULLER; SUREL, 2002, p. 16-17).

É preciso frisar, contudo, que as argumentações de Muller e Surel não restringem a política pública a um quadro normativo fechado, definido e pouco suscetível às mudanças e dinâmicas sociais, pelo contrário. Como afirmam as duas citações abaixo, o quadro normativo de uma política pública por vezes é contraditório, repleto de elementos pouco claros. A

coerência, no quadro normativo, das estruturas de sentido que compõem uma ação pública (política) deve ser observada levando em consideração as complexas teias sociais que formam o arcabouço empírico de formulação e implementação de uma política.

> (...) isto não quer dizer que, para que haja política pública, todas as medidas em questão devem ser reunidas num quadro normativo e cognitivo perfeitamente coerente. Se tal fosse o caso, isto significaria dizer que, sem dúvida, não existiria jamais 'verdadeira' política pública. Pelo contrário, uma vez que se queira compreender os resultados da ação pública, é indispensável tomar-se consciência do caráter intrinsecamente contraditório de toda política (MULLER; SUREL, 2002 p. 17-18).

Concluem a argumentação afirmando que,

> O analista deve, portanto, manter-se à distância entre as posições extremas que constituem dois impasses para a compreensão da ação pública. O primeiro consiste em considerar que somente se está na presença de uma política pública a partir do momento em que as ações e as decisões estudadas formam um todo coerente, o que não acontece jamais. O segundo impasse teórico e metodológico consiste em negar qualquer racionalidade da ação pública, em vista das múltiplas incoerências que ela manifesta. Para sair dessa dificuldade, o trabalho de análise deve esforçar-se para colocar à luz as lógicas de ação e em ação das lógicas de sentido no processo de elaboração e de implementação de políticas (MULLER; SUREL, 2002. p. 18).

Bem, o interessante das argumentações de Muller e Surel é a compreensão de que a dinâmica da política pública deve considerar os movimentos não lineares, difusos, mais ou menos estruturados. Esta é uma boa pista para o pesquisador social interessado no assunto. Não significa, todavia, a impossibilidade de se encontrar e compreender racionalidades, regularidades e intencionalidades na política, o que requer do pesquisador um olhar apurado para a realidade social.

A definição conceitual anteriormente exposta nos ajuda a situar o ProJovem no quadro de uma política pública ou, em outros termos, nos ajuda a defini-lo conceitualmente como uma política pública para a juventude. Isso se dá principalmente pela sua organização, sua intencionalidade expressa na definição de objetivos, formas de avaliação, metas e resultados. É, portanto, um programa inserido (vale repetir; pelo menos no campo conceitual ou mesmo do discurso) numa ação maior, numa política – identificada nesse caso como ação do ente estatal. Não estamos, no entanto, qualificando o ProJovem como uma política mais ou menos abrangente, eficiente, ou clara em relação aos objetivos e metas. Esses adjetivos, ainda que

sejam úteis no campo da avaliação das políticas, em um primeiro momento não devem ser considerados como um parâmetro para responder se o ProJovem seria uma (expressão da) política pública, uma vez que sua posição nesse campo se define por outras referências, como a colocação do programa no quadro discursivo e na estrutura organizacional do Estado.

De certa forma, essas argumentações sustentam a definição do ProJovem como uma política pública ou, pelo menos, como um programa que se remete a algo maior, a uma ação definida do Estado brasileiro para uma população específica da sociedade. Seria necessário ainda situá-lo historicamente, ou seja, compreender o contexto histórico que motivou a criação do ProJovem, de forma particular, e da política para a juventude do governo Lula, em geral. Com isso, queremos nos distanciar de uma ideia de que o ProJovem seria uma espécie de marco zero das políticas para jovens no Brasil. Ainda que o mesmo tenha se sustentado num pretenso discurso de inovação das ações (aprofundaremos mais essa questão no próximo capítulo), não se pode deixar de compreender este programa fora do contexto das ações do Estado, cujo foco em relação à juventude fora inclusive anterior ao governo Lula.

Para avançarmos na compreensão de uma recente história das ações sistemáticas estatais em relação à juventude, é importante, em um primeiro momento, situar como os jovens passaram efetivamente a serem tratados como uma questão social por parte do Estado. Necessariamente, acabamos entrando na discussão de criação da agenda pública. Essa agenda pública pode ser impulsionada pela necessidade de políticas de equidade, especialmente para situações e/ou grupos sociais considerados "vulneráveis" ou ainda por pressões de grupos organizados em torno do reconhecimento (Taylor), de respostas à alta visibilidade midiática de um determinado tema, ou ainda de pressões externas aos governos nacionais, geralmente de organismos internacionais que, em certa medida, contribuem para a demarcação das prioridades dos Estados no que se refere às suas políticas públicas.

Ressaltamos, contudo, que as motivações ora descritas não se apresentam na realidade social de forma pura e isolada; pelo contrário. É possível haver uma conjunção de fatores que fazem com que um determinado tema seja alvo de preocupação social e se materialize em uma ação do Estado[17]. Da mesma forma, estamos longe de afirmar que as questões colocadas em nossas argumentações são únicas, ou seja, que apenas esses movimentos são os efetivos responsáveis pela colocação de certo tema social na agenda estatal. As observações teóricas

[17] Palumbo (1994) destaca as motivações encontradas dentro da própria burocracia estatal para a formulação ou não de políticas públicas. Neste sentido, seria necessário perceber as questões objetivas e subjetivas que movem as pessoas participantes da burocracia estatal que, muitas vezes, influenciam diretamente as ações dos governos. Da mesma forma, não podemos deixar de ressaltar as diversas perspectivas teóricas que tem direcionado seus olhares para a construção da agenda pública, especialmente no campo da avaliação de políticas.

funcionariam como uma espécie de tipo ideal, recurso metodológico utilizado por Max Weber para compreender conceitos que, na realidade empírica, apresentam-se por vezes diluídos e dispersos. A utilidade do tipo ideal está na possibilidade de se identificar, ao analisarmos a forma como o tema juventude passa a ser tratado como uma questão social, as motivações diversas que impulsionaram a ação do Estado brasileiro nos últimos anos.

1.4. A construção da agenda pública: questões sobre equidade e reconhecimento

A primeira linha interpretativa para compreender a ação do Estado (e possíveis explicações sobre como determinadas questões sociais entram na agenda pública) é a relação entre justiça e equidade, especialmente no campo da redistribuição. John Rawls, através da publicação de "Teoria da Justiça", em 1971, tornou-se o principal nome desse debate. O tema proposto pelo autor consiste na discussão das questões da equidade e da justiça, levando em consideração as especificidades das sociedades democráticas modernas; tais especificidades revelam conflitos ligados às desigualdades sociais, econômicas e políticas.

Rawls (2001) relaciona o princípio de justiça com a questão da equidade; para ele, essa relação seria central no desenvolvimento de sociedades democráticas. Segundo Silveira (2007), procura se afastar das teorias utilitaristas que enfatizariam o bem em relação ao justo. O conceito de "justiça" deveria ser acionado para mediar inclusive os conflitos de grupos e segmentos que estão presentes em uma sociedade democrática.

> Acredito que uma sociedade democrática não é e não pode ser uma comunidade, entendendo por comunidade um corpo de pessoas unidas por uma mesma doutrina abrangente, ou parcialmente abrangente (...). Esse fato consiste em profundas e irreconciliáveis diferenças nas concepções religiosas e filosóficas, razoáveis e abrangentes, que os cidadãos têm do mundo, e na ideia que eles têm dos valores morais e estéticos a serem alcançados na vida humana (...) (RAWLS, 2001, p. 4-5).

Contudo, isso não significa que no modelo teórico de Rawls não deva haver regras gerais a serem obedecidas por todos. Para ele, tais regras devem ser fruto de acordos sociais estabelecidos por pessoas livres e conscientes no âmbito do espaço público. Ainda que haja diversas críticas direcionadas a Rawls em relação ao seu conceito abstrato de cidadão livre e consciente (como também se critica o modelo ideal de sujeito comunicativo em Habermas), tal questão não inviabiliza o modelo. O autor defende certos elementos fundamentais de constituição de uma sociedade democrática, elementos ligados a um conjunto de direitos que

dariam suporte às ações dos “cidadãos livres”. É nesse momento que nos aproximamos da questão da equidade. Para ele, as sociedades devem garantir um “arcabouço de direitos fundamentais” através de estruturas solidamente constituídas; é o que chama de estrutura básica. O conceito de estrutura básica não faz oposição aos direitos individuais, como sustentariam alguns autores liberais; constituem-se antes como uma espécie de garantia de que as ações individuais também não interferirão negativamente nos princípios comuns instituídos nas sociedades democráticas.

É nesse cenário que o autor vai delineando o conceito de *justiça como equidade*. Na verdade, se uma sociedade possui uma sólida estrutura básica de garantia de direitos, a dinâmica de distribuição de bens dessa sociedade seria considerada justa. Isso significa que falar em redistribuição em uma sociedade livre, de homens conscientes e que têm acesso a um arcabouço de direitos sociais e econômicos, seria uma interferência inconcebível para qualquer pensamento liberal que preza pela liberdade e pela livre iniciativa dos indivíduos. Entretanto, é preciso que essa estrutura básica seja efetivamente cumprida para que o que é justo não passe a ser injusto. Se há sociedades em que essa equalização não fora realizada, seria necessária a criação de mecanismos de intervenção da própria sociedade para garantia do direito de todos, principalmente dos menos favorecidos. Isso significa, inclusive, um sistema de proteção que permita aos mais pobres chegarem às condições justas para a competitividade e livre iniciativa. Esclarecendo a questão, comenta:

> A igualdade equitativa de oportunidades significa aqui igualdade liberal. Para alcançar seus objetivos, é preciso impor certas exigências à estrutura básica além daquelas do sistema de liberdade natural. É preciso estabelecer um sistema de mercado livre no contexto de instituições políticas e legais que ajuste as tendências de longo prazo das forças econômicas a fim de impedir a concentração excessiva da propriedade e da riqueza, sobretudo aquela que leva à dominação política. A sociedade também tem de estabelecer, entre outras coisas, oportunidades iguais de educação para todos independentemente da renda familiar (RAWLS, 2001, p. 62).

Em resumo, o modelo teórico de Rawls procura equacionar uma questão central dentro do próprio pensamento liberal; isso se dá justamente pela crítica ao sujeito utilitarista. Na versão clássica do *homus economicus* cada indivíduo deveria potencializar a satisfação de suas necessidades num cenário de competitividade social; a equação estaria resolvida na medida em que haveria um equilíbrio social, uma vez que todos os homens, ao buscarem suas satisfações individuais, poderiam chegar a pontos ou termos comuns (sociedade equilibrada).

Rawls questiona esse homem utilitário sem sair das bases do liberalismo, especialmente sem sair daquilo que poderia ser considerada a maior potencialidade da lógica liberal, que é a ideia de liberdade.

A justiça como equidade seria uma condição *sine qua non* para qualquer sociedade democrática (portanto, livre) na medida em que ela rechaçaria uma importante fonte de anti-democracia contemporânea, ou seja, a alta desigualdade que corrompe os sistemas políticos. A desigualdade extrema, a desigualdade não construída sobre a sólida base dos direitos fundamentais, seria um impeditivo para a democracia. Se colocarmos tal reflexão para o âmbito da ação do Estado, esta (a ação) deveria ter como principal objetivo a garantia da equidade pela via da redistribuição; para isso, o Estado poderia utilizar determinados meios que, de forma geral, seriam identificados como políticas públicas (ação do Estado).

A redistribuição (econômica) seria importante, em grande medida, para a justiça como equidade. Isso significa que o resultado daquilo que é produzido socialmente deveria beneficiar tanto os mais abastados quanto os menos. Da mesma forma, se há algum tipo de recessão econômica, por exemplo, tal situação deveria prejudicar tanto os menos favorecidos quanto, sobretudo, os mais. Isso representa a ideia de um liberalismo que possibilite as diferenças econômicas entre as pessoas sem que essas diferenças possam suscitar um abismo entre as classes ou grupos sociais.

> Portanto, o que o princípio de diferença exige é que seja qual for o nível geral de riqueza – seja ele alto ou baixo – as desigualdades existentes têm que dar a condição de beneficiar os outros tanto como a nós mesmos. Essa condição revela que mesmo usando a ideia de maximização das expectativas dos menos favorecidos, o princípio da diferença é essencialmente um princípio de reciprocidade (RAWLS, 2001, p. 91).

Em resumo, seguindo as pistas de Rawls, se há algum sentido para as políticas públicas em sociedades democráticas seria o de garantir o fortalecimento da estrutura básica de direitos, inclusive a partir das ações de redistribuição. Evidentemente há de se questionar em que medida o Estado teria as condições de implantação de tais políticas, uma vez que, para alguns, essas ações poderiam identificar uma excessiva intervenção nas relações sociais e econômicas. No modelo de Rawls, ações de redistribuição deveriam ser aceitas democraticamente pelos participantes da sociedade. Em vez do *homus economicus*, que vela pela maximização de suas necessidades individuais, ter-se-ia certo “altruísmo” dos cidadãos, tendo como referência o espaço público. Esse é um grande foco de críticas feitas ao

pensamento de John Rawls, acusado por muitos de ser excessivamente teórico e otimista. No entanto, o que nos cabe ressaltar é que em seu modelo há uma coerência entre a ideia de uma ação pública e o conceito de equidade.

Podemos registrar outras críticas a Rawls ligadas a um suposto reducionismo da discussão política à questão da redistribuição, ou seja, ainda que a redistribuição tenha um papel importante, especialmente em sociedades que concentram altos índices de desigualdade, não poderíamos reduzir a análise política e social a essa dimensão, sob pena de realizarmos um reducionismo econômico. Encontramos os filósofos comunitaristas como "representantes" dessa tendência crítica (TAYLOR, 2005; SANDEL, 2012; WALZER, 2003; MACINTYRE, 2001).

A suposta redução do conceito de equidade a um modelo procedimental de ordenamento jurídico (garantia jurídica de direitos básicos) e a sua vinculação ao conceito de redistribuição fecharia os olhos, segundo os comunitaristas, para a necessidade que os grupos sociais têm de novos direitos (como direito ao reconhecimento cultural, por exemplo) e a outras questões que não se remetem diretamente aos termos econômicos. Exemplificando, o movimento de luta pelo direito dos homossexuais nos Estados Unidos nos anos de 1960 não tinha como base uma questão unicamente de redistribuição. Havia outro tipo de luta que, na visão dos críticos, não seria percebida pelo modelo de Rawls. Essa luta relaciona-se principalmente com as questões de identidade e de reconhecimento. Em nosso exemplo, esse tipo de conflito teria repercussão no âmbito do Estado, pressionando-o não só a reconhecer direitos, mas a criar novas formas de reconhecimento no espaço público. Esses novos contornos de luta por reconhecimento e construção de identidades estão sendo amplamente discutidos e surgem como elementos importantes para a análise das políticas públicas no cenário contemporâneo.

O debate sobre o papel do Estado no reconhecimento de identidades de grupos sociais revela uma série de questões: como deveríamos agir diante de identidades, conceitos e visões de "bem" que se apresentam em conflito no espaço público? Até que ponto seria justificável uma política pública, e portanto uma ação do Estado, que promovesse um determinado grupo social e não outros grupos ou identidades? Qual deveria ser o papel do Estado nesses casos?

Jürgen Habermas (1994) teceu algumas considerações sobre o papel do Estado na discussão de um famoso texto escrito pelo filósofo canadense Charles Taylor, publicado na década de 1990, intitulado "A política do reconhecimento". No centro do debate está a ação Estatal na promoção de certas identidades específicas, ou seja, na promoção de alguns grupos sociais e não de outros.

Para Habermas, Taylor estaria errado em afirmar que um Estado liberal estaria "de olhos fechados" às diferenças individuais, e que, portanto, não seria sensível à percepção dos diferentes grupos sociais e das distintas demandas que eles têm. Segundo Taylor, o grande debate contemporâneo, ao falarmos no papel do Estado e no espaço público, é a questão da sensibilidade em relação às diferenças. A identidade estaria vinculada a um movimento duplo: o primeiro seria que a percepção de si sempre se dá em relação ao outro. O outro movimento de construção das identidades estaria no seu caráter eminentemente coletivo. A luta pelo reconhecimento envolveria a identificação que certas pessoas têm com seus propósitos de vida, ideias sobre o que é bom ou não para elas. Essa luta se dá no espaço público e não poderia ser negada pelo Estado. A política pública consistiria numa ação deste a partir das demandas e pressões que cada grupo social exerce na sociedade. O Estado liberal, ao partir do princípio de uma "neutralidade" nas suas ações, poderia fechar os olhos para essas diferenças. A dimensão de neutralidade não seria sustentável na medida em que seria necessário promover a identidade de grupos que, tomando o caso de países como o Brasil[18], historicamente foram renegados pelo Estado e pela sociedade, numa ação clara de não reconhecimento ou falso reconhecimento[19].

Habermas contra-argumenta, ressaltando que o Estado liberal pode, pela via da atualização do direito, reconhecer as diferenças, mesmo pautado pela concepção de uma neutralidade procedimental em relação à ideia do que é bom ou não para as pessoas. Explicando melhor, cada indivíduo ou conjunto de indivíduos teria a liberdade para escolher o que é bom ou não para si. O Estado liberal, diferentemente da argumentação de Taylor, não deveria promover (portanto, escolher) um tipo de "bem" ligado a uma identidade de um grupo de indivíduos. Isso não significaria a negação dessas identidades se elas entrarem em conflito com outros interesses. O sistema jurídico poderia interferir nessas diferenças em situações de

---

[18] Cabem aí algumas considerações. Primeiramente, há de se destacar o cuidado que temos em não fazer uma "transposição" da teoria de Taylor para a análise de sociedades como a brasileira. As discussões do autor se pautam singularmente nos conflitos étnicos e políticos existentes no Canadá. A própria contra-argumentação de Habermas sugere outros movimentos sociais que tiveram suas ações singulares na Europa, como por exemplo, os diversos conflitos étnicos que subsidiaram a formação dos Estados europeus e que, em algumas regiões, sugerem ainda discussões ligadas aos separatismos, rupturas territoriais, etc. Esse cuidado, por outro lado, não inviabiliza a discussão sobre identidade e política pública tomando como pano de fundo o cenário do Brasil, repleto de especificidades históricas e sociais. O cuidado deve se dirigir ao ato de se pensar especificidades da modernidade à brasileira, os diversos desdobramentos que temos desse processo para a área da educação e as formulações de políticas públicas para a juventude.

[19] O falso reconhecimento é o caso mais claro de negação do outro. Nesse sentido, estaria associado aos sistemas de submissão onde o outro tem sua imagem distorcida para garantir a condição de "inferioridade" frente àquele que o domina. Vale destacar a importante influência de Hegel (a exemplo da dialética do servo e do senhor) no pensamento de Charles Taylor.

conflito. Não estaria abandonado nem o princípio da neutralidade nem a necessidade de intervenção e reconhecimento das diferenças.

> Assim que considerarmos seriamente esta ligação interna entre a democracia e o estado constitucional, torna-se claro que o sistema de direitos não é cego em relação às condições sociais desiguais nem às diferenças culturais. O daltonismo da leitura seletiva desvanece-se assim que concedermos aos apoiantes dos direitos individuais uma identidade que é concebida inter-subjetivamente. As pessoas, assim como as pessoas legais também, tornam-se individualizadas apenas através de um processo de socialização. Uma teoria dos direitos corretamente entendida exige uma política do reconhecimento que proteja a integridade do indivíduo nos contextos da vida nos quais a sua identidade se forma. Isso não exige um modelo alternativo que corrija o projeto individualista do sistema de direitos através de outras perspectivas normativas. Tudo o que é exigido é a atualização consistente do sistema de direitos (HABERMAS, 1994, p. 131).

Neste sentido, há de se perguntar, percebendo as argumentações de Taylor contra o Estado meramente procedimentalista, se o Estado liberal efetivamente está atento às diferenças, principalmente no caso daquelas identidades que historicamente não foram "vistas" por ele próprio e pela sociedade. Tal situação torna-se ainda mais "dramática" em sociedades que mantém uma frágil tradição na efetivação dos direitos universais, como no caso da brasileira. Soma-se a isso o fato de haver um movimento de contra-afirmação de identidades, tanto no nosso caso, balizado pela negação do direito e da inclusão social, quanto em outras sociedades, guardadas suas respectivas especificidades; os desdobramentos do fenômeno da imigração na contemporaneidade podem ser um bom exemplo de como esses conflitos emergem em vários países no globo. Em outras palavras, na medida em que as ações do Estado se restringem à regulamentação jurídica dos embates entre os grupos sociais (que têm necessidades específicas de reconhecimento) poderia haver a negação de direitos específicos e identidades específicas, inclusive por uma constante desconfiança da pretensa neutralidade e isenção dos sistemas de direito que, em última instância, são geridos também em uma estrutura de Estado.

As duas correntes ora apresentadas contribuem para se pensar dois importantes agentes mobilizadores na construção de uma "agenda pública", merecedora de uma ação sistemática estatal. Ainda que o liberalismo de Rawls e o comunitarismo de Taylor sejam colocados por muitos autores como antagônicos, não vemos uma exclusão mútua das teorias,

pelo menos quando nos remetemos a elas para se pensar a questão do Estado[20]. Neste sentido, teríamos possibilidades de políticas públicas redistributivas com o objetivo de garantia de equidade, políticas de reconhecimento de identidades, ligadas às reivindicações de grupos sociais, ou ainda uma intercessão entre elas. Falando de outra forma, podemos encontrar nas atuais demandas por políticas públicas movimentos aproximados de reconhecimento e distribuição. O caso do movimento negro é emblemático, até porque, como lembrava Fernandes (1978), as categorias sociológicas raça e classe, ainda que distintas, são extremamente aproximadas na sociedade brasileira. Neste caso, políticas afirmativas poderiam ter tanto motivações de reconhecimento quanto de distribuição; contudo, tanto em uma quanto em outra, a grande questão seria garantir condições iguais do ponto de vista de certos direitos básicos do cidadão. Não querendo reduzir a importância do debate sobre identidade/reconhecimento, fica claro no exemplo citado que o conceito de equidade ainda permanece como uma forte ferramenta explicativa quando se trata de políticas públicas, tendo em vista que, voltando ao exemplo, o reconhecimento do "ser negro" está ligado à ideia de igualdade de oportunidades.

Compreendendo a questão da equidade como um elemento importante na definição das agendas públicas por parte do Estado, seria razoável problematizarmos outros elementos que contribuem para a construção da agenda. Isso porque a constatação de que a juventude pobre deveria ser um grupo "alvo" de políticas públicas (em virtude do não acesso à estrutura básica, aos direitos universais garantidos pela Constituição nacional) ainda deixa em aberto que tipo de movimentação social ocorre para que se desvele socialmente o drama daqueles que, em um determinado momento, eram invisíveis. No próximo tópico apresentaremos dois outros elementos que ajudam a pensar essa questão no contexto da sociedade brasileira.

1.4.1. Ações externas e visibilidade midiática

Podemos encontrar fatores que contribuem para que um determinado tema passe ao *status* de questão social, no caso, a juventude. A preocupação central é compreender como tal temática emerge como um problema público, a ser tratado por uma ação sistemática do

[20] Autores como Silveira (2007) e Gonçalves (1998) ressaltam as diferenças, inclusive antagonismos, entre a questão da redistribuição e do reconhecimento. Entretanto, Célia Jardim Pinto (2008) não vê uma exclusão mútua das duas teorias quando aproximadas. Sua argumentação parte das análises feitas das teorias de Axel Honneth, renomado herdeiro da Escola de Frankfurt que tem se destacado nas discussões sobre as diversas lutas sociais por reconhecimento, e Nancy Fraser, filósofa norte-americana que tem debatido as questões ligadas à redistribuição. Pinto (2008) identifica uma falsa dicotomia entre Honneth (reconhecimento) e Fraser (redistribuição), principalmente se atualizarmos esse debate para o contexto brasileiro.

Estado. No Brasil, podemos identificar em meados dos anos de 1980, e principalmente durante a década de 1990, maior visibilidade do tema juventude, constituindo-se como alvo de políticas públicas. Vale ressaltar que outros países, incluindo os latino-americanos, já haviam organizado ações, no âmbito de seus governos, para desenvolver políticas públicas para os jovens antes do Brasil. Na década de 1990, segundo Julio Bango (2003), houve em toda a América Latina o surgimento de organismos governamentais "criados para atender exclusivamente as políticas de juventude. Exceto Brasil e Honduras, os demais países da América Latina passaram a contar com tais organismos" (p.45). Com isso não queremos estabelecer uma comparação "evolutiva" das políticas para a juventude nos países latino-americanos. O movimento é dinâmico e sugere que quem começou primeiro não necessariamente manteve a qualidade de suas políticas. Contudo, não deixa de ser importante situar o leitor nos contextos que marcam as questões para a juventude nos últimos anos, tendo como referencia os países da América Latina.

Bango (2003) procura estabelecer certos períodos que marcaram a ação do Estado em relação à juventude na maioria destes países. O primeiro período, situado na década de 1950, se caracterizou pela incorporação dos jovens aos modelos de desenvolvimento nacionais, com ênfase nos mecanismos de modernização; essa incorporação se deu basicamente pela escolarização juvenil (escola como instrumento de socialização). O segundo período, caracterizado pela ênfase no controle social, coincide com a implantação de regimes autoritários em diversos países latino-americanos. O autor ainda identifica o enfoque no "jovem problema", característica da década de 1980, e o período de retomada da vinculação entre os jovens e a teoria do capital humano, com ênfase no ingresso destes no mercado de trabalho (anos de 1990).

Mesmo havendo uma grande diversidade nas estruturas governamentais que desenvolvem políticas para a juventude no continente, há um esforço de diálogo entre as distintas realidades latino-americanas. A iniciativa da Organização das Nações Unidas de promover o "ano internacional da juventude", em 1985, a realização, ao longo da década de 1980, do Congresso Mundial de Juventude e, na década de 1990, os sucessivos encontros entre os "Ministros" que tratam o tema juventude nestes países, sugerem maior visibilidade das políticas para essa parcela da população nos programas governamentais na América Latina.

O que queremos ressaltar é que o movimento internacional de se colocar a juventude como pauta específica na agenda dos governos nacionais também influenciou o Brasil. Não podemos desconectar o crescimento da juventude na agenda pública brasileira com o

movimento liderado especialmente pelas agências internacionais. Isso não quer dizer que houve uma relação de causa e efeito, uma relação onde um (o movimento global) determina o outro (a agenda nacional). Significa, no entanto, a consideração de uma espécie de macro contexto, onde as ações nacionais são influenciadas pelo próprio fato do Brasil ser signatário das instituições multilaterais a que fazemos menção. Poderíamos supor, inclusive, que o próprio fato do governo federal criar uma estrutura específica para a gestão das políticas públicas de juventude tem uma relação com o debate internacional. Entretanto, mesmo considerando essa dimensão contextual, ainda seriam necessários outros elementos internos que esclarecessem como se deu o processo de transição da juventude como "estado de coisas" para um "problema político", como indicam as análises de Rua (1998). Isso nos remete à consideração de singularidades nacionais registradas e amplamente divulgadas pela mídia nos últimos anos.

O advento da "juventude" como uma "questão midiática" não pode deixar de ser mencionado. Como afirma Sposito e Carrano (2003), ainda que haja a necessidade de se analisar com maior cuidado a relação estabelecida entre espaço público e mídia, a partir de meados de 1990 a "juventude" aparece nos meios de comunicação como um problema atrelado à marginalização e a violência. Segundo a autora, o assassinato do índio Galdino, fato amplamente divulgado, com o agravo de o crime ter sido cometido por cinco jovens de classe média-alta de Brasília, pode ser visto como um exemplo da propagação da pauta "juventude" na grande mídia nacional. Soma-se a isso a repercussão da "chacina da Candelária" e de diversas rebeliões nas Fundações Estaduais, destinadas aos chamados "jovens infratores" em diversas cidades brasileiras.

> Esses acontecimentos tornaram visíveis as dificuldades de políticas públicas adequadas aos jovens em conflito com a lei ou em processos de exclusão social. Assim, a visibilidade da condição juvenil a partir da violência – quer como vítimas quer como protagonistas – favorece o desencadear de algumas ações públicas na segunda metade dos anos de 1990 (SPOSITO; CARRANO, 2007, p.7).

A visibilidade midiática da juventude, o que Micael Herschmann (2005) chamaria de movimento de espetacularização, contribui para se criar representações da sociedade em torno dos jovens. Freitas (2005), ao analisar, em sua tese de doutorado, uma comunidade periférica na cidade do Recife, destacou a construção social estabelecida pela mídia em relação à comunidade (comunidade do Coque) e aos seus habitantes (juventude do Coque). Neste caso, "a violência aparece de forma naturalizada. Os fatos são simplesmente descritos sem grandes

mediações que explicitem causas da situação vivida pelos moradores" (p. 266). Isso não significa, contudo, que há uma unidade nas representações que a sociedade constrói sobre a juventude, tendo como principal referência as informações propagadas na mídia. Em outras palavras, citando o próprio Herschmann (2005), poderíamos afirmar que algumas mídias contemporâneas possibilitam a "aparição" do anônimo sem a mediação formal de consagrados meios de comunicação como a televisão, por exemplo. Ora, se entendemos a ação política como uma ação eminentemente de *exposição* (ao debate público), há de se questionar em que medida esses novos espaços propiciam outras visibilidades políticas sobre a juventude na arena pública.

De forma geral, temos colocado ao longo desse texto uma série de elementos que contribuíram para a inserção da juventude na agenda das políticas públicas do Estado brasileiro. A necessidade de se garantir a essa parcela da população condições mínimas de integração social pela via da escolarização, do emprego, dentre outras formas tradicionais de socialização secundária, vincula-se, no âmbito da formulação de políticas públicas, às ideias de equidade e de justiça, como discutimos na seção anterior deste trabalho. Observando sob outro prisma, podemos também afirmar que tanto as relações com organismos internacionais, quanto a visibilidade midiática da juventude, mesmo que relacionada à violência, contribuíram para a colocação dessa parcela da população como um "alvo" específico das ações governamentais. Se por um lado, as políticas públicas refletem a visão que setores da sociedade têm sobre a juventude, por outro contribuem para a criação de novas visões e representações.

> No caso das ações que envolvem a juventude, dois aspectos importantes precisam ser levados em conta. De um lado, a ideia de que qualquer ação destinada aos jovens exprime parte das representações normativas correntes sobre a idade e os atores jovens que uma determinada sociedade constrói; (...). No entanto, é preciso reconhecer – e essa é uma ideia relevante para a compreensão das políticas públicas recentes destinadas aos jovens no Brasil – que há uma interconexão entre aquilo que tende a se tornar uma representação normativa corrente da idade e dos jovens na sociedade e o próprio impacto das ações políticas. Dito de outra forma, a conformação das ações e programas públicos não sofre apenas os efeitos de concepções, mas pode, ao contrário, provocar modulações nas imagens dominantes que a sociedade constrói sobre seus sujeitos jovens. Assim, as políticas públicas de juventude não seriam apenas o retrato passivo de formas dominantes de conceber a condição juvenil, mas poderiam agir, ativamente, na produção de novas representações (SPOSITO; CARRANO, 2003, p. 18).

Uma vez discutidos alguns elementos de construção da agenda pública para a juventude no Brasil, caberia ainda nesse capítulo a apresentação de alguns pontos contextuais e das principais características dessas ações estatais ao longo dos últimos anos. Esses pontos são importantes não só para uma futura contextualização do ProJovem, mas para compreender os movimentos da sociedade brasileira que de alguma forma influenciaram a natureza da ação estatal e a própria forma com que o Estado respondeu às demandas sociais de colocação da juventude na pauta das políticas públicas.

1.5. Notas sobre a trajetória das políticas públicas para a juventude no Brasil

As chamadas políticas públicas para a juventude, para além das ações que o Estado brasileiro empreendeu ao chamado "jovem infrator", que nos remonta à criação das casas e institutos específicos ao longo do século XX, são relativamente recentes. A partir da redemocratização, e especialmente na década de 1990, começamos a perceber uma ação sistemática do Estado direcionada a uma parcela significativa da população, a saber: jovens que se encontram em situação de "exclusão" ou "vulnerabilidade social".

Fica claro que a preocupação do Estado em relação ao tema juventude fora guiada, pelo menos inicialmente, pelos desafios impostos a uma sociedade com escassez de emprego, com crescentes índices de violência, principalmente nos ambientes urbanos, e com altos indicadores de desigualdade social. Neste contexto social, inseriam-se boa parte dos "jovens" que começaram a ser objeto específico de uma alta visibilidade midiática e de políticas públicas conduzidas pelas mais variadas instâncias do Estado brasileiro.

Sposito e Carrano mapearam entre 1995 e 2002 cerca de 30 programas/projetos governamentais, dispersos em diversos ministérios, e "três ações sociais não governamentais de abrangência nacional", direcionadas à juventude (2003, p. 22). Segundo os autores, houve grande dificuldade em mapear essas políticas, em virtude da exiguidade de informações dentro dos próprios ministérios e grande desarticulação/fragmentação das ações. Descrevendo o panorama, discutem que:

> A classificação anterior permite intuir, também, a falta de consenso, no âmbito federal, sobre a necessidade de definição de políticas públicas específicas e coordenadas para a juventude. O pouco acúmulo teórico sobre essa problemática se expressa na elaboração de significativo número de programas e projetos que se destinam indistintamente a crianças, adolescentes e jovens (SPOSITO; CARRANO, 2003, p. 23).

Nesse contexto, observam:

> Na análise do conjunto de programas e projetos classificados pela sua maior ou menor intensidade de foco na juventude, destacou-se o fato de esses programas serem recentes. É significativa a informação de que 60% dessas ações foram implantadas 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 (SPOSITO; CARRANO, 2003, p. 30).

As afirmações dos autores citados, bem como a contribuição de outros pesquisadores no campo das políticas de juventude, permitem vislumbrar certas regularidades, elementos em comum que caracterizaram as políticas estatais para essa parcela da população. Do ponto de vista estrutural, a focalização e a desarticulação são fatores de destaque, especialmente nas formas como tais políticas foram executadas. No que se refere ao discurso, percebemos a predominância da ideia de protagonismo juvenil, formação para a cidadania e desenvolvimento comunitário, termos recorrentes quando analisamos boa parte dos projetos e/ou programas desenvolvidos tanto na esfera federal quanto no âmbito dos municípios. Procuramos, pois, apresentar no quadro que se segue algumas dessas características que contribuem para mapearmos o “campo de nosso debate”. No decorrer do capítulo, discutiremos algumas desses elementos, começando pela questão da precarização.

Elementos em destaque	Descrição
Características da ação	Focalização; Pouca ou nenhuma integração com outras políticas públicas; Fraca institucionalização; Diversidade de recursos para financiamento.
Ênfase	Escolarização; Profissionalização; Formação para a cidadania.
Principais elementos do discurso	Protagonismo juvenil; Empreendedorismo; Desenvolvimento local e/ou comunitário.
Visão sobre juventude	Jovem problema/vulnerabilidade; Jovem cidadão/potencialidade; Jovem como agente de transformação social.
Principais ações	Bolsa auxílio; Exigência de frequência à escola (contrapartida); Participação em cursos; Sistema de formação paralelo ao sistema escolar.
Formas de execução	Secretarias de Estado (ênfase em Educação e Assistência Social); Parceria com Organizações Não Governamentais; Parcerias com organismos internacionais.

Quadro 1 - Principais características das políticas públicas para a juventude no Brasil a partir dos anos de 1990

Fonte: Elaborado pelo autor

1.5.1. Focalização e precarização

Na verdade, a questão da focalização não pode ser analisada como algo específico das ações ligadas à juventude, nem como uma dimensão exclusiva do Brasil, ao falarmos em ações públicas para essa parcela da população; neste caso, estenderíamos a reflexão para o cenário latino-americano.

Leon (2003) ressalta que a ausência de articulação entre as políticas para a juventude, bem como sua fraca institucionalização em países da América Latina, revelam ausência de intencionalidade ética e política que situe as ações dos Estados nacionais no quadro da garantia de direitos para essa parcela da população. Para o autor, tais políticas apresentariam um conteúdo "desagregado, no negativo, desarticulado e sem uma perspectiva que tenha como norte um marco político ou, se assim preferir, um marco ético-político que dê apoio e sentido ao conjunto da oferta programática" (p. 81).

Retomando as discussões sobre o Brasil, há de se indagar em que medida as ações estatais em nível federal tiveram mais uma característica de resposta imediata a questões

problematizadas na mídia[21] do que uma proposta articulada de desenvolvimento de uma política para a juventude. Esse movimento causou um descompasso entre aquilo que motiva a política e aquilo que assegura sua continuidade. Em outros termos, o fato da "juventude" ter ocupado lugar de destaque no cenário social brasileiro ao longo da década de 1990 (ressaltando a dimensão de visibilidade midiática) não conduziu a uma ação perene direcionada a essa parcela da população, pelo contrário. As ações pontuais, a ausência de uma maior institucionalização do tema no nível federal e a não articulação do debate sobre política para a juventude com o(s) projeto(s) de desenvolvimento nacional, foram elementos evidenciados por pesquisas que se voltaram ao tema.

Diversos estudos que têm analisado as políticas para a juventude no Brasil revelaram o que Leão (2004) chamou de "pedagogia da precariedade". Isso tem a ver, da mesma forma, com as formas de operacionalização dessas políticas no país. Analisando a implementação do Programa Agente Jovem na região metropolitana de Belo Horizonte, Dayrell, Leão e Reis (2007) enfatizaram a forma pontual e precária de operacionalização do programa, incluindo nessa análise a dimensão física e estrutural em que o projeto se desenvolveu. Vale ressaltar que o Agente Jovem, criado no ano de 2000, fora considerado um dos principais programas direcionados a jovens de 15 a 17 anos do governo federal à época.

A experiência do Programa Agente Jovem chama atenção para outro ponto, alvo de diversas análises para os interessados com o rumo das políticas para a juventude no período em foco: a sua execução realizada por Organismos Não Governamentais (ONG s), em um regime de "parceria" com o Estado. Não entrando no mérito do extenso debate sobre o papel das ONG na execução de políticas públicas, as experiências com determinadas políticas para a juventude ao longo da década de 1990 apontaram sistemas frágeis de articulação e pouca eficiência nas execuções dos projetos:

> Finalmente, é importante pontuar um aspecto presente na ampliação de programas educativos nas periferias dos grandes centros, implementados tanto por ONG quanto pelo poder público (...). Podemos afirmar que está se criando um sistema paralelo precário para combater a precariedade da escola (DAYRELL; LEÃO; REIS, 2007, p. 80).

Algumas dessas preocupações em relação à precarização serão mencionadas adiante na discussão sobre o ProJovem, inclusive nos capítulos analíticos que tratam da

[21] Sobre um levantamento acerca da relação entre juventude, mídias e tecnologias, ver Setton (2009). O estudo está vinculado ao Estado da arte sobre juventude na pós-graduação brasileira, publicado em 2009 (SPOSITO, 2009).

implementação do programa e dos movimentos de enraizamento. Por ora, seria importante ainda retomar alguns pontos que caracterizaram as políticas para a juventude a partir dos anos de 1990, conforme apresentamos no quadro anterior. Os próximos campos apresentados têm a ver com uma construção discursiva presente em muitos dos programas e projetos da época, a começar pela ênfase no conceito de protagonismo juvenil.

1.5.2. Protagonismo juvenil

Um ponto a ser sublinhado, continuando o esforço em estabelecer uma caracterização geral das políticas para a juventude no cenário brasileiro, diz respeito à ênfase que grande parte dos programas e projetos deram ao discurso do protagonismo juvenil. Usualmente, nesses programas, o jovem era visto como agente mobilizador e/ou transformador de sua própria realidade. A estratégia mais comum utilizada era a realização de projetos de ação comunitária, com o objetivo de estimular a integração entre o jovem e a sua "comunidade". Termos como desenvolvimento comunitário, desenvolvimento local e empreendedorismo juvenil entraram definitivamente no perfil normativo de diversos projetos, tanto em nível federal quanto nos entes municipais. Autores como Rummert (2007) e Frigotto, Ciavatta e Ramos (2005) caracterizam esse movimento como uma espécie de nova roupagem da teoria do capital humano que, grosso modo, identificava na ação individual (de qualificação pela via da educação) a principal causa de mobilidade social, e porventura sucesso do indivíduo no ingresso na sociedade como *homo economicus*. Ainda segundo os autores, isso seria uma nova forma para maquiar velhos problemas; colocar a educação e o discurso de protagonismo como fatores de (in) sucesso individual seria camuflar as verdadeiras desigualdades estruturais da sociedade capitalista, que interferem muito mais nos fatores ligados à mobilidade social dos indivíduos do que propriamente nas ações individuais dos mesmos.

A ênfase nos cursos de formação e de iniciação ao mundo do trabalho não esteve desassociada deste processo. Disseminava-se a ideia de que, numa sociedade de empregos escassos, a oportunidade de formação seria a garantia pelo menos de empregabilidade. Ainda nessa argumentação, quando boa parte dos programas e projetos enfatizaram a tese do jovem como "responsável" pelo seu destino, pelo seu futuro, encontraríamos uma espécie de "mascaramento" de tantas outras condições sociais objetivas que, de certa forma, impedem que o "futuro" seja uma mera determinação das escolhas.

Entretanto, mesmo com certa fragilidade teórica, a ideia de protagonismo pode ganhar contornos positivos em relação ao próprio jovem. Dias e Guimarães (2007) destacam que

mesmo em programas com forte inclinação assistencialista, diversos jovens utilizam das bolsas-auxílio (outra grande característica dessas ações governamentais) para desfrutar minimamente do "ser jovem". Trata-se, pois, de uma "estratégia de sobrevivência de apoio à família e aos projetos pessoais ou de proteção contra pressões familiares" (p. 131). Percebe-se aí que a questão do protagonismo juvenil pôde ser encarada como uma forma de resistência e valorização do jovem em relação à sua realidade, o que coloca outros elementos para a discussão do tema.

Considerando as análises ora apresentadas, não se deve negar que a incorporação do jovem como sujeito de potencialidades (base dos discursos ligados ao empreendedorismo e protagonismo juvenil) se afasta de uma visão tradicional do jovem "problema", talvez ainda predominante no senso comum quando falamos de jovens pobres. O fator positivo seria analisar esse sujeito para além de uma rotulação previamente definida, ligada geralmente à dimensão de "distúrbio" social.

1.5.3. Ações comunitárias

É necessário ressaltar uma crítica pertinente às discussões sobre cidadania e ação comunitária. Atribui-se ao "cidadão" - o jovem que deveria "praticar" a cidadania - a responsabilidade por ser um agente ativo de "transformação da comunidade". Ora, há de se questionar, como lembra Sposito, Silva e Sousa (2006), em que medida seria razoável atribuir aos menos favorecidos socialmente (o jovem pobre) a responsabilidade na mudança de "comunidades" carentes de serviços públicos que deveriam ser oferecidos pelo Estado, como educação, saúde, moradia e tantos outros.

Ainda nessa perspectiva, poderíamos indagar o próprio sentido do termo ação comunitária. Diferentemente das discussões ligadas ao reconhecimento social, onde se identifica qual o significativo papel de um sujeito em sua "comunidade de valores", o termo "ação comunitária" é carregado de um significado abstrato, amplamente aplicado nos projetos, mas dificilmente percebido na prática. De que "comunidade" se está falando? Como o jovem pode interagir com a comunidade? Mas ele não interage? O que é comunidade para o jovem? Em boa parte desses projetos há uma visão tradicional e estruturada da "comunidade". Identificam-se com ela instituições que, em muitos casos, perderam há tempos seu *status* de legítimos representantes de um dado grupo local. É o caso das associações comunitárias que tradicionalmente eram reconhecidas como "representantes" de uma comunidade, mas que em geral tiveram, nos últimos anos, sua legitimidade representativa esvaziada em relação a novos

atores e/ou instituições que cada vez mais ganharam visibilidade e importância na vida dos jovens.

Assim, o grupo de rapazes que se encontram frequentemente na esquina, por exemplo, talvez não apareça institucionalmente no perfil de "comunidade" que insistentemente boa parte desses projetos propõe-se a potencializar. Difícil seria convencer um dos integrantes desse grupo que ali não seria o seu espaço em comum, ou seja, o conjunto de pessoas com quem se relaciona e compartilha símbolos e valores. Neste sentido, não é difícil encontrar em boa parte dos projetos certa "padronização" de ações comunitárias, o que revela provavelmente uma visão restrita sobre o assunto[22].

Outro elemento controverso no debate sobre a "ação comunitária" é uma vinculação direta, estabelecida em boa parte dos programas, entre comunidade e espaço público. Quanto mais nos aproximamos de uma comunidade maior seria nosso senso de responsabilização com o público, com o debate político, com a possibilidade de estabelecimento de consensos provisórios sobre determinadas questões que afligem um grupo de pessoas. Trata-se de um equívoco teórico. Não necessariamente o discurso de fortalecimento comunitário vincula-se ao discurso de espaço público. Bauman (2003) ressalta que o termo comunidade nos remete a uma espécie de "aconchego", a uma sensação de pertencimento e de acolhimento a certo grupo, que contribui para a formação de nossa identidade. Todavia, da mesma forma que a comunidade acolhe, ela também pode segregar, expulsar e condenar aqueles que não se adéquam ao perfil simbólico e estrutural daqueles que a compõe. Nesse caso, a "comunidade" pode significar partilhas simbólicas muito mais aproximadas ao campo privado (dimensão privada dos indivíduos compartilhada com outros semelhantes) do que necessariamente ao espaço público.

Rawls vai identificar a necessidade de se pensar, em um regime democrático, muito mais a sociedade do que propriamente a comunidade. Na sociedade é que exercitamos o difícil exercício de convivência com os "diferentes".

> Acredito que uma sociedade democrática não é e não pode ser uma comunidade, entendendo por comunidade um corpo de pessoas unidas por uma mesma doutrina abrangente, ou parcialmente abrangente (...). Esse fato consiste em profundas e irreconciliáveis diferenças nas concepções

[22] Há de se destacar que o termo "comunidade" está atrelado a um elemento geográfico, geralmente identificado com o bairro ou a rua em que os jovens moram. Não está inclusa nessa discussão um elemento que cada vez mais está presente na formulação e partilha de valores entre indivíduos jovens, como as comunidades virtuais, por exemplo. Ver Martin-Barbero (2008).

> religiosas e filosóficas, razoáveis e abrangentes, que os cidadãos têm do mundo, e na ideia de que eles têm dos valores morais e estéticos a serem alcançados na vida humana. Mas nem sempre é fácil de aceitar esse fato, e cabe à filosofia política tentar reconciliar-nos com ele mostrando-nos sua razão e, na verdade, seu valor e seus benefícios políticos (RAWLS, 2001, p. 4-5).

Na verdade, o grande objetivo de Rawls ao diferenciar sociedade de comunidade é explicar que a primeira é infinitamente mais complexa e heterogênea que a segunda. O conceito de comunidade pressupõe a aceitação de elementos comuns sobre o que é bom, ou não, por parte dos participantes do ”grupo compartilhado” (a exemplo de uma comunidade religiosa). Em uma sociedade, a pluralidade desses elementos (a diversidade sobre os conceitos do que é bom tanto para o cidadão quando para os grupos organizados) inviabiliza pensar a coesão e o equilíbrio social a partir dessas premissas (o bem). Por isso, Rawls estabelece um caminho inverso: o de entender e priorizar o justo frente ao que é bom.

> Por exemplo, embora as igrejas possam excomungar hereges, não podem queimá-los; tal exigência tem por objetivo garantir a liberdade de consciência. As universidades não podem cometer certas formas de discriminação: essa exigência objetiva ajudar a estabelecer a igualdade equitativa de oportunidades. Os pais (mulheres assim como homens) são cidadãos iguais e têm direitos básicos iguais, entre os quais o direito de propriedade; eles têm de respeitar os direitos de seus filhos (futuros cidadãos) e não podem, por exemplo, privá-los de cuidados médicos essenciais. Além disso, para estabelecer a igualdade entre homens e mulheres no tocante ao trabalho na sociedade, à preservação de sua cultura e à sua reprodução ao longo do tempo, são necessárias disposições especiais no direito de família (e sem dúvida também em outros âmbitos) para que o encargo de alimentar, criar e educar os filhos não recaia mais pesadamente sobre as mulheres, prejudicando assim sua igualdade equitativa de oportunidades (RAWLS, 2001, p. 14-15).

Decerto, não se pretende esgotar o referido debate, muito menos estimular uma espécie de relação dicotômica entre comunidade e sociedade, polarização muitas vezes apresentada nas discussões entre pensadores “liberais” e “comunitaristas”. O que destacamos aqui é a necessidade da não “naturalização” do termo comunidade. Essa naturalização, cuja principal expressão prática é sua vinculação direta à formação do cidadão, não contribui para avançarmos numa conceituação mais sólida sobre o assunto. Não necessariamente o incentivo à prática de ações comunitárias significa um comprometimento com a sociedade, com a atuação no espaço público, tal qual conceitua Arendt (2001a). Evidentemente, não queremos

também negar que as chamadas "práticas de ação comunitária" possam favorecer a ação política ou a formação cidadã. A questão que se coloca é que tal relação está longe de ser natural e direta.

1.6. Políticas para a juventude e relações federativas

Neste final de capítulo não poderíamos deixar de destacar as ações políticas no âmbito local que se multiplicaram durante a década de 1990 e ganharam relevância no cenário nacional. Iniciativas municipais como a criação de órgãos específicos para o desenvolvimento de políticas para a juventude revelaram que, em alguns casos, o avanço nessa esfera de governo fora bem maior do que as ações em nível federal. Isso não significa nenhum entusiasmo pouco crítico com as ações políticas dos municípios[23]. Encontramos em muitas situações uma frágil institucionalidade que pode ser explicada pela relativa "dependência" que muitos municípios brasileiros têm em relação à União para a efetivação de políticas públicas. A explicação se dá pelo fato da União deter grande parte dos recursos tributários, ainda que as responsabilidades das municipalidades tenham aumentado cada vez mais desde meados dos anos de 1980. Em resumo:

> Em 2001 observa-se uma inflexão importante no processo de constituição de políticas públicas destinadas aos jovens. Trata-se do primeiro ano das novas gestões no âmbito municipal – período que marca uma ampliação significativa desses novos organismos. No entanto, essa incipiente institucionalidade no nível local pode sofrer descontinuidade séria na medida em que depende, em grande parte, de programas e partidos e da correlação de forças no nível local e do grau de articulação dos jovens e seus eventuais parceiros. Por outro lado, se houver, no âmbito federal, claras diretrizes em torno das políticas de juventude e do seu lugar próprio no modelo de desenvolvimento, as iniciativas locais terão melhores condições de prosperar (SPOSITO, 2008, p. 68-69).

[23] O "município", a partir de meados dos anos de 1990, ocupou um lugar de destaque, tanto na agenda política, incluindo as propagandas dos partidos políticos, quanto nas mais diversas publicações que enfatizavam a instância local como um espaço privilegiado de exercício da democracia participativa. Essa "onda" em favor do local, evidentemente, fora respaldada em diversas experiências exitosas, geralmente vinculados a partidos auto denominados de esquerda ou centro-esquerda, que chamaram a atenção para as potencialidades da esfera local em detrimento a outras esferas de poder. Em trabalhos anteriores (SOARES, 2004) analisamos que não há uma relação direta entre município, poder local e participação. Em certos casos, o município pode ser um espaço de maior predominância, por exemplo, de práticas clientelistas e/ou patrimonialistas, justamente por elementos como proximidade e ausência de impessoalidade no trato com a coisa pública. Procuramos apenas advertir que dificilmente um discurso definitivo sobre a instância local (mais ou menos participativa, mais ou menos patrimonialista) daria conta da complexidade da realidade. Neste sentido, a empolgação ou repulsa em relação às ações municipais parecem ser atitudes menos prudentes.

Vale salientar que a relação entre as instâncias municipais e a União, no que concerne à implantação de políticas para a juventude, revela uma problemática mais abrangente, que incide sobre outros setores e atores sociais objeto de políticas governamentais, incluindo a educação escolar. Trata-se do complexo sistema federativo brasileiro que, conforme Cury (2010), desde a Constituição de 1988 aponta para um regime de colaboração entre os entes federados (incluindo o município, algo importante determinado pela Carta Magna), sem contudo superar as "incertezas e conflitos" no âmbito legal que acabam favorecendo a "crescente interferência da União no âmbito do regime fiscal e tributário" (p. 159).

Desta forma, ainda que não venhamos a aprofundar a discussão neste capítulo, é necessário sublinhar que, mesmo com as intenções expressas no texto Constitucional, ainda estamos distantes de uma relação colaborativa entre União, Estados e Municípios. Para Vieira (2000), a relação estabelecida entre os entes é muito mais de desconfiança e concorrência do que o contrário. Na verdade, no bojo da problemática se encontram as questões fiscais e as próprias disposições constitucionais que atribuíram um papel significativo ao município na oferta de serviços públicos (especialmente o ensino fundamental, no que se refere à educação escolar), sem que houvesse uma regulamentação do bolo tributário que garantisse a esse ente as condições apropriadas de financiamento das suas ações. Haveria, neste caso, uma relativa dependência das instâncias locais às ações complementares da União (em termos de recursos), uma vez que esse ente concentra boa parte da arrecadação de impostos no Brasil.

Neste sentido, ao se falar em relações federativas seria preciso levar em consideração o papel da União em colaborar com Estados e municípios, especialmente os mais pobres, na questão dos recursos públicos. Discutindo os desafios no estabelecimento de um Sistema Nacional de Educação, Sousa e Oliveira observam:

> Decorreria daí todo o debate em torno da ação supletiva da União no sentido de reduzir as disparidades inter e intrarregionais. Entre os exemplos (...) pode-se destacar a possibilidade de ação mais incisiva da União na complementação dos recursos disponibilizados aos estados mais pobres (...) É imprescindível o estabelecimento de uma política redistributiva de recursos capaz de reduzir disparidades e desigualdades regionais e locais, remetendo à necessidade de reforma fiscal para corrigir desequilíbrios na repartição dos recursos públicos (2010, p. 293-294).

Outro elemento ligado a uma ação mais incisiva da União, como destacam os autores, tem a ver com o poder de indução do governo federal, especificamente o seu "poder normativo" e a capacidade de financiar programas que adentram diretamente na escola (p.

23). Os autores oferecem interessantes pistas para compreendermos o cenário dos últimos vinte anos das políticas públicas no Brasil. A União em diversos momentos utilizou sua capacidade indutora para estabelecer uma agenda pública, um conjunto de ações em setores variados.

Neste contexto, a questão consistiria em saber como se estabelecem essas relações federativas expressas em programas nacionais, ou seja, em que medida o município é apenas um executor da política ou atua como sujeito com poder decisório. Isso nos remete às distintas formas de regulação ocorridas entre entes federados, conforme problematizam diversos estudos (AFONSO, 2000; BALL; MAINARDES, 2011). A complexidade do tecido social que estamos discutindo, as diversas relações e mediações existentes na estrutura do Estado, no corpo burocrático dos entes federados, as questões político partidárias, dentre outras, sugerem que dificilmente encontraríamos uma relação mecânica, meramente funcional entre os programas federais e as formas como são geridos e executados nas municipalidades.

Em se tratando das políticas para a juventude, como destacou Sposito (2008), a falta de uma ação coordenada no governo Fernando Henrique Cardoso pode ter minimizado esse poder "indutor" do Estado em relação às políticas para os jovens. Outro ponto a ser notado nessa relação é a possibilidade que uma determinada política tem, institucionalmente, de se enraizar no seu lugar de materialização, ou seja, de se afastar de um caráter meramente pontual e ser mais "sólida", mais "articulada". Não queremos, pois, fazer algum tipo de apologia pouco consequente à institucionalização, afirmando que o sucesso de uma ação política para jovens está unicamente relacionado à sua capacidade de se institucionalizar nas estruturas do Estado. Contudo, em se tratando de relações federativas que se dão na República, essa questão merece ser enfatizada. Em síntese, elementos descritos nesse capítulo como a focalização e fragmentação das políticas, incluindo a forma como foram dispersas nos diversos ministérios do governo Fernando Henrique, são importantes indicadores para se observar a (pouca) relação entre políticas federais e políticas municipais relacionadas à juventude, tendo como referência a segunda metade dos anos de 1990.

As relações entre as ações federais e as repercussões nos municípios serão retomadas ao longo desse trabalho na análise do ProJovem. Na verdade, questionamos em que medida o programa trouxe repercussões mais sólidas, menos perenes no local onde efetivamente fora implantado. Antes, contudo, se faz necessária uma contextualização do programa, primeiramente para conhecimento de sua estrutura e, segundo, para nos aproximarmos de sua implantação em João Pessoa, esforço central desse estudo. Este será o foco do próximo capítulo. Como relatado em momentos anteriores, o ProJovem se colocava como um

programa de patamar diferenciado, uma vez que teria sido firmado num contexto intersetorial, articulando uma ação e um objetivo único em diversas cidades do Brasil. Essa aparente novidade do ProJovem viria a distingui-lo das ações anteriores, vistas como setorizadas e fragmentadas. A aposta da política nacional de juventude do governo Lula era, portanto, de trazer um programa nacional de alto impacto em relação ao seu público-alvo. Seria uma espécie de carro-chefe que viria a se tornar a principal ação da Secretaria Nacional de Juventude, especialmente no que se refere aos recursos financeiros e humanos destinados à execução do programa.

CAPÍTULO 2: O PROGRAMA NACIONAL DE INCLUSÃO DE JOVENS NO MUNICÍPIO DE JOÃO PESSOA

2.1. Introdução

No ano de 2005, o governo Luis Inácio Lula da Silva lançou sua Política Nacional de Juventude, com três ações centrais: criação da Secretaria Nacional da Juventude, instituição do Conselho Nacional de Juventude e implantação do ProJovem. Como ressaltamos no capítulo anterior, desde meados dos anos de 1980 as políticas públicas para a juventude têm aparecido de forma mais sistemática nas ações do Estado brasileiro, especialmente após o período de redemocratização. Ações como a aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente e a visibilidade da temática "jovem" em programas sociais nos anos de 1990 apontavam cada vez mais a juventude como uma "questão social" (CASTEL, 1998).

É no bojo dessa destacada presença da juventude como objeto das políticas governamentais que começamos a colocar algumas questões, especialmente ao nos depararmos com a criação da política nacional de juventude delineada no governo Lula. A primeira indagação diz respeito ao ato de criar, na estrutura do Estado, uma secretaria específica para cuidar das políticas para a juventude, diferentemente do perfil anterior de gestão das políticas para os jovens, geralmente dispersas em ministérios e secretarias do governo. Essa nova orientação do governo Lula fora inicialmente materializada com a criação de um grupo interministerial, com o intuito de pensar um novo desenho para as políticas de juventude no país. Se a criação de estruturas específicas para as políticas de juventude apresenta-se como uma tendência apoiada por organismos internacionais, como a UNESCO, seria interessante o esforço em compreender as variantes políticas e sociais que confirmaram esse movimento no Brasil. Até porque o governo criou não só uma secretaria para a juventude, mas um programa de dimensão nacional vinculado a ela, uma espécie de "carro chefe" que deveria ser um "novo patamar de políticas públicas voltadas para a juventude brasileira, considerada em sua singularidade, diversidade e suas vulnerabilidades e potencialidades" (BRASIL, 2005, p. 5).

Ainda que não seja o objetivo central deste trabalho fazer uma incursão sobre os movimentos políticos e institucionais que geraram o ProJovem, parece ser uma escolha interessante, principalmente quando se quer fazer uma apresentação um pouco mais detalhada do programa, situar alguns elementos que, se não explicam, pelo menos contextualizam o sentido da criação do curso no ano de 2005. Também sublinharemos alguns aspectos gerais do

ProJovem, esclarecendo seus principais objetivos e estrutura, conforme a Lei 11.129, de 30 de maio de 2005, que criou o programa e o decreto 5.557, de cinco de outubro de 2005, que o regulamentou.

Ainda objetivamos, num segundo momento desse capítulo, situar o ProJovem no quadro de diversos estudos e pesquisas que têm sido realizados com o intuito de analisar essa ação governamental. Dialogar com alguns desses trabalhos e, acima de tudo, situar essa tese no quadro geral de diversos estudos que procuraram compreender dimensões do programa é uma de nossas intenções com essa seção. Finalizamos o capítulo apresentando algumas características gerais do ProJovem em João Pessoa, trazendo elementos para situar a análise dos dados de pesquisa.

2.2. O Programa Nacional de Inclusão de Jovens: antecedentes e características

O ano de 2004 fora importante para os rumos que o primeiro governo do Presidente Lula iria tomar em relação à juventude. Nesse ano, mais precisamente no mês de março, criou-se um grupo interministerial, coordenado pelo então ministro-chefe da Secretaria geral da presidência da república, para discutir a realidade da juventude brasileira e propor ações efetivas para a constituição da política nacional de juventude. Na avaliação do ministro Luiz Dulci, coordenador dos trabalhos, era necessário superar a dispersão dos diversos projetos governamentais que tinham a juventude como alvo. Não se trataria de criar um novo ministério – um possível ministério das juventudes – mas de organizar, num movimento de rearranjo estrutural, uma política clara para a juventude brasileira.

É importante frisar que, passados exatos um ano e dois meses da posse do Presidente Lula, alguns fatores históricos contribuíram para a articulação do governo em torno dessa pauta. Um dos elementos, para além do próprio "clamor" nacional pela juventude – presentes em diversos discursos políticos e, de maneira mais ou menos intensa, em setores da imprensa – era a necessidade do Brasil entrar no rumo do desenvolvimento econômico "sustentável[24]". O lento ritmo da economia brasileira e a necessidade de se criar empregos, sem a perda da estabilidade macroeconômica, eram discursos facilmente ouvidos nos anos de 2004 e, de certa forma, influenciaram a necessidade de se pensar políticas para os jovens focadas na formação, na preparação da massa juvenil para uma possível entrada no mundo do trabalho.

[24] A utilização das aspas na palavra sustentável sugere a lembrança que, a despeito do uso irrestrito do termo principalmente nos discursos dos mais variados governos no país, o conceito é complexo e difuso, não sendo objeto de consenso. O emprego de um desenvolvimento econômico sustentável é foco de disputas políticas e ideológicas. Mesmo não querendo entrar na discussão, a constatação de que o uso consensual esconde os embates que formam o conceito em tela merece um breve registro.

Para isso, o governo pretendia criar um novo programa, que aliasse o combate a problemas visíveis na "juventude urbana", como a ausência de escolarização, com elementos introdutórios de formação para o trabalho e participação cidadã. Esse deveria ser o foco daquilo que viria a ser o principal programa da política para a juventude do governo, como esclareceu o ministro Luiz Dulci em entrevista publicada em agosto de 2004:

> O programa que vamos propor para os jovens das grandes cidades tem de ser executado em conjunto com as prefeituras para alcançar resultados efetivos. Permitirá enfrentar dois dos maiores problemas da população na faixa dos 15 aos 24 anos: a conclusão do ensino fundamental e do ensino médio e a formação profissional. Faremos isso em grande escala, aliando estudo e qualificação a atividades sociais, para que o jovem possa exercer a cidadania em sua comunidade (DULCI, 2004*)*.

Também não podemos deixar de destacar outros elementos presentes no quadro político no ano de 2004 que podem ter contribuído para uma reorganização das ações do governo federal em torno de uma política nacional de juventude. O foco nas questões sociais e nos avanços do crescimento, coadunado com os fundamentos macroeconômicos que balizavam a economia brasileira, em grande parte herdada do governo anterior, parecia ser o direcionamento principal do governo antes e após as eleições de 2002. Outro elemento contextual a considerar era o debate internacional sobre políticas para a juventude – fortemente influenciado pelas agências internacionais como a UNESCO – e o próprio movimento político desenvolvido por militantes da causa no país. Nesse caso, toma-se como exemplo o documento produzido entre agosto de 2003 e maio de 2004 pelo Instituto Cidadania[25] e que fora entregue em mãos ao Presidente da República. Além de um diagnóstico do quadro contemporâneo da juventude no Brasil, o "Projeto Juventude" apresentava uma série de recomendações para os governos, no tocante à articulação de suas políticas para essa parcela da população. Segundo o documento, o fato de, em 2001, menos da metade (45%) dos jovens de 16 a 24 anos estudarem demonstra um quadro de "exclusão escolar, assim como necessidades e dificuldades frente ao mercado de trabalho" (INSTITUTO CIDADANIA, 2004, p. 13).

[25] O Instituto Cidadania era uma instituição ligada ao então candidato à Presidência da República no ano de 1989, Luis Inácio Lula da Silva. Um de seus objetivos era o de fiscalizar os governos eleitos no Brasil na década de 1990, desenvolvendo ações como o Projeto Juventude. Não é demais ressaltar que, a despeito de uma instituição tão fortemente ligada à figura de Lula, o referido projeto fora desenvolvido contando com a participação de amplos setores da sociedade, instituições, intelectuais, políticos e movimentos sociais, o que, de certa forma, conferiu ao documento final certo teor de "pluralidade".

O documento ainda destacava a necessidade de articular as ações governamentais em torno de uma política para a juventude. Elogiando o ineditismo da criação grupo interministerial, o texto sublinha:

> Reúnem-se as condições para viabilizar o lançamento de uma abrangente política nacional de juventude, que por sua vez poderá induzir as 27 unidades da Federação a se articularem com os programas federais voltados à juventude e multiplicarem iniciativas na esfera estadual, valendo o mesmo raciocínio para boa parcela das cidades brasileiras de grande e médio porte (INSTITUTO CIDADANIA, 2004, p.21).

Nesse sentido, o documento do Projeto Juventude sugeriu diretamente a criação de um programa nacional abrangente direcionado aos jovens, conforme relatado abaixo:

> (...) torna-se urgente construir um programa nacional de larga escala, em cujo âmbito se interliguem educação, trabalho, cultura e participação, e cuja gestão seja marcada pela integração e pela transversalidade aqui propostas (...) O programa sugerido, ancorado em uma nova visão sobre o nexo entre educação, trabalho, cultura e participação, deverá ser dirigido inicialmente aos jovens entre 18 e 24 anos que estão fora da escola ou em situações de atraso escolar (...) Não é recomendável que esse programa abrangente centralize todo o leque de ações hoje dirigidas à juventude, o que resultaria em gigantismo, morosidade burocrática e provável engessamento de uma questão que tem na diversidade seu elemento central. Mas ele deverá valer como uma espécie de carro-chefe interligando todas as iniciativas com sinergia, complementaridade, flexibilidade e conexões dinâmicas (INSTITUTO CIDADANIA, 2004, p. 27-28).

Parece claro, portanto, que as recomendações encontradas no documento final do Projeto Juventude foram consideradas pelo grupo interministerial que iria criar o ProJovem. Vale a pena ressaltar que as recomendações expostas não estão isoladas, mas fazem parte de um movimento apontado em outros documentos (UNESCO, 2004) que sugeria uma articulação maior das políticas para a juventude no Brasil e a construção de um programa nacional de inclusão de jovens. Não nos cabe aqui avaliar o peso político dessas recomendações na formulação final da política de juventude do governo Lula, até porque, analisando teoricamente a construção da agenda pública por parte do Estado, dificilmente esse fator poderia ser isolado de outros tantos que mobilizam um governo a tomar decisões em relação a um problema social. Some-se a isso, por exemplo, os diversos estudos – principalmente de órgão ligados ao governo – que apontavam as “vulnerabilidades” de um

“tipo” de juventude, concentrada nos ambientes urbanos e historicamente desprovida de bens considerados constitucionalmente universais, como o acesso e permanência à educação escolar, por exemplo.

Contudo, ao falarmos no Projeto Juventude, não poderíamos deixar de destacar a influência política dos atores sociais que estiveram à frente da ação. Os diversos movimentos juvenis organizados, ONG, pesquisadores e agentes governamentais que de alguma forma compuseram as diversas ações do projeto (desde oficinas temáticas, plenárias, até a publicação de livros com resultados de pesquisas), não podem deixar de ser compreendidos como “atores” que influenciaram a redação final da política nacional de juventude no governo Lula. Vale salientar que, se podemos hoje supor a influência desses atores sociais, isso se deu também pela dinâmica política governamental que, no âmbito das relações de poder que constroem e fazem as ações do Estado, esteve mais aberta a esse conjunto de interesses. Em resumo, a fase social e política que viveu o Brasil no início do governo Lula acabou se tornando um “caldo histórico” propício à influência de atores sociais que, sob a coordenação do governo, criaram a política nacional para a juventude.

De qualquer modo, também é inegável, no quadro da análise da ação política do governo brasileiro à época, a sensibilização da criação do programa como forma de resposta à situação de muitos jovens no ambiente urbano. Uma espécie de resposta política à situação “juvenil”. O próprio relatório final do ProJovem original, publicado no ano de 2010, apontava uma “clareza” na motivação da elaboração do programa. Tal clareza estava vinculada aos dados sobre a juventude brasileira:

> A motivação para a elaboração de um programa nas dimensões do ProJovem e os seus condicionantes são bastante claros, quando analisados os dados empregados para a sua concepção e plano de execução (...) para o ano de 2003, fora possível identificar um contingente de mais de um milhão de jovens excluídos nas grandes Regiões Metropolitanas. Era urgente, portanto, devolver a esses milhares de jovens a oportunidade de retomar o seu itinerário formativo, de prosseguir nos estudos, desenvolver aptidões e exercer a cidadania (BRASIL, 2009, p. 9).

Cabe o registro de que mesmo a intensa produção estatística sobre a juventude no Brasil (com ênfase nos mais variados temas, como a violência, por exemplo) também deve ser analisada sob o prisma histórico. Na verdade, se a produção de pesquisas e levantamentos estatísticos são frutos da visão que a sociedade passou a ter sobre a juventude, de certa forma acabam influenciando uma visão sobre o que é o jovem, especialmente o jovem urbano. É

nesse contexto que podemos interpretar a “clareza” (quase um fator natural, evidente) de se justificar, por parte dos formuladores do programa, políticas para os jovens urbanos tendo como base os levantamentos estatísticos produzidos nos últimos anos que envolviam a juventude.

Após a criação do ProJovem, como um dos frutos do trabalho desenvolvido pelo grupo interministerial, o programa fora aplicado como projeto piloto em quatro cidades no ano de 2005 (Recife, Porto Velho, Salvador e Fortaleza). No ano de 2006 fora implantado em todas as capitais dos Estados e no Distrito Federal e, posteriormente, em municípios com mais de 200.000 habitantes. Seus objetivos eram de:

> proporcionar formação integral ao jovem, por meio de uma efetiva associação entre: a) elevação da escolaridade, tendo em vista a conclusão do ensino fundamental; b) qualificação com certificação de formação inicial e c) desenvolvimento de ações comunitárias de interesse público. Como objetivos específicos, são mencionados: a) a reinserção do jovem na escola; b) a identificação de oportunidades de trabalho e capacitação dos jovens para o mundo do trabalho; c) a identificação, elaboração de planos e o desenvolvimento de experiências de ações comunitárias e d) a inclusão digital como instrumento de inserção produtiva e de comunicação (BRASIL, 2005, p.13).

O programa funcionou em um sistema de corresponsabilidade entre a esfera federal e municipal. Conforme o decreto 5.557, de cinco de outubro de 2005, que regulamentou o ProJovem, cada município deveria instituir o Comitê Gestor do programa, com participação de representantes das áreas de educação, trabalho, assistência social, juventude, dentre outras. O Comitê Gestor Local seria uma instância de gestão semelhante ao Comitê Gestor Nacional, que contava com integrantes do Ministério da Educação, Trabalho e Emprego e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, ou seja, deveria prezar pelo princípio de intersetorialidade na gestão, compreendendo os órgãos de governo que, em tese, estariam diretamente ligados à proposta do programa. A Coordenação do Comitê Gestor Nacional ficava a cargo do representante da Secretaria Geral da Presidência da República. Ainda integravam o referido grupo o titular da Secretaria Nacional da Juventude e a coordenação nacional do programa. No tocante à participação dos municípios, estes ficariam com parte das responsabilidades do ProJovem, especialmente no que se refere à oferta da estrutura física do

funcionamento dos núcleos que, inicialmente, não precisariam ser necessariamente em escolas[26].

O público alvo do programa era "uma juventude" concentrada nos ambientes urbanos, sem vínculo formal de trabalho e com baixa escolarização. O seu foco consistia em aumentar a escolarização de seus participantes, com a conclusão do ensino fundamental, iniciar o jovem ao "mundo do trabalho" por meio da qualificação profissional, e aumentar seu vínculo com ações de cidadania em sua comunidade, pela via da construção de um projeto de ação comunitária. Poderiam participar do ProJovem jovens de 18 a 24 anos, sem vínculo formal de trabalho, que tivessem concluído a 4ª e não tivessem concluída a 8ª série do ensino fundamental[27]. O curso deveria ser cumprido no prazo de doze meses (ininterruptos), em um espaço próprio (o núcleo do ProJovem) e com professores especificamente contratados pelo programa. O jovem participante recebia uma bolsa auxílio no valor de R$ 100,00[28], desde que cumprisse um mínimo de 75% de presença em sala de aula e de entrega das atividades. Segundo o decreto regulamentador, a carga horária prevista era de 1.600 horas, sendo 1.200 presenciais e 400 não presenciais. Das 1.200 horas presenciais, 800 eram destinadas à formação do ensino fundamental, 350 horas de qualificação profissional e 50 horas de ação comunitária.

No que se refere à disposição das turmas, cada uma delas deveria comportar, no máximo, trinta estudantes. O conjunto de cinco turmas formaria um núcleo – cujo espaço de funcionamento seria de responsabilidade da gestão municipal. Ainda dentro da estrutura do ProJovem, o conjunto de até oito núcleos formaria uma "Estação da Juventude", que deveria ser:

> um local de encontro, busca de informação e orientação, estudo, servindo, ainda, para o desenvolvimento de atividades em grupo, realização de eventos culturais, entre outras ações que favoreçam seu processo formativo, expressão cultural e participação cidadã (BRASIL, 2005, p. 29).

---

[26] Esse item fora modificado no ProJovem Urbano que instituiu a obrigatoriedade do funcionamento dos núcleos em escolas públicas. Em diversas cidades, como no caso do Rio de Janeiro, o ProJovem original funcionou quase que exclusivamente em ONG (BERTHOLINI, 2011).

[27] No ProJovem urbano encontramos algumas variações de critérios. Passou a ter como público-alvo jovens de 18 a 29 anos que não tivessem concluído ensino fundamental (sem a obrigatoriedade da conclusão da quarta série) e que soubessem ler e escrever. Houve também um aumento na carga horária do curso, (duas mil horas), distribuídas num período de 18 meses.

[28] No ano de 2005, esse valor correspondia a um terço do salário mínimo. Em 2006, 2007 e 2008 correspondia respectivamente a 28, 26 e 24 por cento.

A estrutura curricular do ProJovem procurou, segundo seu projeto pedagógico, articular os componentes curriculares (Língua Portuguesa, Matemática, Ciências Humanas, Ciências da Natureza, Informática, Ação Comunitária e Qualificação para o Trabalho) por meio de unidades temáticas, conforme explicita o documento:

> Unidade Formativa I: Juventude e Cidade – A juventude e as práticas de ocupação do espaço urbano pelos jovens (vivência na cidade globalizada). Re-posicionamento diante das dinâmicas urbanas de inclusão e exclusão social. Unidade Formativa II: Juventude e Trabalho - O Mundo do Trabalho, as transformações pelas quais vem passando na sociedade contemporânea e as práticas de inserção dos jovens no trabalho. Reposicionamento diante das dinâmicas de inclusão e exclusão no trabalho e na escola. Unidade Formativa III: Juventude e Comunicação - Informação e comunicação na sociedade contemporânea e as práticas dos jovens. Reposicionamento diante das dinâmicas de inclusão e exclusão no acesso à informação e à comunicação. Unidade Formativa IV: Juventude e Cidadania - Diferenças socioculturais que segmentam a juventude brasileira: preconceitos e discriminações intra e intergeracionais. Reposicionamento diante das dinâmicas (BRASIL, 2005, p. 16)

Os objetivos do programa eram o de trabalhar ação comunitária, qualificação profissional e formação no ensino fundamental de forma integrada, a partir do Projeto Pedagógico Integrado. Segundo o relatório final de avaliação:

> A constituição de um projeto inovador, que procura romper com as barreiras de um ensino cristalizado em si mesmo, já evidencia o sucesso do ProJovem. O desafio de se implantar um projeto pedagógico diferenciado, que, ao mesmo tempo em que atende a uma demanda nacional, também focaliza a intervenção na realidade do jovem, incentivando-o a envolver-se em sua comunidade, a ser proativo e agente de transformação social, fora um aspecto predominante e relevante do programa (BRASIL, 2009, p.11).

A breve descrição do programa revela os seus objetivos ambiciosos. Em novembro de 2006, a meta nacional do ProJovem era alcançar cerca de 191.500 jovens na faixa etária de 18 a 24 anos com quatro a seis anos de estudo. Ao longo do programa, segundo o relatório final de avaliação, 241.235 se matricularam no ProJovem, sendo que 146.451 chegaram a cursar o programa e 106.504 o concluíram (BRASIL, 2009).

Outro aspecto ressaltado pelo relatório final que significou uma “importante contribuição para a gestão” do ProJovem (p. 11) fora a criação do Sistema de Monitoramento e Avaliação. O SMA era organizado em quatro subsistemas: Monitoramento, Avaliação da

Aprendizagem dos alunos, Avaliação do Programa e Supervisão. Contava com a participação de sete universidades públicas federais, que dividiam regionalmente as cidades e estados participantes do programa. Dentro desses subsistemas havia ainda a previsão de realização de pesquisas com os dados gerados pelo SMA. Vale ressaltar que a quantidade de dados, conforme aponta Bertholini (2011), fora abundante, sendo fruto de uma série de instrumentos (*surveys*, pesquisa com evadidos, professores, dentre outros) aplicados. Entretanto, segundo análise do autor, o SMA

> Não se consolidou enquanto um sistema capaz de gerar indicadores de monitoramento úteis aos gestores locais e não fora capaz de produzir informação de qualidade e relevante aos pesquisadores interessados. O conjunto total de informações e dados produzidos não fora disponibilizado às Coordenações Municipais, nem à sociedade, não fora tornado tão público quanto talvez devesse (BERTHOLINI, 2011, p. 176).

É bem verdade que, passados oito anos desde o início do programa[29], muitos dos dados produzidos pelo SMA, incluindo o ProJovem original e o ProJovem urbano, estão sendo utilizados para pesquisas individuais ou em grupo em diversos locais do país. Questiona-se em que medida essa gama de informações conseguiu munir com rapidez as gestões municipais no sentido de apontar possíveis problemas no curso, como era originalmente previsto no projeto do ProJovem. De qualquer forma, não sendo nosso objeto de estudo analisar o desenvolvimento do SMA, vale ressaltar sua importância para o desenvolvimento de pesquisas na área, para além da utilização de seus indicadores nas ações de gerenciamento do programa. Iremos, no próximo tópico, apresentar algumas pesquisas que tiveram o ProJovem como foco de análise. Com isso, pretendemos manter um diálogo com a produção acadêmica sobre o programa, situando nosso objeto de estudo no contexto maior das pesquisas que foram desenvolvidas no Brasil.

[29] Tendo como referência o mês de março de 2013.

2.3. Contribuições da produção acadêmica sobre o ProJovem

O ProJovem tem sido objeto de estudos e pesquisas no Brasil não só nos programas de pós-graduação em educação, mas também em outras áreas que, no âmbito das ciências sociais e humanas, têm enfocado o fenômeno da juventude como objeto de políticas públicas estatais. Enfatizamos dois fatores que, em parte, explicam esse movimento. O primeiro, de caráter mais evidente, diz respeito à própria centralidade que o ProJovem teve na política nacional de juventude no governo Lula, especialmente após as severas críticas ao programa Primeiro Emprego, principal política destinada à inclusão de jovens no mercado de trabalho, ainda no primeiro mandato do presidente[30]. A "aposta" no ProJovem por setores do governo, com toda a visibilidade midiática que a expressão sugere, fora indubitavelmente um fator que chamara a atenção para a investigação de pesquisadores interessados no campo "políticas públicas para a juventude". Soma-se a isso a criação de uma estrutura específica para a execução do programa, o que demandou consideráveis recursos financeiros. Aos estudiosos das políticas sociais, o fato do governo acolher dentro de sua estrutura institucional um "espaço" específico para esse tipo de ação (política) é um elemento que instiga questionamentos, passo primeiro do ato de pesquisar.

O segundo fator que, de alguma forma, colaborou para uma intensa produção acadêmica sobre o programa esteve ligado à estrutura de monitoramento e avaliação adotada, que contou com a participação de sete universidades públicas no Brasil. De alguma forma, a participação destas instituições contribuiu para a criação de grupos de estudos e pesquisas sobre o tema, uma vez que eram responsáveis pela coleta de informações por meio de variados instrumentos que faziam parte da estrutura oficial de monitoramento e avaliação. As informações coletadas *in loco* pelas Universidades eram enviadas ao Caed, instituição ligada à Faculdade de Educação da Universidade Federal de Juiz de Fora, responsável pela sistematização dos mesmos, e posterior envio de relatórios para a gestão nacional do programa. Esse banco de dados fora disponibilizado para instituições de ensino superior, o que contribuiu para o desenvolvimento de pesquisas, especialmente nas universidades que eram responsáveis pelo SMA, como por exemplo a Universidade Federal de Pernambuco

[30] Boa parte dessas críticas ressaltava que o fracasso do programa estaria relacionado ao frágil crescimento econômico do Brasil, que caracterizou os primeiros anos do governo Lula, o que não favorecia a expansão dos empregos formais. Não queremos, contudo, afirmar que o ProJovem objetivou substituir o Programa Primeiro Emprego, tido como a grande vitrine eleitoral na campanha do então candidato a Presidente em 2002, em virtude inclusive dos objetivos distintos que os caracterizam. Entretanto, é inegável que o ProJovem ganhou centralidade nas ações federais, até mesmo por sua projeção midiática.

(UFPE), Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Universidade Federal da Bahia (UFBA) e Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO) [31].

Nesse sentido, é importante o conhecimento dessa produção acadêmica não só para contextualizar o programa, mas para trazer elementos dialógicos para a construção das análises posteriormente apresentadas nesta tese. Explicando melhor, se estamos analisando um programa nacional em âmbito local – repercussões em João Pessoa – o diálogo com a produção acadêmica a partir de outros estudos de caso, de outras visões sobre o programa, parece ser um elemento de fortalecimento de um debate (mesmo que indireto) nacional sobre o ProJovem. Não pretendemos realizar um "estado da arte" [32] sobre o que se tem produzido em relação ao programa, o que demandaria mais tempo e fugiria de nossos objetivos no capítulo, mas sim dialogar com pesquisas que o analisaram a partir de variados recortes.

O primeiro passo para o resgate das produções acadêmicas que se referiam ao ProJovem se deu com a realização de um levantamento de trabalhos de mestrado e doutorado catalogados no banco de teses da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), além de outras produções relacionadas às diversas pesquisas sobre o ProJovem, resultado de ações articuladas de algumas universidades no Brasil.

O título *ProJovem*, portanto, fora a estratégia utilizada para a busca da produção acadêmica no sítio da Capes. Até o mês de julho de 2012, período da última consulta antes da redação final deste trabalho, tinham sido produzidas 48 dissertações e teses que se remetiam ao ProJovem, sendo quarenta e duas dissertações de mestrado e seis teses de doutorado. Os estudos desenvolvidos nos programas de pós-graduação em educação são a maioria, com 24 dissertações de Mestrado e quatro teses de doutorado. O segundo programa com mais trabalhos, em nível de mestrado, é o de Serviço Social, com seis dissertações. As áreas de Psicologia, Ciências Estatísticas, Tecnologia, Geografia Humana, História e o Programa de Pós-graduação em Política Pública e Formação Humana (da Unirio) contaram com um trabalho de mestrado cada. Ainda temos a área de Sociologia com duas dissertações de Mestrado e Ciências Sociais com um mestrado e uma tese de doutorado. Por fim, destaca-se o trabalho sobre o ProJovem na área de Linguística/estudos da linguagem, com três dissertações de mestrado e uma tese de doutorado.

---

[31] O destaque para essas instituições se deu pela quantidade de trabalhos acadêmicos vinculados a elas em relação às outras Universidade componentes do SMA.

[32] Segundo Santos (2009), uma "pesquisa do tipo ' estado da arte' consiste na realização do mapeamento, caracterização e análise da produção acadêmica em determinado campo científico ou área de conhecimento" (p. 20).

Das 25 instituições de ensino superior que desenvolveram trabalhos em seus programas de pós-graduação sobre o ProJovem, a maioria, 72%, é pública. Em relação à distribuição geográfica, levando em consideração o total dos trabalhos produzidos, 50% situam-se em programas de pós-graduação da região nordeste, com destaque para a Universidade Federal de Pernambuco e Universidade Federal do Ceará, com seis trabalhos cada. A região sudeste fora responsável por 33% dos trabalhos desenvolvidos sobre o ProJovem, seguida da região sul (11%), centro-oeste (4%) e Norte (1%).

As temáticas abordadas nas teses e dissertações são diversas. Ainda que haja uma forte predominância dos estudos desenvolvidos nos programas de pós-graduação em educação, por exemplo, a questão da escolarização não é o tema predominante nos estudos, pelo menos no que se refere à temática inicial dos trabalhos. Nesse caso, aparecem fortemente análises sobre a implementação do programa – o que nos remete à área de avaliação de políticas públicas – bem como análises sobre a qualificação profissional e ação comunitária oferecidas no ProJovem. Também aparecem com destaque discussões sobre currículo, formação continuada e as relações da juventude com o mundo do trabalho e escolarização. Boa parte dos estudos ressaltou que o fator "escolarização" teve maior peso na avaliação do programa por parte dos atores, especialmente nas pesquisas desenvolvidas com estudantes egressos. Em relação ao desenho das pesquisas, os chamados "estudos de caso" foram predominantes. Sobre os aspectos metodológicos, a maioria dos estudos assumiu uma perspectiva qualitativa de tratamento dos dados, com menções diversas à abordagem quanti-qualitativa (ARAÚJO, 2011). Questionários e entrevistas semiestruturadas foram as técnicas de coleta de dados mais utilizadas nos trabalhos.

Duas dissertações de mestrado se ativeram em analisar o material didático do ProJovem, ambas com ênfase na dimensão da leitura (PEIXOTO, 2007; AZEVEDO, 2010). Em relação ao currículo, Santos (2008) procurou compreender as diversas concepções sobre Geografia encontradas nos materiais didáticos elaborados a partir do currículo do ProJovem e da Coleção Cadernos do EJA. Neste caso, estabeleceu comparações e distinções entre dois programas federais destinados à educação de jovens. Outro trabalho que se debruçou sobre o currículo do ProJovem é o de Cantanhede (2011), enfatizando a concepção dos educadores de São Luís sobre a composição curricular do programa.

Dois trabalhos centraram-se na discussão sobre a prática pedagógica desenvolvida no Programa: Ana Cristina Teixeira (2011) e Ana Maria Veríssimo (2009). Veríssimo (2009) procurou compreender a representação social dos docentes sobre o assunto. A discussão conceitual e utilização metodológica das representações sociais é algo recorrente em outros

dois trabalhos sobre o ProJovem. Silva (2011) buscou compreender a representação social dos estudantes sobre o programa no município de João Pessoa. O foco de Lopes (2009) foram as representações sociais dos educadores da cidade de Contagem - MG.

Araújo (2008) discutiu a relação dos jovens com os saberes desenvolvidos ao longo do programa na cidade do Recife. A partir de um referencial teórico ligado à educação popular, aponta terem sido privilegiados os saberes escolares (teórico – intelectuais) em detrimento ao que chama de "saberes práticos". As relações estabelecidas entre o "proposto e o vivido" foram analisadas por Friedrich (2009), em Goiânia. A discussão sobre oralidade em sala de aula fora desenvolvida por Lins (2008), tendo como referência as turmas do ProJovem no município de Brazilândia – DF.

Questões relativas à profissionalização tiveram destaque nas produções acadêmicas sobre o ProJovem encontradas no banco de teses da Capes. Duas dissertações da Universidade Federal de Pernambuco seguiram esta linha. Caú (2009) procurou analisar os impactos do ProJovem no processo de inclusão dos jovens egressos da qualificação profissional no arco de esporte e lazer, em Recife. Para tanto, utilizou-se de questionários aplicados a gestores, professores de qualificação profissional e jovens do programa. O autor ainda relata a realização de grupos focais e "entrevistas reflexivas" no desenvolvimento de sua pesquisa. Suas conclusões apontam para a pouca alteração das condições de trabalho destes jovens em virtude da participação nos cursos de qualificação. Contudo, integra-se a essa observação um destaque para as relações afetivas e relacionais desenvolvidas nos cursos que, segundo o autor, contribuíram para o "exercício da criatividade e da autoconstrução dos jovens participantes" (CAÚ, 2009, p 104).

Ainda nessa perspectiva, Oliveira (2009) procurou analisar, pela via de análise documental, a proposta metodológica de integração entre a formação geral e a formação profissional no programa. Para isso, realizou entrevistas com gestores e formadores/educadores na cidade do Recife. Suas análises indicam um descompasso entre as propostas do ProJovem e a prática no que se refere à formação profissional. Destaca ainda que a integração entre conhecimentos gerais e profissionalização não se concretizou como um princípio político e pedagógico da prática dos educadores.

Com referência à relação entre a proposta e a prática desenvolvidas nos cursos de profissionalização do Programa, Pires (2007) procurou analisar o modelo de escolarização e qualificação profissional destinada aos jovens. Para isso, descreve a realização de visitas de acompanhamento, observações participantes e realização de entrevistas semiestruturadas na

cidade de Fortaleza. A autora critica o modelo de profissionalização do programa, vinculando-o a uma perspectiva neoliberal de “sucateamento das instituições públicas”.

Dois outros trabalhos procuraram compreender a qualificação profissional oferecida no ProJovem a partir da visão dos estudantes. Denise Barros (2011) analisou o sentido da qualificação na trajetória de vida de jovens participantes do programa entre os anos de 2005 e 2010 na cidade do Rio de Janeiro. Suas conclusões são de que os cursos de qualificação do ProJovem tiveram baixo impacto na vida dos estudantes, em virtude principalmente de problemas que “precarizaram” a qualificação. A avaliação crítica dos processos de qualificação profissional também é compartilhada por Silva (2011). Por fim, encontramos o trabalho de Vasconcelos (2008), no Programa de Pós-graduação em tecnologia da Universidade Tecnológica Federal do Paraná, que procurou analisar os limites e possibilidades do ProJovem como um programa de qualificação profissional na cidade de Curitiba - PR.

Ainda seria necessário destacar dois trabalhos que tiveram enfoque na trajetória e percepções sobre o mundo do trabalho por parte dos jovens do ProJovem. No programa de pós-graduação em Políticas Públicas e Formação Humana da UNIRIO temos a dissertação de Maciel (2010). A autora procurou refletir sobre o conceito de trabalho e seus diferentes sentidos, por meio de depoimentos de dez jovens egressos do programa. A dimensão do mundo do trabalho e seus sentidos fora o tema da dissertação de Roberti (2010), tendo como campo empírico o ProJovem na cidade de Belo Horizonte – MG.

A ação comunitária apresentou-se como o objeto de estudo de Machado (2009), na cidade de Salvador. A autora trabalhou com egressos do ProJovem nesta cidade, aplicando questionários, entrevistas e realizando grupos focais. Ainda que se tenha encontrado limitações no modelo de ação comunitária proposta pelo programa, com destaque para a questão da descontinuidade, a autora apresenta aspectos positivos em tal ação, vinculando-a a uma “mudança na forma de agir e pensar dos egressos”. Para ela, a conclusão do ensino fundamental apareceu como principal elemento positivo no ProJovem e a qualificação profissional como algo problemático, na medida em que se evidenciam as suas limitações em comparação com as expectativas dos sujeitos.

Soeiro (2011) investigou possíveis repercussões da ação comunitária, por meio de coleta de manifestações de egressos do ProJovem de São Luis – MA. Suas considerações apontam uma mudança de percepção dos estudantes no que se refere à necessidade de mobilização e ações reivindicatórias. Destaca, entretanto, entraves no programa que dificultaram um melhor desenvolvimento dessa dimensão na referida cidade. Ainda nesse

campo investigativo, incluímos a dissertação de Renata Villas-Boas (2008), vinculada à Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

Alguns estudos encontrados analisaram os elementos de implantação e implementação do ProJovem. No programa de pós-graduação em geografia humana da Universidade de São Paulo, Moreira (2009) procurou analisar a implantação do programa em dez municípios da região metropolitana da capital paulista. Para isso, enviou questionários para os órgãos responsáveis pelo ProJovem em cada município, procurando coletar dados referentes à matrícula, conclusão e análise do programa na visão dos gestores. Araújo (2011) também objetivou compreender a implementação do ProJovem na sua fase inicial em Recife – PE. A pesquisa teve como base de dados os resultados de um *survey* aplicado a professores e alunos do ProJovem no ano de 2007. Sua intenção era a de analisar elementos de implantação do programa, como o material didático, a situação das bolsas e o Projeto Pedagógico Integrado (PPI) a partir da visão dos atores envolvidos. Ainda em relação à implementação do programa, em diálogo com a perspectiva dos participantes, se encontram os trabalhos de Pires (2010), na cidade de Porto Alegre – RS; Melo (2010) no município de Iranduba – AM e Rodrigues (2009), que analisou a implantação do ProJovem Urbano, ProJovem Adolescente, Fica Vivo, Liberdade Assistida e Projeto Guernica no município de Belo-Horizonte.

Destaca-se ainda o trabalho de Bertholini (2011), vinculado à Escola Nacional de Ciências Estatísticas, mestrado em Estudos Populacionais e Pesquisas Sociais. Ele discutiu a implementação do ProJovem na cidade do Rio de Janeiro, com ênfase na estruturação, limites e possibilidades do Sistema de Monitoramento e Avaliação do ProJovem. O autor enfatiza as dificuldades de implementação do SMA e a limitação no uso dos dados, com implicações para a gestão do programa.

Outro tema recorrente nas dissertações é a análise do programa a partir das "percepções" dos jovens e outros atores participantes. Encontramos tanto pesquisas com egressos como com alunos que ainda estavam no curso. Observações sobre os limites e possibilidades do ProJovem Urbano foram feitas por Blanco (2009) no estado do Rio Grande do Sul. No programa de pós graduação em serviço social da PUC do Rio de Janeiro encontramos o trabalho de Pereira (2007) que procurou compreender a percepção de jovens sobre o sentido de sua participação em seis estações da juventude da cidade do Rio de Janeiro. Analisa, nessa perspectiva, que os jovens percebem o programa como um direito. Contudo, essa relação seria mesclada com elementos da "política do favor" em virtude, segundo ela, do não atendimento de "direitos igualitários" requisitados pela juventude. A discussão sobre a percepção e o conceito de cidadania fora realizada por Monteiro (2011), tendo como campo

empírico o ProJovem do município de Itaboraí, região metropolitana do Rio de Janeiro. A autora entrevistou coordenadores, professores e alunos do ProJovem. Assunção (2011) procurou compreender, na perspectiva dos estudantes, os elementos de avaliação do programa em João Pessoa – PB a partir de entrevistas realizadas com 39 alunos. Seu trabalho, portanto, transita no campo da avaliação de políticas publicas. Por fim, registra-se o trabalho de Silva, M. (2009), que pesquisou a política de inclusão digital do programa, analisando possíveis repercussões no processo de implantação das aulas de informática no ProJovem. Como recurso metodológico, realizou três entrevistas semiestruturadas com dois gestores e um ex-gestor da Secretária da Educação, Esporte e Lazer do Recife, dezoito entrevistas semiestruturadas com professores e coordenadores pedagógicos dos Polos e cinquenta questionários com alunos do programa. Seus resultados assinalam uma valorização da dimensão físico-material dos recursos de informática, indicando a necessidade de maior integração com os processos pedagógicos do curso.

Sublinham-se os trabalhos no campo da formação continuada: a tese de doutorado em linguística pela Universidade Federal do Ceará, de Peixoto (2011), que analisou repercussões da formação continuada no agir docente, e a dissertação de Francisca Oliveira (2010), vinculada a Universidade Federal do Maranhão, que identificou mudanças nas trajetórias dos docentes que trabalharam no ProJovem em São Luís, a partir das suas experiências com a formação continuada. Há ainda uma série de trabalhos no campo da avaliação do programa (LIRA, 2011; LIMA, 2010; GUIMARÃES, 2010; SILVA, W. 2009; PIRES, I., 2010), da construção de identidades (MORAIS, 2010), aprendizagem (PIMENTA, 2011), financiamento (GRABOWSKI, 2010) e análise da proposta do ProJovem (VIRGÍNIO, 2011). Também ressaltamos a discussão sobre “risco social” realizada com egressos na cidade do Recife – PE. A dissertação de Mariana Oliveira (2010) problematiza como o discurso de risco esteve presente nas políticas públicas para a juventude.

A pesquisa com egressos se fez marcante no conjunto de trabalhos sobre o ProJovem. O trabalho de Juliana Silva (2011) visou refletir sobre os limites e possibilidades de programas emergenciais como o ProJovem, especialmente nos seus três primeiros anos. O campo das possíveis “mudanças” na vida de quem concluiu o programa no município de João Pessoa é debatido por Crispim (2011) em sua dissertação de mestrado defendida no programa de pós-graduação em sociologia da UFPB.

Ainda em relação à pesquisa com egressos, Silveira (2009) aplicou 194 questionários e realizou dois grupos focais com 14 jovens também na cidade de Salvador – BA. Seu objetivo era o de investigar a percepção de mudança desses jovens quanto à escolarização e o mundo

do trabalho. Destacou a conclusão do ensino fundamental como maior fator de expectativa de mudança, segundo os jovens participantes da pesquisa.

Contribui para as recentes análises sobre o ProJovem a produção vinculada à pesquisa "Escola, trabalho e cidadania: um estudo longitudinal com jovens egressos e não ingressantes de um programa de inclusão de jovens", coordenada pelo Prof. José Albertino Lordêlo, com a participação de pesquisadores e estudantes da Universidade Federal da Bahia, Universidade Federal de Minas Gerais e Universidade Federal do Maranhão, sendo que as duas primeiras participaram do sistema de monitoramento e avaliação do programa. No ano de 2009 fora publicado o livro intitulado "Palavras de jovens sobre o ProJovem: estudos com egressos e a formação de pesquisadores em avaliação de programas educacionais", organizado pela Professora Marisa Ribeiro Teixeira Duarte. Nele encontramos uma série de estudos que, focando na discussão sobre avaliação de políticas públicas (DUARTE, 2009), problematizam aspectos do programa, especialmente as relações com a qualificação profissional (MORAES; MARTINS, 2009), participação dos jovens (DUARTE, ALMEIDA, COSTA; SILVA, 2009) e efeitos da escolarização (SILVEIRA, LORDÊO; GONDIM, 2009).

Boa parte dos estudos apresentados na obra teve como estratégia metodológica a aplicação de questionários com egressos e a formação de grupos focais. A coleta de dados possibilitou a explanação do perfil dos egressos de cidades como São Luis (MELO; CASTELO BRANCO, 2009), Vitória, Belo Horizonte e Contagem, cujo instrumento trabalhado fora o grupo focal (DUARTE; ALMEIDA; COSTA; SILVA, 2009). Os resultados das pesquisas apontaram diversas questões, com destaque para a valorização por parte dos jovens da dimensão de escolarização do programa, a tensão entre as expectativas de profissionalização, as deficiências na formação e a ampliação na percepção de direitos por parte dos alunos.

Outro fruto da articulação de pesquisadores das Universidades participantes do SMA fora a publicação no ano de 2012 do livro "Estudos com Estudantes Egressos: concepções e possibilidades metodológicas na avaliação de programas", publicado pela editora da UFBA. A coletânea, organizada por José Albertino Carvalho Lordêlo e Maria Virgínia Machado Dazzani, traz uma série de textos sobre possibilidades metodológicas para as pesquisas com egressos, tendo como referência principal os trabalhos de análise sobre o ProJovem. Temos no livro propostas e resultados de pesquisas de mestrado e doutorado de autores (na sua maioria) vinculados às Universidades participantes do SMA, como por exemplo o texto de Gondim e Lôrdelo (2012), que relata a utilização de grupos de controle na avaliação do ProJovem no município de São Luís.

Em síntese, os trabalhos de pesquisa sobre o ProJovem apresentados nessa seção contribuem para se pensar diversas nuances de um programa complexo. Apesar de ter uma estrutura nacional que definiu uma única composição curricular, diretrizes pedagógicas e desenho organizacional, as peculiaridades do ProJovem, tal como executado nas instâncias municipais, suscitam possíveis diferenciações locais que podem em parte explicar o sucesso ou não do programa em relação aos seus objetivos. Parece importante o debate com diversos estudos de caso que nos ajudem a compreender como o programa (nacional) configurou-se localmente, trazendo especificidades que são importantes quando procuramos "ampliar" nosso olhar de pesquisador sobre o objeto de estudo.

Ainda em relação às teses e dissertações, não foram poucos os trabalhos que conceituaram o ProJovem como um programa "assistencialista", pelo fato de conceder uma bolsa auxílio. O que podemos notar é que tais afirmações contribuem muito mais para a construção de uma espécie de "clichê" sob o título de "programa assistencialista", sem dialogar de forma mais profícua com o debate nacional que envolve políticas públicas como o ProJovem.

Ainda nesse panorama apresentam-se como desafios na análise do ProJovem a consideração das diretrizes nacionais, das especificidades locais - especialmente no diálogo com as heterogêneas configurações sociais, políticas e econômicas dos municípios no Brasil – e a percepção das diferenças entre os sujeitos, expressos nas singularidades de experiência e de trajetórias de vida dos alunos do programa. Da mesma forma, os desafios de pesquisa seguem na consideração das diversidades na composição dos grupos juvenis participantes do ProJovem, como por exemplo a diferença de gênero que influencia a escolha de participação no curso (perfil e motivação para a entrada no ProJovem), sua relação de permanência/persistência no programa e as dinâmicas de vida após seu término (como na questão das relações de trabalho que afetam diferentemente homens e mulheres). Em resumo, ser homem e/ou ser mulher no ProJovem pode conduzir a experiências muitas vezes distintas com o programa, implicando nas dimensões de escolarização, profissionalização e relação cidadã com a comunidade.

Algumas das questões colocadas como desafios inspiraram a escrita deste trabalho, que tem como "palco" de análise a capital do Estado da Paraíba. Nas próximas seções deste capítulo, faremos uma caracterização geral do ProJovem, situando-o no contexto do local em que fora implementado. Isso nos remete a uma breve caracterização do município e do Estado. Em seguida, traremos algumas informações iniciais sobre o programa em João Pessoa, com ênfase nos dados relativos aos três primeiros anos de sua implementação. A

intenção é situar o leitor, caracterizando as primeiras ações do ProJovem no município para, em seguida, apresentar os resultados de pesquisa relativos às possíveis repercussões do programa.

2.4. Situando o campo: o estado da Paraíba e a cidade de João Pessoa

Em uma conversa casual há alguns anos atrás, um colega professor e filósofo, comentou algo com que, prontamente, concordei: o Nordeste é o reflexo radicalizado do que é o Brasil. Isso inclui todas as belezas que caracterizam o imaginário do que é ser brasileiro, bem como suas mazelas. Seguindo essa linha intuitiva de reflexão, poderíamos imaginar que, concordando com a construção histórica de que o brasileiro é um povo cordial e acolhedor, no nordeste isso é potencializado, tal qual nos revelou a incursão sociológica de Gilberto Freyre no cotidiano de um Brasil colonial, cuja pujança social e econômica se dava nas "províncias do norte". Nesse caso, ficamos atentos à explicação do sociólogo de Apipucos sobre as formas com que o nosso "carinho" se expressou nas manifestações culturais, na cozinha, no jeito de se falar – carregado de diminutivos. Características da formação do povo brasileiro potencializadas no Nordeste do país, que aparecia quase que absoluto no mapa social, político e econômico do Brasil colônia.

Nesse movimento, também conseguimos construir (ao largo desta imensa generosidade) a figura do homem cordial, avesso às regras que em certa medida geraram as civilizações ocidentais na modernidade. Esse "tipo ideal", descrito por Sérgio Buarque de Holanda, também poderia ser facilmente encontrado se analisássemos os "tipos", as "características" do nordestino. Isso explica porque no imaginário de boa parte dos brasileiros, práticas como o coronelismo e a "política das famílias" sejam tão visíveis nessa região do Brasil, inclusive com repercussões diretas para a configuração do estado e do poder público, muito mais voltados à tradição patrimonialista e menos ligado à impessoalidade moderna e burocrática.

O início dessa seção procura dialogar com o imaginário construído a partir da visão de história que temos de nós mesmos. Nessa perspectiva, uma coisa não se pode negar (utilizando a afirmação marxista de que a prática é o critério da verdade): as contradições sociais e o lado degradante dos indicadores sociais brasileiros encontraram no nordeste brasileiro grandes jazidas. Contudo, é importante frisar que, ao se falar do nordeste, devem-se considerar os "nordestes", ou seja, a dimensão desigual que caracteriza a formação do tecido social e econômico dessa região. Em outros termos, as contradições ora mencionadas podem

ser visualizadas nas ilhas de desenvolvimento (utilizando termos da economista Tânia Bacelar de Araújo) em detrimento dos territórios esquecidos pelos grandes projetos nacionais. Isso sem falar de desigualdade entre estados, impulsionada durante anos de nossa recente história pela guerra fiscal que atraía para um estado ou um conjunto menor de estados os maiores investimentos da iniciativa privada[33].

Nesse cenário, a Paraíba se encontrou em larga desvantagem. Não sendo parte dos três grandes PIBs nordestinos (Bahia, Pernambuco e Ceará), o estado amargou indicadores diminutos no quadro econômico (inclusive se atualmente compararmos com o seu vizinho Rio Grande do Norte, no que se refere ao PIB per capta, por exemplo) e social. É bem verdade que esses indicadores, especialmente os sociais, estão melhorando, seguindo o movimento nacional (especialmente no próprio nordeste, região que tem crescido acima da média brasileira). Entretanto, o referido estado ainda apresenta um longo caminho a percorrer na busca por melhores indicadores. Toma-se, por exemplo, o índice de Gini – que mede o grau de desigualdade existente em um determinado estado ou município. No caso paraibano, observando os indicadores municipais, vemos que a capital do estado é a que apresenta maiores desigualdades. Um primeiro olhar talvez nos levasse ao otimismo de pensar que os municípios paraibanos superaram uma de nossas maiores mazelas nacionais, que é a desigualdade de renda. Um segundo olhar mais pessimista/realista aponta nesse dado a generalização de baixos indicadores de renda nos contextos dos municípios desse estado. A questão da desigualdade estaria ligada às condições generalizadas de baixo desenvolvimento econômico e social.

Contudo, como falamos no parágrafo anterior, é inegável a melhoria de uma série de indicadores sociais nos últimos anos. Em se tratando da parcela jovem da população do estado, a Paraíba tinha, segundo dados de 2009, 809.000 pessoas na faixa etária entre 18 a 29 anos. No que se refere à frequência a estabelecimentos de ensino, na faixa etária correspondente ao ensino fundamental (6 a 14 anos), o estado teve no ano de 2009 a mesma média do Nordeste (97,4%), pouco abaixo da média nacional (97,6%). Dos 18 aos 24 anos, 33,1% da população frequentava alguma unidade de ensino, percentual maior que a média nacional (30,3%) e nordestina (30,6%). Todavia, apenas 37,7% da população de 15 a 17 anos frequentava o ensino médio na idade regular. Esse número é menor do que a média nordestina (39,2%) e nacional (50,9%).

[33] Durante toda a década de 1990 essa questão ficou muito clara no cenário político nacional e nordestino. Talvez o exemplo maior tenha sido a "guerra" do ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – que gerava uma brutal (e, às vezes, desleal) concorrência entre os estados para estimular os investimentos de grandes obras do setor privado.

No nordeste, considerando a média de estudos das pessoas com 25 anos ou mais, os 20% mais pobres têm em média 3,6 anos de estudo, enquanto os 20% mais ricos têm 9,0. Ambos os indicadores estão abaixo da média nacional. Na Paraíba, os índices são praticamente idênticos ao nordeste, sendo a média de estudos dos mais pobres um pouco menor: 3,5 anos. É bem verdade que esses quadros mudam em comparação com as regiões metropolitanas. Nesse quesito, à exceção do estado e da região metropolitana de São Paulo, todos os outros indicadores educacionais melhoram consideravelmente, se comparamos a região metropolitana com os dados do próprio estado a qual ela pertence. Isso nos remete a uma realidade de melhoria dos indicadores sociais nos centros urbanos, como no caso do município objeto de nosso estudo.

Com uma população estimada em 723.515 habitantes no ano de 2010, João Pessoa é a capital e principal cidade do estado da Paraíba. Do total da população, 61.935 pessoas estão na faixa etária de 15 a 19 anos; 70.300 de 20 a 24 anos e 70.786 entre os 25 e 29 anos, perfazendo um total de 203.021 habitantes entre os 15 e os 29 anos de idade, o que corresponde a pouco mais de 28% da população. Dos habitantes de João Pessoa, 53.3% são do sexo feminino e 46.7% do sexo masculino. Segundo os dados censitários do ano de 2010, 45.694 pessoas com mais de 15 anos de idade não sabiam ler nem escrever, o que corresponde a 8.1% do total da população. Desse total, 32.770 são da faixa etária de 40 anos ou mais. O índice de Gini é o maior do estado: 0.50. Nota-se que, nesse caso, a maior desigualdade encontrada em João Pessoa está intimamente ligada ao fato de ser a principal economia da Paraíba. Em relação à população total, os dados pessoenses de estudantes sem o ensino fundamental completo correspondem a 6.39%, contra 10.44% da Paraíba e 7.30% do Brasil. Esses indicadores correspondem aos dados disponibilizados pelo IBGE do censo de 2010 e representam um avanço significativo em relação às duas amostras censitárias anteriores (2000 e 1991). Contudo, os avanços nos números sociais da capital paraibana não a isentam, assim como a maioria das cidades brasileiras, de seus desafios, especialmente perante a juventude. Não é demais lembrar que, dentre as capitais do nordeste, João Pessoa ocupava apenas a sexta colocação no índice de Desenvolvimento Humano (IDH) no ano de 2000. Na época, em comparação com 1991, o fator mais importante para o aumento desse indicador tinha sido a educação, ou seja, o aumento dos anos de estudos por parte da população. Portanto, a melhoria da educação escolar se configurava no início deste século como uma ação estratégica para o aumento do IDH do estado e na capital paraibana. De certa forma, esse desafio marcou a campanha política municipal no ano de 2004.

A referida campanha pode ser considerada um elemento importante na recente história política de João Pessoa. Após oito anos do governo do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) na capital, avizinhava-se à época uma vitória de um partido de esquerda na cidade. O candidato era o então deputado estadual, já no segundo mandato e eleito pelo Partido dos Trabalhadores, Ricardo Coutinho, que figurava como um nome competitivo frente ao candidato indicado pelo partido do então prefeito. Internamente, Ricardo Coutinho perdeu espaço para se lançar candidato no PT e migrou para o Partido Socialista Brasileiro (PSB). Explicando os fatos políticos ocorridos no período pré-eleitoral, Araújo (2004) esclarece:

> No desenrolar do primeiro trimestre de 2003, o deputado Ricardo Coutinho temendo não ser o candidato escolhido pelo PT, mais uma vez, abre canais de diálogo com o PPS e o PSB visando uma nova filiação que lhe garanta a indicação como candidato a prefeito. Em abril, desfilia-se do PT, mas sem sofrer nenhum desgaste político pessoal. Na certeza de contar com o apoio do PPS e apostando na possibilidade de atração do PCdoB, também contabilizando declarações de apoio do PDT, filia-se ao PSB. Neste processo de atração de partidos do campo mais à esquerda, articula e lança um fórum de debates, para articulação interpartidária e interlocução com movimentos sociais e setores organizados da sociedade, inclusive na área empresarial, intitulado "Cidade Aberta", promovido pelo PSB, PPS e PDT, tendo o PCdoB como ouvinte. Logo, é notória, visível a olho nu, a aceitação de sua candidatura pela população. Os comentários sobre as primeiras pesquisas realizadas o colocam em empate técnico com o senador José Maranhão. Como é de conhecimento público que o senador não será candidato a prefeito, o favoritismo de Coutinho é explícito (ARAÚJO, 2004 p. 4-5).

Sendo o principal nome do partido na cidade, o então candidato demonstrou a sua força política. Através de uma aliança de centro-esquerda, venceu as eleições ainda no primeiro turno, com 64,45% dos votos válidos, contra 30,2% do segundo candidato. A eleição de Ricardo Coutinho colocou na agenda política da capital uma série de "ações" muito características dos governos autointitulados "populares" nas municipalidades brasileiras ao longo dos anos de 1990: tratava-se de um programa de governo baseado na participação popular - cuja principal vitrine era a criação do orçamento democrático -, que almejava uma série de reformas urbanas na cidade e priorizava, pelo menos no campo do discurso, as demandas das camadas menos favorecidas da população.

É nesse contexto que se instala o ProJovem em João Pessoa, ao longo do ano de 2005 (primeiro ano da gestão do PSB) e efetivamente no ano de 2006, com a abertura da primeira turma. Como ressaltou a ex-coordenadora do programa e o ex-coordenador de qualificação

profissional, esse “clima” político (que se remetia à novidade de uma gestão de centro-esquerda no governo municipal) se fundiu com a proposta considerada inovadora do ProJovem como política para a juventude do governo federal em parceria com os municípios. Veremos no quinto capítulo dessa tese uma série de desdobramentos entre o “clima” do ProJovem e a dinâmica política da cidade.

Por ora, as próximas seções desse capítulo irão mostrar algumas das características gerais do programa em João Pessoa, como número de alunos, organização dos núcleos e turmas e alguns dados de entrada dos jovens. Não é nosso propósito aprofundar elementos da implementação do ProJovem que, porventura, possam jogar luzes às nossas inquietações sobre as repercussões do programa no município. Explicando melhor, nos deteremos aqui a uma exposição mais descritiva do que propriamente analítica. Isso porque alguns elementos da implementação do programa são essenciais para explicar possíveis repercussões e efeitos do ProJovem na dinâmica política e institucional de João Pessoa. Tal resgate dos elementos de implementação que contribuem para essa análise serão retomados e aprofundados no quinto capítulo desta tese. Da mesma forma, alguns dados sobre os jovens participantes do programa, especialmente aqueles relativos à caracterização, serão trabalhados juntamente com os resultados dos questionários aplicados com os egressos do curso, foco de análise do quarto capítulo.

2.5. O ProJovem em João Pessoa

Em João Pessoa, as primeiras turmas do programa iniciaram suas atividades em janeiro de 2006. Eram vinte e sete núcleos divididos em quatro Estações da Juventude, número de estações que permaneceu na segunda entrada do ProJovem, datada de agosto do mesmo ano. Na terceira entrada, apesar do aumento de matrículas em relação às duas primeiras, o programa fora desenvolvido em vinte e três núcleos, distribuídos em três Estações da Juventude.

Em janeiro de 2006, data de entrada da primeira turma do ProJovem, 2.174 matrículas foram efetuadas. A terceira turma contou com 2.767 matrículas iniciais (contra 1.925 da segunda turma), iniciando suas atividades em setembro de 2007 e concluindo em outubro de 2008.

Nota-se, pois, que houve um decréscimo de matrículas da segunda turma do ProJovem em relação à primeira (1.925 contra 2.174, respectivamente) e um aumento na terceira (2.767 matrículas). Em relação à diminuição de alunos da primeira para a segunda turma, vale

ressaltar que os núcleos do programa funcionavam, em sua maior parte, em escolas municipais. Algumas delas tiveram excedentes de jovens e outras fecharam ou foram relocadas por falta de alunos (especialmente em virtude do grande número de estudantes evadidos). Tal processo, provavelmente, ilumina as reflexões sobre a diminuição de matrículas da primeira para a segunda entrada. No que se refere ao aumento na terceira e última entrada do ProJovem é preciso enfatizar o grande apelo midiático nesta fase do programa. A exposição na mídia, o trabalho na mobilização das inscrições efetuado pela coordenação municipal e a própria consolidação do programa explicam em parte o aumento do número de matrículas.

Outro dado a ser destacado no município de João Pessoa refere-se ao número de desistentes ao longo das três entradas. Considera-se desistente aquele aluno que efetuou matrícula, mas não chegou a ter vínculos com o programa, ou seja, "são jovens que nunca frequentaram, ou foram apenas a alguns dias de atividade e nunca mais apareceram" (BRASIL, 2009, p. 46). No Brasil, esse indicador variou entre 35% e 37% segundo os dados do Sistema de Monitoramento e Avaliação. Na capital paraibana o índice de desistência fora de 23.9%. Ainda segundo dados do SMA, que apresentou o percentual de desistência das cidades participantes do ProJovem original (num total de 56 municípios), João Pessoa estava em sexto lugar, com o menor índice de desistentes, atrás de três outras capitais do Nordeste (Aracaju, Maceió e Recife) e dos municípios de São Gonçalo e Nova Iguaçu, ambos no estado do Rio de Janeiro. Do ponto de vista da análise, como ressalta o próprio relatório do programa, diversos fatores podem contribuir para a desistência, desde elementos ligados ao ato da matrícula (como aquelas não efetuadas pelo próprio jovem, portanto, sem seu conhecimento e engajamento) como questões relativas ao emprego, que poderiam dificultar o ingresso e posterior continuidade no programa. Nesse caso, seria minimizado, pela característica dos sujeitos, o chamado "efeito curso" para sua condição de não permanência no ProJovem. De qualquer modo, esse indicador incide negativamente sobre o programa, na medida em que se alocam recursos humanos, financeiros e de outras ordens para se dar conta de um quantitativo inicial de matrículas que acabam não sendo efetivadas.

É importante ressaltar que a quase totalidade dos núcleos do ProJovem, na capital paraibana, funcionou em escolas públicas municipais. Se, por um lado, esse dado poderia apontar um fator positivo, na medida em que havia a aproximação física do programa com as escolas (até porque era na secretaria de educação municipal que estava situado o ProJovem) houve, especialmente nos primeiros anos de implementação, uma resistência da própria unidade escolar ao ProJovem, especialmente na figura do diretor. Tal situação, ainda que não

tenha sido uma exclusividade de João Pessoa, trazia certo “embaraço” à gestão municipal. Por um lado, as escolas aderiam voluntariamente ao programa (junto à secretaria municipal de educação), uma vez que era previsto, por exemplo, que os materiais permanentes (como computadores) destinados ao ProJovem iriam ser incorporados ao patrimônio da unidade escolar recebedora do programa. Por outro lado, essa “adesão” ocorreu num clima de volumosos conflitos, seja de ordem administrativa (uma vez que os professores do programa não eram “subordinados” à autoridade institucional do diretor escolar), seja de ordem “social”, conforme relata a ex-coordenadora do programa:

> O maior empecilho do jovem na escola é o diretor. E do programa. Esse era nosso maior ponto de dificuldade. Porque a proposta do ProJovem estremece a escola. Primeiro, o jovem que a escola botou pra fora é o que volta. E ele não volta simplesmente, humildemente, não. Ele volta passando na cara mesmo. Ele diz “e aí fulana me botastes pra fora esse tempo todinho. Tô aqui. Sou do ProJovem e tu nem manda em mim, porque no ProJovem não é o diretor que manda não”. Então, tem essa coisa da direção da escola com o próprio jovem, com o próprio estudante. Tem a dificuldade do diretor com a proposta de gestão do ProJovem. Essa coisa da gestão compartilhada, da gestão articulada. O diretor não aceita. Ele quer ser o chefe daquela tribo (E1).

Esse conflito de ordem social se relaciona à própria trajetória de exclusão educacional da juventude público-alvo do ProJovem e justifica em parte a intenção do programa em apresentar uma formação que se distanciasse propriamente do modelo escolar. Essas intenções, ainda que não explícitas, se revelaram na insistência dos documentos oficiais em situar o ProJovem no quadro de uma política diferenciada *de juventude*, e não somente *de educação escolar*, bem como na insistência no fator “inovador” atribuído ao Projeto Pedagógico Integrado. Algumas dessas tensões e contradições entre o ProJovem como programa de juventude e como programa (também) de educação serão ainda mencionadas nos capítulos posteriores. Por ora, vale registrar que esses elementos, reinterando que não foram exclusivos da capital paraibana, são importantes para situar os conflitos iniciais que balizaram as primeiras ações do programa.

As primeiras entradas do ProJovem em João Pessoa contaram com quatro estações da juventude, cujos nomes representavam elementos da natureza: Terra, Ar, Fogo e Água. Na última entrada, as três estações (fruto da reorganização dos núcleos anteriores) foram nomeadas de Luz, Harmonia e Paz. Segundo o decreto que regulamentou o programa, cada Estação da Juventude deveria ter um coordenador pedagógico e outro administrativo, com

finalidade de ser um polo dinamizador das atividades dos núcleos, proporcionando não só a resolução de algum problema administrativo do jovem (fazendo uma espécie de ponte com a coordenação municipal), mas sendo um efetivo espaço de mobilização para ações de promoção à cidadania. De forma geral, no Brasil, as Estações não cumpriram essas funções, sendo extintas da estrutura do ProJovem Urbano, uma vez que ficaram demasiadamente restritas às questões administrativas. Segundo a ex-coordenadora do programa, em João Pessoa a estratégia de mobilização das Estações ocorreu de forma diferenciada, uma vez que se baseou na articulação entre a coordenação local e os professores. Como relatado na transcrição que se segue, cada professor acabava destinando uma parte de seu tempo de trabalho às atividades desenvolvidas na Estação:

> Para os professores, a gente conseguiu mexer com isso. Porque essa ilusão "ah! eu trabalho demais e não recebo pra isso", a gente desmistificou isso também. A gente criou um banco de horas. O ProJovem era pra funcionar (...) de cinco as dez da noite. Ninguém conseguia funcionar de cinco às dez da noite, até porque a escola está fechando um turno às cinco. Então, a gente liberou o professor pra chegar na escola às cinco e meia, pra fazer toda a discussão da gestão participativa (...). As aulas começavam pontualmente às seis, mas não ia até as dez; acabava às nove e meia. Isso quer dizer que todo professor era devedor do ProJovem, de uma hora por dia. Então, nós colocamos isso nesse banco de horas e mostramos pra ele. Então, ao invés do professor se sentir trabalhando demais e ganhando menos, ele passou a ver que ele trabalha demais, isso é fato, mas ele não ganha menos. Ele deve ao programa uma hora por dia. Fiz essa contabilidade, multipliquei tudinho e disse "você tem essa carga horária aqui que você vai dar ao programa; da maneira que quiser". Se você é professor de matemática, mas sabe lidar com computação, então, você vai abrir uma oficina em um horário e oferecer pros jovens que quiserem reforçar aquilo que ele não está conseguindo fazer na escola (...) então, a gente pegou as habilidades pessoais do professor e transformou isso em oficinas que eram a ações das (...) Estações da Juventude. Esse é um ponto que funcionou em João Pessoa. Nós não tínhamos os prédios das estações da juventude (...) essa era uma fragilidade. Mas nós tínhamos as ações, porque nós tínhamos o banco de horas e colocávamos o professor lá pra dar vida à Estação (...) A Estação que não tinha espaço físico (...) a gente usava a praça. Então, a gente usava outros espaços da comunidade (E1).

A estratégia de contabilização do "banco de horas", ainda segundo a coordenadora, continuou no ProJovem Urbano, mesmo com a desmobilização das Estações da Juventude. De fato, existiu uma série de peculiaridades no município de João Pessoa que o diferenciou da

estrutura geral do programa. Um exemplo era o comitê gestor do ProJovem. Originalmente estava previsto que cada município tivesse em seu núcleo gestor a participação das secretarias municipais que, de algum modo, estivessem integradas originalmente à proposta do programa, a exemplo da participação dos Ministérios corresponsáveis no âmbito federal. Em João Pessoa, esse núcleo gestor basicamente era formado pelos coordenadores locais, muito diretamente vinculados à secretaria de educação. A dinâmica de trabalho desse grupo envolvia o conjunto de profissionais formadores do ProJovem e coordenadores de núcleo. Percebe-se, portanto, que a peculiaridade da gestão do programa no município dava visibilidade às ações dos coordenadores do projeto, sem maiores disputas (de poder) com outros setores e/ou secretarias no âmbito da gestão municipal. Sobre a dinâmica de trabalho e reuniões, esclarece a ex-coordenadora:

> Nós montamos um modelo de gestão que era o plano de gestão integrada. E usamos pra exemplificar esse modelo uma imagem de um espiral (...) Na base da espiral estava a coordenação do programa e ela se articulava tanto de forma ascendente como descendente com as outras áreas do programa. Então, por exemplo, a coordenação tinha uma reunião uma vez por semana. Toda segunda-feira nós quatro nos reuníamos para avaliar, ver as ações administrativas, etc. Aí, na terça-feira nós tínhamos essa reunião com os formadores, que era uma reunião quinzenal. Aí, nós tínhamos a reunião com os coordenadores de núcleo - tinham os professores do núcleo e tinha aquele coordenador. Então, nós tínhamos uma reunião com os coordenadores de núcleo pra estar o tempo todo amarradinho na gestão. A gente chamava isso de espiral porque era tudo conectado, o tempo todo, pra poder chegar no aluno. Todas essas ações eram articuladas (E1).

2.5.1. Qualificação profissional e ação comunitária

A qualificação profissional do ProJovem desenvolveu-se a partir da escolha, por parte do município, de quatro arcos ocupacionais: Educação, Arte e Cultura, Gestão Pública e Terceiro Setor e Construção e Reparos. Na estrutura do programa, cada município poderia escolher os arcos ocupacionais dentro de uma relação de 23, cujas ocupações correspondentes eram descritas na Classificação Brasileira de Ocupações. Explicando melhor, cada arco, pela sua amplitude, abarcaria uma série de ocupações correspondentes, o que, de certa forma, abria a margem de escolha profissional do estudante. O processo de escolha dos arcos ocupacionais, bem como a parceria com instituições formadoras, ficava a cargo do município. Por sinal, o fechamento da parceria com a instituição associada contou com uma série de dificuldades, como relata o ex-coordenador de qualificação profissional:

> A gente fez uma pesquisa grande, chegamos a ir no SENAC, no SENAI, e a gente esbarrava (…) como eram quatro arcos – arte e cultura, gestão pública, construção e reparos e educação – então, muitas dessas instituições trabalhavam com algumas ocupações dessas mas não trabalhavam com outras e acabavam não querendo assumir. A gente ia fechar com uma instituição só, não queria fracionar, não queria dividir. E a gente acabou encontrando no CEFET a parceria possível. Tivemos até que ter um apoio do Ministério do Trabalho, na época, porque estávamos com dificuldade em fechar. Então, veio uma equipe do MT pra acompanhar essa implementação do programa, a gente foi no CEFET, conseguimos conversar com o Reitor, até que a gente conseguiu fechar uma parceria com a fundação do CEFET que é a FUNETEC. E aí a gente estabeleceu esse contrato com a FUNETEC, foi feito uma parceria e a FUNETEC, foi a instituição que realizou essa qualificação e que até hoje vem realizando essa qualificação do ProJovem (E2).

Cada jovem deveria escolher um arco ocupacional e desenvolver o Projeto de Orientação Profissional (POP), sendo as escolhas mediadas pela coordenação local. Referimo-nos, por exemplo, às ocorrências onde haviam muitas demandas por um único arco, como no caso do público masculino por Construção e Reparos. O primeiro ano de execução das ações de qualificação, na avaliação do ex-coordenador, fora o mais difícil, pelas dificuldades estruturais do programa. Há relatos diversos de ações precarizadas em todo Brasil (ARAÚJO, 2011; SILVA, 2011), inclusive no campo das aulas de informática. Primeiramente, em vários municípios, houve atrasos no envio dos computadores por parte do governo federal. Por conseguinte, muitos núcleos não tinham a estrutura mínima exigida para a instalação adequada das máquinas. No caso de João Pessoa, algumas escolas tinham sérios problemas de manutenção elétrica, falta de conexão à internet e de pessoal para monitorar o uso dos computadores. Outras dificuldades no campo da qualificação profissional também merecem destaque, conforme atesta o entrevistado:

> Como o programa era muito novo, as cidades muitas vezes não tinham estrutura pronta pra aquilo, considerando que fora um número grande de jovens na primeira turma. A gente teve um número grande de jovem. Acho que a meta era quatro mil e a gente atendeu três mil novecentos e pouco. Então, teve problemas, porque a gente tinha que dar um curso que era pra ter sido realizado em seis meses em três meses. Então, a gente concentrou a carga horária. Conseguimos cumprir a carga horária, mas ficou mais pesado pros alunos; eles tinham que ir no contra turno não só nas aulas à noite, mas vir pras aulas de qualificação profissional ou manhã ou tarde (...) Havia problemas como a falta de lanche no local da qualificação profissional, era

> uma dificuldade porque o lanche era sempre concentrado na escola e as atividades que eram fora da escola, nos laboratórios, por exemplo, do CEFET, não tinha como a gente descolar essa alimentação pros jovens (E2).

Algumas estratégias foram utilizadas pela gestão para tentar minimizar os problemas, a exemplo de concentrar algumas atividades de qualificação no próprio núcleo em que o aluno estudava. De forma geral, a visão do processo de qualificação profissional para os gestores entrevistados, especialmente o ex-coordenador de qualificação, acabou sendo positiva, reconhecendo-se todavia os diversos problemas para a realização da atividade, especialmente no que se refere à estrutura e logística dos cursos. Nos próximos capítulos dessa tese, iremos focar a visão dos estudantes sobre a qualificação profissional, a partir de dados nacionais e locais dos egressos. A intenção é que, com isso, possamos qualificar melhor nossa interpretação sobre as possíveis consequências dos cursos de qualificação para seu público-alvo.

A "ação comunitária" era vista por muitos como uma dimensão importante do programa, que potencializaria a intervenção do jovem como sujeito ativo e participativo no lugar onde vive e convive (BRASIL, 2005). A despeito das críticas teóricas estabelecidas ao próprio conceito de comunidade – das quais tratamos no capítulo anterior– é preciso destacar que, no bojo da carga horária total do curso, a construção do Plano de Ação Comunitária (PLA) recebia a menor quantidade de horas do currículo. A estrutura do programa reservava 50 horas para a ação comunitária. Eram objetivos do PLA:

> Ampliar a percepção e os conhecimentos sobre a realidade social, econômica, cultural, ambiental e política - local, regional e nacional – a partir da condição juvenil. Promover o protagonismo e a participação crítica e transformadora dos jovens na vida pública. Contribuir para a formação do jovem na perspectiva do reconhecimento dos direitos e deveres de cidadania. Propiciar a articulação entre as aprendizagens proporcionadas pelos componentes curriculares do programa por meio de vivências e práticas solidárias, cooperativas e cidadãs. Fortalecer os espaços de socialização juvenis, bem como os vínculos familiares, de vizinhança e comunitários (BRASIL, 2005, p. 30).

Sublinhando os objetivos ambiciosos do curso, o Plano de ação deveria ser realizado nas duas primeiras unidades formativas, e executado nas duas últimas. Em pesquisas anteriores realizadas com alunos que estavam cursando o ProJovem em João Pessoa (COSTA; SOARES, 2009) sublinhou-se que a maioria dos estudantes tinha uma visão positiva do PLA, não dando entretanto centralidade a essa ação nas suas perspectivas de futuro, posteriores à

conclusão do curso. Em outros termos, ainda que tenha havido uma visão positiva sobre a ação comunitária, as perguntas relativas à importância do ProJovem eram respondidas com grande destaque para a escolarização e formação para o trabalho. Outro ponto que pode ter contribuído para essa visão "positiva e diluída" da ação comunitária é de que, dentro da dinâmica em João Pessoa, cada núcleo deveria escolher um único tema como foco do planejamento e da intervenção do PLA. Nesse caso, considerando a diversidade de turmas, opiniões e dos próprios sujeitos participantes dos núcleos, a busca de um "supra consenso" para a ação comunitária resultava muitas vezes em escolhas de temas gerais (como a violência, por exemplo) que poderiam ser entendidas mais como uma discussão sensibilizadora sobre o tema do que propriamente uma escolha pessoal e interessada do jovem.

Essas seriam, portanto, algumas colocações iniciais sobre o ProJovem no município de João Pessoa. Como falado em parágrafos anteriores, a intenção é de que nos capítulos de análise dos efeitos/consequências do programa alguns elementos de sua implementação sejam retomados, de modo a subsidiar nossas análises sobre as possíveis repercussões/efeitos do programa para quem o concluiu e para a dinâmica política e institucional do município. Antes, contudo, faz-se necessário um esclarecimento mais detalhado dos caminhos metodológicos que orientaram a pesquisa, com foco na coleta e análise dos dados. Essa apresentação será realizada no próximo capítulo.

CAPÍTULO 3: METODOLOGIA DA PESQUISA

3.1. Introdução

A construção de uma proposta metodológica em pesquisa, parafraseando a metáfora de Anthony Giddens, tem a ver com o ato de tomar café. Giddens (2005) revela, no primeiro capítulo de seu livro intitulado "Sociologia", que a imaginação sociológica procura identificar diversos elementos que estão presentes neste simples ato. Podemos discutir as amizades que estão em torno de uma mesa, os processos de produção e reprodução do capital, relacionados ao plantio e comercialização dos grãos, (como tão bem nos lembrou a tradição econômica com Smith ampliada e desnudada por Marx), o ato casual de consolidação de uma amizade, as relações sociais expostas em uma conversa de negócios, ou ainda as dimensões culturais que podem fazer do ato de tomar um café muito mais do que uma prática meramente casual.

Mills (1975) chama atenção de que a imaginação sociológica talvez nos faça perceber as relações que temos com os outros, com o nosso próprio cotidiano, com o tempo histórico em que vivemos[34], com questões maiores que dialogam conosco, mas que por vezes não percebemos. Esse tipo de percepção – a imaginação sociológica – abriria a possibilidade de compreendermos as relações que nos ligam com o mundo, contextualizando nossas experiências individuais ou em grupo. A vida contemporânea nos dá a impressão de que há um turbilhão de informações, de que o tempo passa tão rápido quanto a capacidade humana de produção tecnológica. Essa sensação geralmente ocorre de forma descontínua, sem a percepção das interligações existentes. Compreender essas interligações e colocá-las à mostra seria, pois, a grande promessa da imaginação sociológica. Em síntese, ela acabaria sendo um atributo fundamental ao pesquisador[35], necessária para perceber relações e contextos que não são captados em uma primeira aproximação com a realidade social. A construção da proposta metodológica de uma pesquisa sugere esse desafio. Compreender os fenômenos sociais para além do que a princípio eles aparentam. Não se trata aqui da clássica dicotomia entre aparência e essência, mas sim da construção de um olhar mais apurado sobre uma realidade social historicamente situada.

---

[34] A situação do tempo presente descrita por Mills se assemelha à metáfora do *Angelus Novus* de Walter Benjamin. A representação do tempo e da própria modernidade analisada por Benjamin se apresenta na figura do anjo, cujos olhos apontam para frente; nele, a força do progresso é comparada a uma "tempestade" que impede o anjo de "juntar os fragmentos do passado".

[35] Nota-se aí a abismal distância entre a visão de ciência de Mills e a do positivismo, para quem o termo "imaginação" soaria, no mínimo, como um ultraje.

Chamamos atenção para alguns pontos do primeiro capítulo desta tese que se constituem em referência para a apresentação da metodologia utilizada nesse estudo. Primeiramente ao fato de que, estudando uma política pública para a juventude, seria necessário compreender as diversas motivações que colocam um determinado tema social na agenda pública. Dentre a diversidade de "motivações" que pressionam o Estado para sua ação – pela forma de políticas públicas –, ressaltamos a visibilidade midiática, as demandas por equidade e reconhecimento social e, por fim, as reivindicações organizadas de setores da sociedade, com amplo caráter político. Em se falando de políticas para a juventude, a confluência desses fatores aparentemente contribuiu, no caso brasileiro, para que se tratassem os jovens como questão social, principalmente a partir da década de noventa do século passado.

O segundo aspecto realçado no capítulo inicial fora a necessidade de uma visão não homogênea em relação aos jovens pobres, geralmente público-alvo de grande parte das políticas estatais. A análise de uma política pública deve, a princípio, procurar perceber em que medida há, no seio de um determinado programa, essa "visão" ampliada daqueles que são o seu "público-alvo". Por vezes, uma ação programática do Estado pode reforçar determinados estereótipos e visões sobre juventude presentes no senso comum.

Esta breve discussão nos remete a outro passo, qual seja, apresentar escolhas que delinearam o foco de pesquisa ao procurar compreender o ProJovem em João Pessoa. O termo "escolha"[36] necessariamente revela as delimitações e as limitações de um trabalho científico. De certa forma, estas são motivadas pela natureza do objeto de estudo, pela forma com que nos aproximamos do mesmo e por motivações primeiras de cunho subjetivo, que fazem do ato de pesquisar algo não absolutamente neutro, ainda que submetido ao rigor de um procedimento metodológico. Apresentá-las é o que pretendemos no tópico a seguir.

3.2. Construindo a trilha metodológica

Nossas escolhas se direcionam ao ProJovem como política pública, avaliando-o em duas frentes: suas repercussões a partir da visão dos egressos e seus possíveis efeitos na

[36] Construir uma metodologia de pesquisa pressupõe a escolha de caminhos que revelam os embates e as dimensões não consensuais que a compõe. A complexidade de um fenômeno social sempre é apreendida a partir de certos pares de lentes que mediam a relação entre aquele que observa e o objeto da observação. É justamente nessa mediação que se encontra o debate teórico e metodológico, procurando esclarecer elementos que se encontram difusos e dispersos, trazendo aos olhos do observador o foco, o alvo, aquilo que se pretende enxergar.

dinâmica política e institucional do município de João Pessoa. Neste tópico, apresentaremos alguns elementos que permitiram a construção da trilha metodológica; refiro-me ao debate teórico que aponta a complexidade em se avaliar políticas públicas.

Avaliar uma política pública pressupõe o desafio de percebê-la como algo em movimento, conforme aponta Palumbo (1994). Na verdade, o autor, ainda que discrimine elementos que integram uma política – como a definição da agenda pública, as fases de execução, monitoramento e avaliação –, adverte que não há uma lógica única e linear que defina o seu caminho de construção. Como observa Carvalho (2003, p. 186), se analisarmos o "sistema das políticas públicas" como processo, "uma dada política pública não pode configurar-se como sequencia linear de etapas".

A dimensão não linear de uma política pública e o papel do corpo burocrático[37] na sua formulação e implementação denotam a complexidade do fenômeno estudado. O próprio conceito de política pública, como adverte Muller e Surel (2002), é controverso e indica diversas formas de tratamento da questão, como observamos no capítulo primeiro. No caso do ProJovem, o movimento de construção da política fora apenas mencionado, na medida em que não objetivamos detalhar os movimentos de implantação do programa, o que demandaria um acompanhamento mais sistemático das fases de concepção, implementação e monitoramento.

Em relação à pesquisa de egressos, os possíveis efeitos do programa foram analisados a partir do depoimento daqueles que terminaram o curso. Isso significa que o que se entende por "efeito" está relacionado com o significado que cada egresso atribui ao ProJovem, em sua trajetória de escolarização, trabalho e ação na comunidade. Portanto, procuramos perceber as repercussões individuais de um programa que certamente tinha objetivos comuns aos seus participantes. Ainda que o ProJovem tenha tido um objetivo comum – para todos – os seus

[37] Arendt (2004), analisando a condição política dos Estados Unidos nos anos de 1960, já identificava o forte papel dos jovens burocratas advindos de grandes universidades norte-americanas nas decisões do governo, inclusive nos rumos da política externa norte-americana, altamente questionada pelo seu papel na guerra do Vietnã. Essa perspectiva, a da burocracia sobrepujando-se à política, era analisada como algo perigoso, na linha da famosa metáfora da jaula de ferro desenvolvida por Max Weber. Um dos resultados possíveis poderia ser o esvaziamento da democracia e, consequentemente, o enfraquecimento do conceito de República. O que nos cabe nesse momento considerar é que, para além das justas preocupações de Arendt situadas no contexto norte-americano de meados do século passado, as observações de Palumbo acabam indicando uma "função" política do corpo burocrático, justamente pela proximidade existente (física, inclusive) com a população objeto de um dado programa. Resta saber se essa ação "política" se dá no sentido de restrição técnica da ação dos sujeitos (o que seria o contrário do que sugere o termo "política" para Arendt), ou de reorientação das ações de um dado programa, através de acordos e, principalmente, influências (como sugere Palumbo).

possíveis efeitos podem ser variados, consonantes ou não com os objetivos iniciais propostos por aqueles que o formularam.

Do ponto de vista teórico, para efeitos da avaliação, é necessário notar que as repercussões de um programa podem ser diferentes dos seus objetivos iniciais, uma vez que as consequências sociais e individuais da ação – um programa com objetivos claros e únicos para todos os participantes – transcendem seus objetivos pré-vistos.

> Em outras palavras, na gestão de programas públicos, é grande a distância entre os objetivos e o desenho de programas, tal como concebidos por seus formuladores originais, e a tradução dessas concepções em intervenções públicas, tal como elas atingem a gama diversa de seus beneficiários e provedores (...) Para superar uma concepção ingênua da avaliação de políticas públicas, que conduziria necessariamente o avaliador a concluir pelo fracasso do programa sob análise, é prudente, sábio e necessário, então, admitir que a implementação *modifica* as políticas públicas (ARRETCHE, 2001, p. 45-46, grifos do autor).

Monteiro (2002) afirma que os olhares do avaliador devem estar voltados para os inúmeros efeitos que o programa possa apresentar, para além de seus objetivos previamente desenvolvidos pela equipe gestora. Esclarece:

> O foco no impacto da avaliação governamental tem o condão de retirar o avaliador dos limites estreitos da Administração, levando-o ao contato da realidade social para investigar em que medida aquela realidade sofreu alguma efetiva mudança. Neste caso, não se trata da mudança desejada, concebida, projetada e implementada pelos gestores públicos, mas da mudança desejada e sentida pelas populações-alvo dos programas de governo (MONTEIRO, 2002, p. 3).

Ainda discutindo as possíveis repercussões do programa, caberia registrar, para efeitos de esclarecimento teórico, que a compreensão dos seus efeitos, proposta nesse trabalho, não necessariamente significa uma avaliação de impacto. Draibe (2001) enfatiza a dificuldade em se fazer esse tipo de avaliação, especialmente na área da educação. A avaliação de impacto seria capaz de "medir efeitos líquidos do programa – e somente do programa – sobre a população-alvo" (p. 22). A dificuldade estaria justamente em estabelecer uma espécie de relação entre um estado anterior e um posterior, isolando fatores que porventura poderiam influenciar a trajetória de um determinado sujeito ou grupo social, mensurar o impacto do programa, com ênfase nas mudanças a médio e longo prazo. Essa dificuldade também se torna

presente, ainda que com novos elementos, quando se compara grupos participantes com grupos não participantes (grupo de controle). Mais uma vez, o isolamento das diversas variáveis que incidem sobre os sujeitos aparece como principal problema. Assim:

> Em certos programas – tomemos como exemplo um programa de capacitação de jovens – a própria decisão dele participar pode introduzir um viés nos resultados. Ou seja, na comparação entre os dois grupos, certas diferenças supostas como impactos – por exemplo, estar empregado ou ter melhores rendimentos – pode decorrer menos do treinamento obtido, antes do fator motivação, em geral associado a outras características dos sujeitos (DRAIBE, 2001, p. 25).

A dificuldade reside no fato de controlarmos os fatores externos que de algum modo influenciam a vida dos sujeitos, não sendo possível, assim, "controlar" os condicionantes que contribuem, por exemplo, com a entrada do jovem no mercado de trabalho para além da realização de um curso de formação. Essa questão, de caráter mais abrangente, revela a reticência em utilizarmos o termo "avaliação de impacto" neste estudo.

Contudo, isso não significa afirmar a impossibilidade de se pesquisar possíveis repercussões do programa na vida de quem o concluiu. No caso da pesquisa com egressos é possível perceber, sim, em que medida o programa repercutiu na trajetória de vida do participante. Para isso, é preciso levar em consideração as formas de interação do jovem com o ProJovem, com sua realidade antes de participar do curso, ao longo dele e após sua conclusão. É necessário situar a experiência do ProJovem nas suas histórias e trajetórias de escolarização, profissionalização e ação comunitária. Encontramos nessa trilha metodológica tanto elementos objetivos (como a continuidade imediata dos estudos ou a conquista de um emprego) como elementos de percepção subjetiva do jovem em relação à sua própria experiência – como no caso da cidadania que envolve também uma dimensão de apropriação interna de sua presença no mundo e na comunidade. O desafio consistiu em procurar compreender os elementos que são apontados pelos concluintes, analisando o lugar que o programa teve em suas vidas, mesmo considerando algumas limitações da pesquisa, que não sustenta qualquer perspectiva de generalização dos resultados.

Em relação à segunda frente de análise, os efeitos do programa no quadro político/institucional do município, poderíamos ser questionados em que medida seria viável compreender esse tipo de repercussão do ProJovem, uma vez que, a princípio, não há objetivos explícitos no programa que indiquem a intenção de influenciar as ações de políticas para a juventude nos municípios em que atua. Discutindo a caracterização da avaliação de

efeitos em um programa de formação nas áreas rurais do nordeste brasileiro, Sousa e Brito (1987) observam:

> A prioridade é dada, portanto, aos efeitos do curso, julgando-lhes o valor em termos de sua contribuição para o alcance dos objetivos do Projeto, isto é, para a melhoria das conduções de educação da população rural, tão como fora definida essa melhoria. Entretanto, observa que a avaliação dessas influências não se restringe à análise de efeitos de um curso isoladamente, mas dirige-se aos diversos cursos desenvolvidos, bem como ao conjunto de ações de capacitação de recursos humanos desencadeadas, uma vez que todas essas intervenções devem caracterizar-se por serem cumulativas e relacionadas entre si, a partir das diretrizes de capacitação de recursos humanos estabelecidas em função dos objetivos do Programa (SOUSA; BRITO, 1987, p. 24).

De fato, o importante é destacar que, como afirmam as autoras, não se restringir puramente ao cumprimento imediato dos objetivos pode ser um interessante caminho de pesquisa e avaliação de efeitos de programas e projetos. Inclusive pela consideração analítica de que as ações de uma dada política geralmente se diferenciam, especialmente quando há a participação de outro ente federado, das proposições e daquilo que os formuladores do programa previram como resultados. Como apontamos no primeiro capítulo, seria pertinente questionar o potencial indutor de um programa como o ProJovem, colocado pelo governo Lula como uma das três grandes ações de sua "política nacional para a juventude". Em outros termos, encontra-se nessa frente de análise a possibilidade de um programa federal criar "raízes", dialogar com as especificidades locais, assumindo um caráter mais sólido, menos pontual no que diz respeito à construção de uma agenda de políticas públicas para os jovens.

Não seria demais ressaltar que a avaliação proposta neste trabalho elege essas duas "frentes" com um único objetivo, que é o de avaliar efeitos do programa. Do ponto de vista da análise dos dados esse esclarecimento é fundamental. Não se trata de uma justaposição de duas ações diferenciadas – os efeitos na trajetória de escolarização, profissionalização e ação comunitária e as repercussões político/institucionais no município – mas de duas frentes que se complementam no esforço de se avaliar o ProJovem sob esse prisma.

Sendo assim, os próximos tópicos detalharão os procedimentos metodológicos propostos nesta pesquisa. Para efeitos didáticos, haverá uma distinção entres as duas "frentes" de avaliação, resguardados os esclarecimentos do parágrafo anterior.

3.3. Efeitos/repercussões do ProJovem na trajetória de escolarização, profissionalização e ação comunitária de seus egressos

A pesquisa sobre os efeitos do ProJovem na trajetória de vida dos egressos considerou as três dimensões do programa, ou seja, os percursos (anteriores e posteriores) de escolarização dos participantes, suas relações com o mundo do trabalho e as experiências de participação e/ou engajamento social (ou comunitário, utilizando a terminologia empregada no ProJovem). Procurando sistematizar a proposta, apresentamos o próximo quadro que registra as dimensões e aspectos eleitos para investigação. Estes aspectos se constituíram a base para a construção do instrumento de coleta de dados que, nessa fase da pesquisa, fora o questionário[38] (Apêndice A).

Dimensões	**Aspectos a serem investigados**
Escolarização	Experiência anterior ao ProJovem de escolarização Atual situação escolar; Experiências de aprendizado no ProJovem; Perspectivas futuras de escolarização por parte do jovem.
Mundo do Trabalho	Ocupação/Emprego (antes e após o curso) Trajetória de ocupação pós-curso (onde trabalha, onde trabalhou); Relação entre a atual atividade e a formação profissional realizada no ProJovem; Percepção do egresso sobre o curso (em que medida o ProJovem contribuiu na trajetória profissional)
Experiências com o lugar	Participação em grupos sociais diversos (antes e após o curso) Possíveis repercussões do Projeto de Ação Comunitária

Quadro 2 – Efeitos/repercussões do ProJovem na trajetória de escolarização, profissionalização e ação comunitária dos egressos.

Fonte: Elaborado pelo autor

3.3.1. Definição da amostra

A escolha em se fazer um estudo com egressos requer a aceitação de dois cuidados. O primeiro diz respeito à realização de um desenho de pesquisa que abranja os aspectos

[38] A principal preocupação na elaboração do questionário aplicado nesta pesquisa era a de simplificar ao máximo o instrumento sem, contudo, deixar de referenciar os três elementos centrais do programa, ou seja, as questões ligadas à escolarização, profissionalização e ação comunitária. A intenção era de que o egresso pudesse responder de forma rápida, com variáveis categóricas simples.

quantitativos, o que sugere zelo na composição da amostra. O segundo cuidado tem a ver com a aplicação de questionários com egressos de um programa social, como o ProJovem, que deve considerar dificuldades, especialmente no que se refere à localização dos mesmos e retorno dos instrumentos. Mesmo em pesquisas com egressos universitários, que pressupõem inclusive um banco de dados mais detalhado (em virtude do tempo em que o sujeito permaneceu na instituição) e um uso mais recorrente de mídias eletrônicas (o que facilitaria o envio de questionários por correio eletrônico, por exemplo), a literatura indica que a tarefa não é fácil (SOUSA, OLIVEIRA; LOPES, 2003).

De forma geral, problemas nos cadastros dos cursistas em programas como o ProJovem não são uma novidade na literatura sobre o tema. A maior dificuldade de se desenvolver pesquisas com base em listas cadastrais, como afirma Lôrdelo e Danazzi (2012), é a não correspondência entre aquilo que é inicialmente sistematizado (no momento de uma coleta de informações) e os dados requeridos após certo tempo de conclusão do curso. Sublinha-se que a dificuldade tornou-se maior uma vez que o contato com os participantes (a aplicação do questionário) se deu em um intervalo de cinco (para os da primeira entrada), quatro (segunda entrada) e três anos (terceira entrada) após a conclusão do curso.

No caso de João Pessoa, outro elemento dificultou o trabalho de campo. Na verdade, a gestão local do programa era responsável pelas listas de matrícula que continham os dados cadastrais, com respectivos endereços e telefones, dos alunos. A então coordenadora do ProJovem Urbano nos comunicou que grande parte desses documentos se perdeu, seja pelas condições de arquivamento desse material, seja pela mudança de arquivos, que fez com que muitas dessas fichas fossem extraviadas. Em decorrência desse processo, o planejamento estatístico e de composição da amostra elaborados (que previam uma amostragem representativa do total de egressos de João Pessoa) tiveram que ser abandonados, uma vez que as condições objetivas nos conduziam a outra estratégia.

Tivemos acesso a uma lista de 284 nomes correspondentes a egressos das três turmas do ProJovem em João Pessoa. A dificuldade da gestão municipal em fornecer os dados cadastrais de uma maior quantidade de alunos refletiu-se na quantidade de questionários efetivamente aplicados, num total de 36. Para efeitos de algumas menções a esses questionários ao longo do quarto capítulo, os enumeramos aleatoriamente de um (Q1) a 36 (Q36).

Do total de questionários aplicados, 39% corresponderam a estudantes da primeira turma, 33% da segunda e 28% da primeira. Essa interessante “inversão” de resultados (mais respondentes da entrada mais antiga do ProJovem e menos da última) se deu pela própria

característica das listas oferecidas pela coordenação municipal, que tinha uma quantidade bem maior de nomes da primeira turma (tendo proporcionalmente um índice de respostas menor) do que da terceira (com um índice de repostas proporcionalmente maior). De qualquer forma, por uma razão não intencional, a quantidade de respostas obtidas acabou equilibrada, gravitando na faixa de 30% para cada turma.

Ainda em relação aos questionários, 89% foram respondidos por mulheres e 11% por homens. Duas são as razões que explicam essa diferença. Primeiramente, registra-se o fato de que, dentre o total de nomes das listas, a maioria era de mulheres. Entretanto, o dado mais significativo para esse número superior de mulheres respondentes fora efetivamente o nível de retorno dos contatos estabelecidos pelo pesquisador. As ligações foram feitas nos três turnos, com ênfase no período da tarde e da noite. Em geral, boa parte do atendimento das ligações era feito pelas mulheres no período da tarde. Não era raro a escuta (de minha parte) de crianças enquanto a mãe respondia por telefone ao questionário. Não temos outros elementos de pesquisa para afirmar que essa situação revela uma diferença no perfil de homens e mulheres que concluíram o programa. Ou seja, não temos elementos para afirmar que as mulheres mudam de endereço e de telefone menos do que os homens, sendo, portanto, mais estáveis e mais fáceis de encontrar (comparando com seu cadastro no início do curso). Tomamos essa questão tão somente como uma intuição e não como dedução de pesquisa, ainda que abra espaço para futuras investigações.

A principal estratégia de contato, bem como a maioria das respostas obtidas, fora por telefone. Inicialmente planejamos a aplicação presencial do questionário, mas isso acabou sendo deixado como estratégia secundária por dois motivos. Um, pelas dificuldades objetivas da realização solitária desse tipo de pesquisa. Outro, pela própria opção dos jovens que, em geral, concordavam (inclusive pelo menor tempo) em responder as perguntas por meio telefônico. Nesse caso, a aplicação do questionário acabou tendo um formato de entrevista, na medida em que o pesquisador fazia diretamente a pergunta ao jovem, procurando a correspondência entre a resposta e os itens fechados do questionário.

Em relação à quantidade de repostas obtidas, o importante para esse momento é sublinhar que trabalhamos com o total de entrevistas que conseguimos, não desprezando informações dos questionários respondidos por mulheres para uma pretensa equiparação quantitativa com os homens. Como falamos anteriormente, a situação e dificuldades na realização da pesquisa fizeram com que fosse abandonada qualquer pretensão de composição de uma amostra representativa e equitativa do total de egressos de João Pessoa. Por isso a justificativa de trabalhar com todos os questionários respondidos. Enfatizada a escolha, cabe

ainda uma ponderação. Com essa diferença de quantidade de respostas entre homens e mulheres, evitaremos quaisquer tipos de comparação entre trajetórias de um e de outro (afirmando, por exemplo, que o programa teve maiores efeitos em relação à conquista de um emprego por homens do que por mulheres). Nossa intenção é evitar afirmações que poderiam ser influenciadas pelo número de respostas (bem superior às mulheres). Portanto, parte de nossas análises diz respeito mais ao universo das mulheres do que propriamente ao dos homens, especialmente quanto tratarmos da seção ligada ao mercado de trabalho. De qualquer forma, não é estranho à literatura analítica sobre o ProJovem o fato das mulheres terem destaque na configuração do programa em todas as regiões do Brasil, conforme apontam os dados nacionais sistematizados nos relatórios (BRASIL, 2009).

3.4. Efeitos/repercussões do ProJovem no município de João Pessoa considerando os aspectos político/institucionais

A outra frente metodológica diz respeito à investigação dos efeitos/repercussões do ProJovem na agenda política e institucional do município. Como afirmamos no segundo capítulo, a gestão municipal assumiu o poder em 2005 com um discurso de modernização da máquina administrativa e, sobretudo, com o compromisso de criação de canais de participação popular. O desenvolvimento de programas de microcrédito para a população (Programa "Empreender JP") e do orçamento participativo foram as duas bandeiras iniciais da gestão, a exemplo de outras prefeituras que, desde a década de 1980, têm sustentado o discurso de um governo "popular", "para todos". Nossas inquietações se direcionaram para as seguintes perguntas: em que medida o ProJovem contribuiu para a institucionalização de uma "agenda" de políticas para a juventude no município? Houve alguma repercussão no quadro político/institucional? As ações do ProJovem dialogaram com outros programas e/ou projetos municipais direcionados (ou não) aos jovens?

3.4.1. Caracterização dos sujeitos

A estrutura do ProJovem original previa um colegiado (equipes de coordenação) composto por quatro coordenadores: pedagógico, administrativo, de qualificação profissional e ação comunitária. Posteriormente, fora introduzida a figura do coordenador geral e, em João Pessoa, a de um coordenador de formação. Veremos no capítulo cinco que essa última coordenação fora uma especificidade da capital paraibana, diretamente ligada ao papel que a

formação teve na implementação e desenvolvimento do ProJovem no município. Esse, portanto, acabou sendo o critério inicial de seleção dos sujeitos entrevistados nesta pesquisa, ou seja, a participação em uma dessas coordenações no ProJovem original. Realizamos entrevistas semiestruturadas. A escolha da entrevista como técnica de coleta de dados se deu pelo fato de que ela "não exige a classificação *a priori* dos elementos determinantes" (BLANCHET; GOTMAN, 1992, p.41); desta forma, há maior possibilidade de se perceber elementos expressos pelos sujeitos entrevistados que, mesmo cientes da existência de um "roteiro" pré-determinado pelo pesquisador, podem apresentar nuances, observações e/ou conclusões que lhes forem importantes.

Com o ProJovem urbano houve uma reorientação da estrutura geral de coordenação do programa, que passou a ter um coordenador executivo e um coordenador pedagógico, além de dois apoios técnicos de nível superior e dois de nível médio, todos contratados no regime de 40 horas. Além disso, o ProJovem urbano contava com um diretor executivo e um pedagógico dos Polos do ProJovem. A estrutura de Polo substituiu as Estações da Juventude, mudando sua configuração. Esse espaço acabou tendo mais responsabilidades administrativas e pedagógicas, diferentemente da Estação da Juventude, que tinha como um dos objetivos ser um espaço de integração do jovem dentro do próprio programa.

Não é demais ressaltar que o foco dessa pesquisa é a avaliação de efeitos do ProJovem, considerando especialmente os seus três primeiros anos, ou seja, a formulação do ProJovem original. Essa delimitação fora importante também para definir os sujeitos egressos participantes da pesquisa e o próprio corte transversal da amostra. Queríamos entrevistar egressos que de alguma forma já tinham passado pelo ProJovem há algum tempo, de modo a compreender que tipo de efeitos teve um programa após cinco, quatro e três anos de conclusão. Percebe-se que, na aplicação dos questionários com egressos, conseguimos fazer um corte entre o que fora o ProJovem original e o ProJovem urbano. Entretanto, esse mesmo corte não poderia ser rígido na fase das entrevistas com gestores do Programa. Isso porque, ao querermos saber dos efeitos políticos e institucionais, há de se considerar que alguns coordenadores do ProJovem original continuaram no urbano. Da mesma forma, como explicitaremos na quadro a seguir, a coordenadora do ProJovem urbano, no momento da entrevista, também tinha participado do ProJovem original. É necessário sublinhar que não pretendíamos induzir o entrevistado a fazer um corte rígido e temporal sobre sua experiência no ProJovem original e no urbano. Na verdade, isso não teria nem sentido em uma pesquisa que procura investigar efeitos do programa. Esse acabou sendo o motivo por termos incluído na lista de coordenadores entrevistados não só os quatro coordenadores do ProJovem original,

mas os dois do ProJovem urbano (coordenador executivo e pedagógico). Em resumo, ainda que essa tese se detenha à fase inicial do programa (original), não se limita a ela.

Um último aspecto a ser mencionado é o de que o próprio engajamento dos coordenadores com o programa e a mobilidade funcional que eles tiveram ao longo do ProJovem original e urbano revelam elementos das relações de poder existentes no próprio grupo de coordenadores. Revela, portanto, como cada uma dessas pessoas conseguiu imprimir suas próprias marcas no programa, criando espaços de visibilidade no interior da própria gestão municipal. Ao longo desta tese voltaremos ao assunto. Por ora, cabe explicitar no quadro a seguir os sujeitos entrevistados e a(s) função(ões) que cada um cumpriu no ProJovem original, urbano e a situação laboral em que se encontravam no momento da realização da entrevista.

Identificação	Código	Função (ões) no ProJovem original	Função (ões) no ProJovem urbano	Ocupação/atividade atual*
Entrevista 1	E1	1. Coordenadora de Ação Comunitária e Coordenadora Geral 2. Coordenadora Pedagógica e Coordenadora Geral	Coordenadora Geral	Secretária Adjunta de Educação do Estado da Paraíba
Entrevista 2	E2	Coordenador de Qualificação Profissional	Diretor de Pólo; Coordenador Executivo	Secretário de Juventude, Esporte e Recreação
Entrevista 3	E3	Formadora; Coordenadora de Formação	Diretor de Pólo Coordenadora Pedagógica Coordenadora Executiva	Coordenadora Executiva do ProJovem Urbano
Entrevista 4	E4	-	Coordenadora Pedagógica	Coordenadora Pedagógica do ProJovem Urbano
Entrevista 5	E5	Coordenadora de Ação Comunitária	Apoio Técnico de Nível Superior	Professora de Ação Comunitária
Entrevista 6	E6	Coordenadora Administrativa	Não teve funções	Docência na rede municipal

Quadro 3 – Relação, caracterização e identificação dos entrevistados

*Referência: Maio de 2012

Fonte: Elaborado pelo autor

Ao longo da tese, as citações das falas, transcritas das entrevistas, serão sucedidas de seu respectivo código (E1, E2, E3, etc.). A numeração da entrevista e dos códigos se deu de forma aleatória, não obedecendo, portanto, ordem de importância valorativa ou cronológica. No caso das transcrições onde um entrevistado menciona outro entrevistado, citaremos o nome por extenso (Entrevistado 1, Entrevistado 2, etc.), de modo a situar o leitor sem perder o sigilo na identificação dos sujeitos. Vale ressaltar que já no segundo capítulo utilizamos algumas transcrições das entrevistas, para contextualizar algumas ações do ProJovem em João Pessoa; escolhemos, portanto, citar as transcrições da mesma forma como expomos nesse momento. Poderíamos até ter realizado as explicações metodológicas antes do início do segundo capítulo, mas escolhemos fazê-lo agora para "abrir" a escrita dos capítulos analíticos, procurando deixar claro ao leitor os critérios e escolhas metodológicas para imediatamente apresentar as análises.

3.5. Análise dos dados

Esta pesquisa procura compreender efeitos de um programa público em duas dimensões: uma ligada às repercussões individuais, ou seja, à trajetória de escolarização, profissionalização e ação comunitária dos estudantes que frequentaram e concluíram o programa; a outra dimensão tem um caráter político/institucional, e foca-se nas repercussões do programa no município.

Na análise dos dados apresentados escolhemos categorias que, como sugere a metáfora das lentes descrita no início do capítulo, ajudam a delimitar o foco, a direcionar o olhar do pesquisador na ação de observar e compreender a realidade que, complexa como é, assemelha-se à metáfora do caleidoscópio[39]. Como sugere Minayo (2004), a categoria é um valioso recurso metodológico de aproximação e apreensão da realidade estudada. Esta proposição de pesquisa (e de categorias analíticas) sempre é limitada, na medida em que o contato com a realidade estudada pode redirecionar o olhar e, portanto, redirecionar a proposição inicial.

A primeira categoria refere-se ao objetivo central do ProJovem, ou seja, à sua tentativa de elevar a escolarização, garantir uma experiência de profissionalização e ação comunitária a todos aqueles que participaram do programa. Não restam dúvidas que tais objetivos vinculam-se ao conceito de equidade, ou seja, à garantia de oportunidades aos jovens que não

[39] Em trabalhos anteriores, Soares (2004), apresentamos a metáfora do caleidoscópio para descrever a realidade social estudada à época. O caleidoscópio é um objeto que permite a constatação de uma variedade de cores e figuras geométricas. A depender do olhar de quem observa, é possível vislumbrar inúmeras situações.

usufruíram plenamente do direito à educação escolar na idade regular, conforme apregoam os dispositivos constitucionais. Da mesma forma, cita-se o direito ao trabalho e à participação na comunidade política em que vive e convive. Entretanto, se o conceito de equidade tem a ver com uma disposição geral, ou seja, objetivos que devem atingir a todos aqueles que participaram do ProJovem, também nos remete às diferenças individuais, às formas específicas com que cada um se apropriou da experiência do curso. Nota-se aí a existência de um duplo movimento. Um ligado à tentativa do programa em fazer com que "todos" cheguem aos objetivos. O outro diz respeito às particularidades, aos efeitos singulares do programa na trajetória de escolarização, profissionalização e prática de ação comunitária em cada egresso.

A categoria equidade procura compreender os efeitos do programa considerando os dois elementos anunciados: repercussões gerais, que dizem respeito aos seus objetivos (elevação da escolaridade, formação e engajamento comunitário) e as repercussões particulares, que devem levar em consideração as condições anteriores e a trajetória dos jovens no momento de realização da pesquisa. A partir desse movimento poderemos, inclusive, destacar os aspectos do programa que mais se sobressaíram na visão dos egressos, os elementos que mais repercutiram nesse objetivo último (do programa) que era o exercício de direitos por parte dos jovens.

A segunda categoria, o enraizamento, buscou assinalar as repercussões do programa no cenário municipal, ou seja, a capacidade que um programa federal teria de "induzir" outras ações ligadas à juventude no município. Como ressaltamos anteriormente, isso está relacionado com as relações estabelecidas entre União e os entes subnacionais na condução do programa, ou seja, com a "face" que o ProJovem adquiriu quando, de alguma forma, fora incorporado pela sua estrutura local. A questão fulcral é: que repercussões perenes (portanto, menos pontuais) o programa teve no quadro político/institucional do município? Nesse panorama, trazemos uma categoria de análise intitulada *enraizamento*, diretamente ligada à forma com que o ProJovem se integrou (ou não) como uma ação política para a juventude pobre do município. O termo enraizamento sugere uma identificação, uma aproximação entre o sujeito e o lugar em que se encontra. Em termos institucionais, o enraizamento sugere a possibilidade de um programa, oriundo inicialmente de outra esfera de governo (federal), criar "raízes" no seu local de implantação, ou seja, induzir ações locais relacionadas à juventude, dialogar com as ações municipais existentes e contribuir para a afirmação da "juventude" na agenda política e institucional local.

Voltaremos à discussão dessa categoria logo na primeira seção do capítulo cinco. Por enquanto, seguiremos nosso roteiro primeiramente com a apresentação da análise dos questionários com egressos, foco central do quarto capítulo que se segue.

CAPÍTULO 4: POSSÍVEIS EFEITOS E/OU REPERCUSSÕES DO PROJOVEM EM JOÃO PESSOA: ESTUDO COM EGRESSOS DO PROGRAMA

4.1. Introdução

Os estudos com egressos têm se constituído no cenário brasileiro como uma importante e cada vez mais recorrente estratégia para a análise de cursos e programas de formação inicial ou continuada. A despeito das dificuldades típicas desse tipo de pesquisa (SILVEIRA; CARVALHO, 2012), compreender a "visão" daqueles que foram os atores centrais de um determinado programa tem sido uma inquietação comum a vários pesquisadores no campo das políticas públicas, no geral, e das políticas para a juventude, em particular[40]. Há ainda pesquisas que se propõem ir para além do conhecimento das opiniões dos sujeitos, desenvolvendo um desenho investigativo próximo aos estudos de impacto (GONDIM; LORDELO, 2012). O grande desafio desses estudos seria o de *isolar* o que seria efeito propriamente do programa na trajetória de vida dos egressos. Esse não será o caminho percorrido neste capítulo. Primeiramente, por dificuldades que tive ao longo da coleta de dados (partes dessas dificuldades foram apresentadas anteriormente na descrição metodológica); segundo, porque a pesquisa com egressos não é a única estratégia metodológica deste trabalho. Percebe-se, portanto, que nosso movimento deságua em duas frentes. Uma, na repercussão do programa diante de seu público-alvo; outra nos seus efeitos mais (ou menos) perenes na dinâmica política e institucional da cidade de João Pessoa.

Se fosse colocado um grau de hierarquização entre essas duas frentes, poder-se-ia afirmar que a segunda seria mais densa e, portanto, englobaria a primeira. Sim, porque ao perguntarmos sobre os efeitos do programa, também perguntamos sobre sua capacidade de ser uma ação mais perene, menos pontual no contexto do local em que fora implementado. Esse movimento, contudo, não pode desconsiderar os moradores da cidade, aqueles que, em geral, foram o sentido de existência do programa. É nesse sentido que se justifica a pesquisa com egressos. Como um movimento de compreensão dos efeitos do programa no município,

[40] Há aí uma distinção que precisa ser explicitada. Não necessariamente uma política para a juventude também é uma política educacional, e vice-versa. No caso do ProJovem, nomeá-lo como uma política de juventude e/ou uma política educacional é uma questão complexa, que envolve dimensões políticas dentro do quadro estrutural do Estado brasileiro. Basta lembrar que o referido programa fora gestado além das fronteiras do Ministério da Educação (apesar de contar com a participação deste Ministério), numa secretaria especificamente criada para dar visibilidade à política nacional de juventude do governo Lula. No governo da Presidente Dilma Rousseff, o ProJovem sai da Secretaria de Juventude e passa a ser gerenciado pelo Ministério da Educação. Há, sem dúvida, tensões políticas que influenciam o espaço onde se situa o programa na estrutura de Estado (e de governo) no Brasil. Algumas dessas tensões serão ainda mencionadas nos próximos capítulos desta tese e, em especial, nas considerações finais.

entendendo as pessoas como “atores” que fazem e compõem a cidade, para além das fronteiras políticas e administrativas.

Feitas as ponderações iniciais, vale a pena sublinhar uma advertência. Sob qualquer hipótese, os dados apresentados nesse capítulo não pretendem ser uma amostra representativa do que ocorreu com os egressos em João Pessoa. A quantidade de questionários aplicados impede tecnicamente qualquer tipo de pretensão nesse sentido. O termo “tecnicamente” se refere principalmente ao padrão de estudos estatísticos que, ao trabalhar com uma população finita, estabelece critérios mínimos (quantitativos e de composição da amostra) para que um determinado dado de pesquisa seja representativo da população estudada. Isso não significa, contudo, que nossas análises não apontem tendências, não dialoguem com outros dados nacionais (confirmando ou distanciando-se do quadro normativo em que o ProJovem se situou nacionalmente) e com os próprios dados qualitativos dessa pesquisa, a saber: as entrevistas com gestores do programa.

Em síntese, a prudência “científica” sugere esse tipo de advertência ao leitor, não como uma defesa prévia do autor (prevenção em relação às críticas), mas como um movimento ético de esclarecimento dos reais limites do ato de pesquisar, das ações que resultaram na escrita desse texto. Mas ao largo da ação prudente, podemos afirmar que a compreensão das respostas do pequeno grupo de egressos participantes da pesquisa permite lançar um olhar interpretativo sobre o fenômeno do programa e suas repercussões na vida de quem o concluiu. Permite, pois, apontar tendências e sugerir comparações. Enfim, possibilita agregar valor interpretativo ao objeto central dessa tese que é, sem querer cansar o leitor com algumas repetições, compreender os efeitos do ProJovem em João Pessoa.

Para tanto, estruturamos o capítulo da seguinte forma. Inicialmente discutimos dados gerais de caracterização dos jovens ingressantes do ProJovem na capital paraibana, em diálogo com os dados nacionais. Nosso intuito é o de caracterizar o que seria o público-alvo do programa. Esses elementos iniciais irão apontar o “tom” de algumas análises deste capítulo como, por exemplo, a importância que a questão do gênero teve no ProJovem, ou ainda como o programa repercutiu considerando a trajetória pregressa, por vezes distintas, entre homens e mulheres. É importante relacionar os dados de entrada (perfil dos matriculados) com os de saída (perfil dos egressos), percebendo alguns movimentos que caracterizam o caminho dos jovens no ProJovem. Esse será o direcionamento da primeira parte desse capítulo.

O segundo momento terá como foco a análise dos dados obtidos pelos questionários aplicados aos egressos das três entradas do ProJovem em João Pessoa. Após uma caracterização geral, organizaremos nossa exposição a partir das três frentes do programa: a

escolarização, a formação para o trabalho e a participação cidadã. A intenção é apresentar os dados, estabelecendo pontes analíticas entre o perfil pessoense, a tendência dos dados nacionais e o resultado de outras pesquisas provenientes de estudos com egressos.

Por fim, traremos algumas considerações gerais sobre essa dimensão da pesquisa, resgatando alguns elementos do estudo que de alguma forma contribuíram para a construção de um quadro interpretativo de efeitos do programa no município. Ainda nessa seção, justificaremos a necessidade de entendimento de outras dimensões do ProJovem, sugerindo uma compreensão mais ampla de seus efeitos em João Pessoa. Abriremos, portanto, as portas para as discussões do quinto e último capítulo desta tese.

4.2. Perfil dos jovens do ProJovem: dados de entrada e saída

Os dados que subsidiaram a análise inicial sobre o perfil dos jovens participantes do programa em João Pessoa foram retirados do banco de dados disponibilizados pelo CAED[41], especialmente os relativos às matrículas das três entradas do programa. A título de informação, a primeira turma que ingressou no ProJovem iniciou suas atividades em janeiro de 2006 e concluiu em fevereiro de 2007; a segunda iniciou em agosto de 2006 e concluiu em setembro do ano posterior; a última iniciou suas atividades em setembro de 2007 e concluiu em outubro de 2008.

Outra fonte de dados que subsidiou as análises foram os relatórios de avaliação do ProJovem (BRASIL, 2008a; BRASIL, 2009) que apresentam perfis de entrada e saída dos participantes em âmbito nacional. Esses relatórios contêm ainda informações detalhadas sobre a situação de renda familiar dos estudantes, expectativas dos mesmos em relação ao curso, dados sobre situação de trabalho/emprego, assiduidade, dentre outros, fruto de diversas aplicações de *surveys* previstos na estrutura de avaliação e monitoramento do ProJovem. Ressaltamos que, dada a delimitação desta pesquisa, muitos dessas informações não serão tratadas nesse capítulo.

Algo importante para a análise, observando o perfil dos jovens tanto em João Pessoa quanto no país, é a expressiva participação das mulheres. Se, como relatam os documentos oficiais que instituíram as diretrizes do ProJovem, o programa destinou-se a uma parcela significativa da população brasileira que, historicamente, se viu desprovida de bens sociais

[41] Bertholini (2011) ressalta a dificuldade de trabalhar com o banco de dados do Caed. Os dados são numerosos, mas pouco inteligíveis a um pesquisador externo à instituição, já que faltam correspondências entre as informações, que comprometem a sua interpretação. Nesta pesquisa utilizamos dados do perfil de matrícula dos alunos, os quais são exceção a essa afirmação.

(situação de *exclusão* social), percebemos que na questão de gênero podemos identificar alguns elementos que diferenciam a *natureza* da exclusão; em outras palavras, há diferenças significativas entre ser uma mulher com quatro a sete anos de estudo, que mora em um ambiente urbano e sem emprego formal, e entre ser um homem com essas mesmas características. Dados nacionais (BRASIL, 2008a) pontuam uma maior matrícula de mulheres no ProJovem Original (56,4% contra 43,6% de homens), sendo em sua maioria maiores de 21 anos. Se tomarmos os dados nacionais de jovens frequentes segundo sexo e idade, há maior participação de jovens homens nas duas idades iniciais do programa (18 e 19 anos). A partir dos 21 anos, a tendência verificada é a de crescimento de participação de alunas mulheres, tendência que se torna predominante até a idade limite do curso (24 anos). Os dados apontam, neste sentido, que a demanda pelo ProJovem se relacionou, ao falarmos de estudantes do sexo feminino, com mulheres que tiveram seu ciclo de estudos interrompido e que, em sua maioria, fora retomado após os 21 anos (BRASIL, 2008a).

Provavelmente, ao indagarmos da relevância dessas informações para entendermos a trajetória de escolarização, trabalho e participação desses jovens, identificamos na questão da maternidade um elemento central, especialmente em relação às mulheres que, tradicionalmente têm este fator como decisivo nas possíveis relações com o trabalho e nas diversas formas de inserção em suas famílias e na sociedade em que vive. No panorama nacional, para aqueles que declararam ter filhos no momento em que cursavam o ProJovem, 71,9% eram mulheres e 24,8% homens. A tendência é invertida segundo aqueles que declararam não ter filhos. Destes, 75,2% eram homens e 28,1% mulheres (BRASIL, 2008a).

Em João Pessoa, encontramos perfis parecidos aos apresentados nacionalmente, com pequenas diferenças. Referimo-nos ao fato de que na primeira turma do ProJovem havia uma predominância do sexo masculino, tendência que fora revertida já na segunda turma, acompanhando o cenário nacional. Em 2006, 45,8% dos matriculados eram mulheres e 54,2% eram homens. Ainda no mesmo ano, no mês de agosto, a segunda turma do ProJovem contava com 52% de mulheres ingressantes e 48% de homens. No segundo semestre de 2007, momento de entrada da terceira turma do programa, 51% das matrículas eram de estudantes mulheres e 49% de homens, demonstrando estabilidade em relação à entrada anterior. No que se refere a ter ou não filhos, o perfil é praticamente idêntico ao panorama nacional. Na primeira entrada da capital paraibana, dos que afirmavam ter filhos, 72% eram mulheres e 28% homens; na segunda 74% a 24%, cenário que permaneceu inalterado na terceira entrada.

Os dados de matrícula nos remetem a duas questões importantes, tendo como referência a dimensão de gênero, idade e condição familiar (ter ou não filhos). A primeira diz

respeito à investigação de como esses jovens têm experimentado sua inserção no mundo adulto. Geralmente, observamos que ter ou não filhos impacta de forma mais direta nas mulheres do que nos homens, o que aponta possíveis relações entre condição familiar e social, abandono de processos de escolarização e colocação diferenciada no mercado de trabalho.

Ainda sobre o mercado de trabalho, desenvolvemos o segundo ponto de reflexão. As diferenças ora apresentadas revelam experiências distintas dos jovens ingressantes no programa; em outras palavras, ser homem ou ser mulher, dando como exemplo apenas essa variável, é um dos fatores a serem observados nas experiências com o trabalho de quem chega e sai do ProJovem. Conforme explica o relatório parcial do ano de 2007:

> A desocupação também afeta os jovens de forma diferenciada: à medida que aumenta o tempo de desemprego, maior é a proporção de jovens do sexo feminino nessa condição. Além disso, há mais jovens do sexo feminino (21,6%), comparativamente ao sexo masculino (19,9%) que nunca trabalharam antes (BRASIL, 2008a, p. 34).

Contudo, se podemos observar elementos que dificultam os processos de entrada no mundo do trabalho por parte das mulheres, tanto os dados nacionais quanto os dados locais demonstram que, quando comparados os perfis de entrada e saída, elas estão em vantagem no que se refere ao término do curso. No plano nacional, as mulheres foram responsáveis, segundo o relatório parcial de 2007, por 56,4% das matrículas e 59% das conclusões do ProJovem; os homens representaram 43,6% e 41%, respectivamente. Em João Pessoa, na primeira turma, mesmo com uma diferença em relação aos dados nacionais (maior entrada de homens), temos uma inversão de porcentagem quando comparamos o quantitativo de alunos concluintes: 50,3% dos concluintes desta turma eram mulheres (que representaram 45,8% das matrículas) e 49,7% de homens (que representavam inicialmente 54,2% das matrículas). A tendência de maior sucesso das mulheres na conclusão do programa também fora identificada na segunda turma, conforme quadro que se segue.

Sexo	Percentual de matrículas da primeira turma	Percentual de concluintes da primeira turma	Percentual de matrículas da segunda turma	Percentual de concluintes da segunda turma
Feminino	45,8%	50,3%	52%	59%
Masculino	54,2%	49,7%	48%	41%

Quadro 4 – Matrícula e conclusão do curso por sexo nas primeira e segunda turmas do ProJovem em João Pessoa

Fonte: Elaborado pelo autor

No que se refere aos dados daqueles que não concluíram o ProJovem na primeira e segunda turmas, alunos que solicitaram desligamento ou foram desligados do programa, o percentual também é desfavorável aos homens. Na primeira entrada, mesmo tendo um quantitativo superior de alunos inicialmente matriculados, 61,3% dos que se enquadram nesse perfil eram do sexo masculino e 38,7% do sexo feminino. Na segunda, dos que não concluíram o ProJovem, 54% eram homens e 46% mulheres. Os dados nacionais apontam que a necessidade de entrada no mercado de trabalho é o maior responsável pela evasão masculina no programa.

Não se deve deixar de registrar que a média de anos de estudos das mulheres no Brasil tem crescido significativamente em comparação com os homens, independentemente da forma com que se tem chegado a esses anos de estudos (incluindo a seriação regular, por exemplo). As consequências dessas mudanças para o mercado do trabalho têm sido objeto de reflexão em estudos que analisam a relação entre escola e trabalho sob o recorte de gênero[42].

Outro fator a ser observado, analisando o perfil nacional de entrada, é a distribuição de estudantes em relação à cor. Dados do sistema de monitoramento apontam que, em nível nacional, 23% dos estudantes se autodeclararam brancos, 22% negros, 48% pardos, 4% e 3% amarelos e indígenas, respectivamente (BRASIL, 2008a). Em João Pessoa, na primeira turma do ProJovem, a distribuição de alunos segundo esse critério se aproximava do cenário nacional, com predominância dos que se autodeclararam pardos. Temos, então, 28,7%

[42] Destacamos o capítulo 5, Volume I, do Estado da Arte sobre a juventude na pós-graduação brasileira: educação, ciências sociais e serviço social (1999-2009) relativo ao tema “jovens, sexualidade e gênero”. Nele, Carvalho, Souza e Oliveira (2009) apresentam uma série de trabalhos que, de alguma forma, procuram discutir a temática vinculando-a ao mundo do trabalho (especialmente a questão das profissões) e à escolarização formal (com destaque para o nível superior).

autodeclarados brancos, 21,8%% negros, 48% pardos e 1,5% amarela[43]. Essa tendência permaneceu quase inalterada na segunda entrada do ProJovem.

Na terceira turma, também temos uma disposição parecida no que se refere à cor, ainda que tenha aumentado o número de estudantes que não responderam a esse quesito no questionário de matrícula. O número absoluto de não respondentes na primeira e segunda turma fora de 120 e 163, respectivamente. Na terceira turma essa informação estava ausente em 1.974 dados de matrículas. Seria necessário investigar as razões pelas quais esse quesito fora tão pouco respondido pelos matriculados da terceira turma, estabelecendo uma comparação com os dados das duas anteriores; o número discrepante sugere algum tipo de erro no recolhimento dessa informação.

Fazendo uma relação entre a declaração de cor e a ocupação/trabalho, o relatório parcial do programa destaca que:

> Os pardos (13,6%) e os negros (13,2%) representam proporcionalmente, a maioria da população de desocupados há cinco anos ou mais, enquanto os jovens brancos (24,6%) são a maioria dentre a população daqueles que nunca trabalharam antes. As diferenças tornam-se ainda mais contundentes quando são analisadas as condições de ocupação, referentes ao trabalho remunerado que tiveram por mais tempo em 2005. Mesmo levando em consideração o fato de que a faixa de variação salarial na qual os jovens do ProJovem se inserem é muito baixa, é possível observar diferenças significativas entre homens e mulheres, brancos, negros e pardos, e também entre regiões (BRASIL, 2008a, p. 35-36).

Algo importante a ser ressaltado é a relação que o jovem tem com sua família, especialmente no que se refere ao papel que o mesmo cumpre tanto em relação aos aspectos econômicos, quanto aos papéis sociais estabelecidos no núcleo familiar. Em João Pessoa, tendo como referência a turma de 2006, apenas 16,6% dos matriculados se intitulavam chefes de família, ou seja, principais agentes econômicos responsáveis pelo chamado "sustento da casa" [44]. Desses, 46% eram homens e 54% mulheres. O fato de termos 83,4% dos matriculados respondendo que não são os chefes de família confirma tendência constatada por pesquisadores na área de juventude no que se refere às formas de "transição para a vida adulta". De certo modo, cada vez mais os jovens têm retardado a entrada no mundo adulto pelo viés da "independência financeira", forma amplamente consagrada no último século

[43] Nota-se que nas informações disponibilizadas pelo Caed não consta a categoria "indígena", ainda que essa apareça nas análises relativas à cor no relatório do ProJovem de 2007 (BRASIL, 2008a).

[44] Esse número permaneceu estável na terceira turma, ou seja, 16%. Na segunda turma do ProJovem também há uma aproximação. Cerca de 19% dos matriculados se autodeclararam chefes de família, contra 81%.

como marco de transição. A saída da casa dos pais, por exemplo, definida como o processo de independência financeira ou geração de outra família (principalmente família com filhos), já não é um elemento tão *estável* para se analisar a condição juvenil dos participantes do programa ou ainda para se qualificar as fases de transição que caracterizariam a juventude em relação à vida adulta.

Isso não significa dizer que, não sendo considerados chefes de família, esses jovens estejam desprovidos de responsabilidades, inclusive econômicas, com os seus familiares, pelo contrário. Dados nacionais (BRASIL, 2008a) indicavam que 21,9% dos jovens apontavam como maior motivação para o trabalho "sustentar a casa, filhos e outras pessoas", o que denota a necessidade e a importância desses sujeitos no sustento econômico de suas famílias. Contudo, o interessante é que, ainda segundo o relatório nacional, 21,4% dos jovens brasileiros assinalavam o fato de "serem independentes" como principal motivação para o trabalho e 17% "ter dinheiro para gastos pessoais." [45]

Comparando os dados nacionais com o perfil dos estudantes de João Pessoa, podemos inferir que a condição juvenil desses jovens é muito mais plural do que se poderia supor. Isso considerando o fato de que, apesar de pertencerem a um grupo social considerado *excluído*, a maioria não é chefe de família e boa parte (cerca de 40%) desejava ser *independente*, portanto, ter dinheiro para viver sua própria condição de jovem. As pistas ora apresentadas nos conduzem a observar essa juventude a partir de sua condição de pluralidade, inclusive no que se refere aos seus objetivos em relação ao mundo do trabalho. Indaga-se em que medida essas diferenças, como as de gênero, por exemplo, tornaram diferentes as experiências dos jovens com o ProJovem. O caminho para esse tipo de investigação parte do diálogo com os estudantes egressos em João Pessoa. Como falamos, não é nosso intuito trazer elementos que apoiem generalizações, muito menos avaliar o programa (o que denotaria outros recursos metodológicos). Nosso foco é simplesmente compreender possíveis efeitos, considerando a opinião dos jovens. Não se trata de *isolar* os efeitos únicos e irrestritos do ProJovem, mas perceber, por meio das respostas desses atores, como o programa repercutiu nas suas experiências de vida, e dessa forma avançar no nosso objetivo principal.

[45] A quarta motivação mais citada era a de "gostar de trabalhar" (14,7%), "adquirir experiência" (14,1%) e "garantir seu sustento" (10,9%).

4.3. Dialogando com os resultados dos questionários de egressos: perfil e formas de inserção juvenil no Programa

Uma das primeiras perguntas relativas à caracterização dos respondentes dizia respeito a se eles tinham ou não filhos. Do total, 72% responderam que sim e 28% não. Dos que tinham filhos, 79% eram mulheres e 21% homens. A outra questão dizia respeito ao ano de nascimento do primeiro filho. A intenção da pergunta era cruzar esse dado com os motivos de afastamento da escola. Questionados sobre as dificuldades que influenciaram o abandono dos estudos regulares, 56% dos respondentes afirmaram a necessidade de cuidar dos filhos (e 11% cuidar dos irmãos). Nesses casos, todas as respostas eram de mulheres. Portanto, ao perguntar a idade do primeiro filho (e considerando a idade que elas tinham, ou seja, sua data de nascimento), tínhamos a intenção de tentar resgatar os elementos das trajetórias femininas em direção ao abandono da escola. Com que idade essas mulheres deixaram a escola para cuidar de seus filhos? Como isso apareceu nas suas trajetórias de escolarização?

Levando em consideração o total de mulheres respondentes que disseram ter filhos, 46% afirmaram que foram mães aos 17 anos, 27% aos 16, mesmo percentual que declararam ter tido filhos aos 19 anos. Portanto, a média de idade ao ser mãe pela primeira vez era de 17,3 anos. Ainda com relação a esse mesmo grupo, 46% pararam os estudos na sétima série ou posterior, 18% na sexta série e 36% na quinta série. O interessante é que, daquelas que declararam ter concluído a 7ª série ou posterior, todas afirmaram que saíram da escola para tomar conta dos filhos. Isso significa que, ainda que essas entrevistadas não tivessem em idade regular nessa etapa do ensino fundamental, existia para essas mulheres uma trajetória escolar que não se desviava em demasia do que se imagina como ideal para a relação idade-série. Ou seja, essas jovens estavam quase terminando o ensino fundamental (as estudantes desse grupo tiveram filhos, em média, aos 17 anos) quando tiveram que abandonar a escola para cuidar das suas crianças.

Considerando as que pararam os estudos na 5ª. série, 50% o fizeram para tomar conta dos filhos. Essas jovens desse subgrupo tiveram filhos, em média, aos 18 anos. Neste caso, essas mulheres já tinham um histórico maior de insucesso na escola e, ao terem filhos, abandonaram definitivamente essa instituição. Do total, 25% abandonaram a escola por necessidade de trabalhar e os outros 25% para tomar conta dos irmãos (apesar de terem filhos, para essas jovens a necessidade de tomar conta dos irmãos fora anterior à maternidade e, portanto, fator decisivo na ação de abandono dos estudos).

Das jovens respondentes que abandonaram a escola na sexta série, 50% delas o fizeram pela necessidade de cuidar dos filhos e as outras 50% pela necessidade de trabalhar. Podemos afirmar que os fatores ligados ao trabalho (necessidade de trabalhar) influenciaram o abandono da escola mais cedo, entre as mulheres que abandonaram a escola na 5ª e 6ª série. As estudantes que abandonaram a escola nessas séries, por necessidade de cuidar dos filhos, já tinham um histórico negativo de trajetória escolar, com um índice maior de distorção idade-série. Há ainda um terceiro grupo que abandonou a escola estando mais perto de terminar o ensino fundamental (com distorção idade-série menor, cerca de 3 a 4 anos de diferença do padrão) e, por volta dos 17 anos, tiveram filhos e abandonaram a escola por esse motivo.

Esses dados dialogam com uma série de pesquisas na área que analisam a questão da gravidez de jovens e suas consequências no processo de escolarização (GUIMARÃES, 2000; DAMIANI, 2003; PAUCAR, 2003; QUINTANA, 2004). De fato, a gravidez na adolescência e juventude aparece como um dos motivos centrais para o abandono da escola. O interessante é perceber que esse acontecimento chegou a um grupo que, a despeito de suas situações de classe, estaria concluindo o ensino fundamental com baixa distorção idade-série. Para o grupo que abandonou a escola mais cedo, a necessidade de trabalhar surgiu juntamente com o nascimento do primeiro filho, como um elemento a mais na decisão de abandonar os estudos. Não temos elementos adicionais para compreender a existência de possíveis fatores internos à classe social (pessoas mais pobres dentre os pobres, por exemplo) que expliquem uma maior necessidade de trabalho desse grupo (as que abandonaram na 5ª e 6ª séries) em relação ao outro. Até porque, nas questões relativas a consumo e renda, o perfil de todos os subgrupos são muito aproximados.

Estudos como os de Gonçalves e Knauth (2006) apontam que a gravidez, especialmente nas classes populares, é vista como um marco na entrada para o mundo adulto e, portanto, uma possível saída de uma situação maior de controle (da família e dos pais) ocorrida na adolescência. As autoras concluem que a forma como é encarada essa questão varia de uma classe social para a outra e que, para as mulheres pobres, haveria certo *status* dentro da família, na medida em que a ex-menina passasse a ser mãe e mulher. Não obstante as análises empreendidas pelas autoras, no caso das estudantes egressas o caminho parece ter sido outro. A gravidez, pelo menos em um primeiro momento, não significou uma possibilidade de ruptura e de nova inserção no mundo adulto, mas sobretudo uma quebra da moratória social em que pelo menos parte dessas mulheres viviam. Dessa forma, a intensa vontade em continuar os estudos – e a possibilidade real oferecida pelo ProJovem – avizinhava-se como uma perspectiva, uma oportunidade de reencontrar a linha perdida no

processo de escolarização. Em outros termos, havia por parte dessas jovens a intensa vontade de recomeçar, especialmente em virtude do valor dado à escolarização[46]. Também não queremos aqui endossar parte das interpretações que veem essa situação como um problema de saúde pública. Mesmo em trabalhos acadêmicos, conforme observam Carvalho, Souza e Oliveira (2009), há uma dificuldade em deslocar-se do paradigma "estigmatizador" da gravidez (p. 236). A questão, portanto, é bem mais complexa. Entretanto, parece ser um consenso social e político de que há a necessidade de oferecer formas de escolarização que dialoguem com a situação social desse grupo juvenil, para além das possíveis rotulações. Em síntese, parece que mais importante do que a discussão sobre gravidez é a oferta de processos de escolarização que, pela própria dimensão de flexibilidade, incluam essa parcela significativa das mulheres jovens brasileiras.

O interessante é perceber, para se pensar os movimentos de escolarização das mulheres, que fatores propriamente escolares parecem ter pouca relevância para o abandono aos estudos. Isso porque nenhum grupo apontou "descontentamento" com a escola como um fator importante para a decisão de abandono. Contudo, o fato de não se ter alternativas, dentro da escolarização regular, de incorporação dessas mulheres que tiveram como condição comum a gravidez com pouca idade não pode ser desconsiderado. O ProJovem apareceu como uma espécie de oportunidade para a conclusão dos estudos, consonante com o perfil e com os objetivos que elas tinham dentro do programa, especialmente àquelas que quase concluíram o ensino fundamental. Portanto, é possível que a ausência de trajetórias escolares mais flexíveis contribua para o abandono da escola de pessoas que "quase estavam lá". Nisso encontramos um mérito no ProJovem que se aproxima de um ideal, expresso no próprio programa, de equidade: dar possibilidades de escolhas no trajeto da escolarização, ampliando o exercício de direitos.

Continuando a caracterização dos jovens respondentes e procurando construir olhares interpretativos que nos permitam perceber os efeitos do ProJovem nesses grupos juvenis, é importante sublinhar alguns elementos ligados à composição ético/racial e à renda. No que se

[46] Evidentemente, esse valor em relação à escolarização aumenta e diminui a depender do contexto social e histórico, especialmente quando se atribui à educação a possibilidade de ascensão social. Se analisarmos pesquisas que refletem o contexto de baixo crescimento econômico do Brasil durante o final do último século, percebe-se, em algumas expressões das classes pobres, um "desencanto" maior com a expectativa de escolarização, diretamente ligada ao baixo crescimento econômico. Em situações outras, como as que o Brasil tem vivido nos últimos anos, a tendência se inverte e a escolarização passa a ter um papel mais significativo na ideia de ascensão social, consoante com o crescimento da própria economia.

refere à cor, 25% dos egressos se autodeclararam brancos, 11% negros[47], 56% pardos e 8% amarelos. Os números não destoam do cenário nacional no que se refere aos concluintes do programa, com um relativo aumento da população autodeclarada parda e branca no grupo pessoense em comparação com o Brasil. O que é importante destacar nesse fato é que o ProJovem não fora um programa destinado à população negra, mas a jovens cujos recortes de classe coincidiam, sim, com a população majoritária de negros e pardos no país nessas condições. Essa questão pode parecer menor, mas o que sugere é que o programa não tinha um elemento "identitário", relativo a cor ou raça. O ProJovem não era um programa para negros, e sim para pobres. Isso não significa o descompromisso com as desigualdades que afligem a população de negros e de pardos no Brasil. Significa afirmar que o recorte do programa – por ser eminentemente econômico e social – fora balizado muito mais a partir da ideia de equidade do que de identidade étnico-racial. Nota-se inclusive que o tema da composição étnico-racial da população é tratado nos relatórios oficiais sem maior peso, sempre levando ao leitor a ideia de que o programa atendia a todos (os que se encontravam na situação social e econômica estabelecida para a entrada no ProJovem). Da mesma forma, em João Pessoa não encontramos variáveis que nos fizessem explorar mais essa questão no atendimento do programa. Primeiramente pelo próprio foco do pesquisador (aquilo que se quer olhar) e, segundo, pela própria característica do ProJovem que, como falamos, não colocava essa questão como um elemento central de suas ações.

Questionados sobre a situação de renda, 28% declararam não ter renda própria no momento de resposta do questionário. Dos que declararam renda (11% não responderam a essa questão), 33%, declarou ter entre ½ e 1 salário mínimo. Cerca de 10% dos entrevistados declararam ter renda até ½ salário mínimo e 17% entre um e dois salários mínimos. Registra-se o fato de que ter uma renda não significa necessariamente estar trabalhando. Incluem-se nessa categoria as pensões, mesadas ou outras formas de composição individual de rendimentos.

[47] Os questionários do ProJovem utilizam o termo "negro" e não "preto" como faz o IBGE. Sem desconsiderar os profícuos debates sobre identidade racial, não pretendemos entrar no mérito da questão, adotando simplesmente o termo que estava em todos os instrumentos avaliativos do programa.

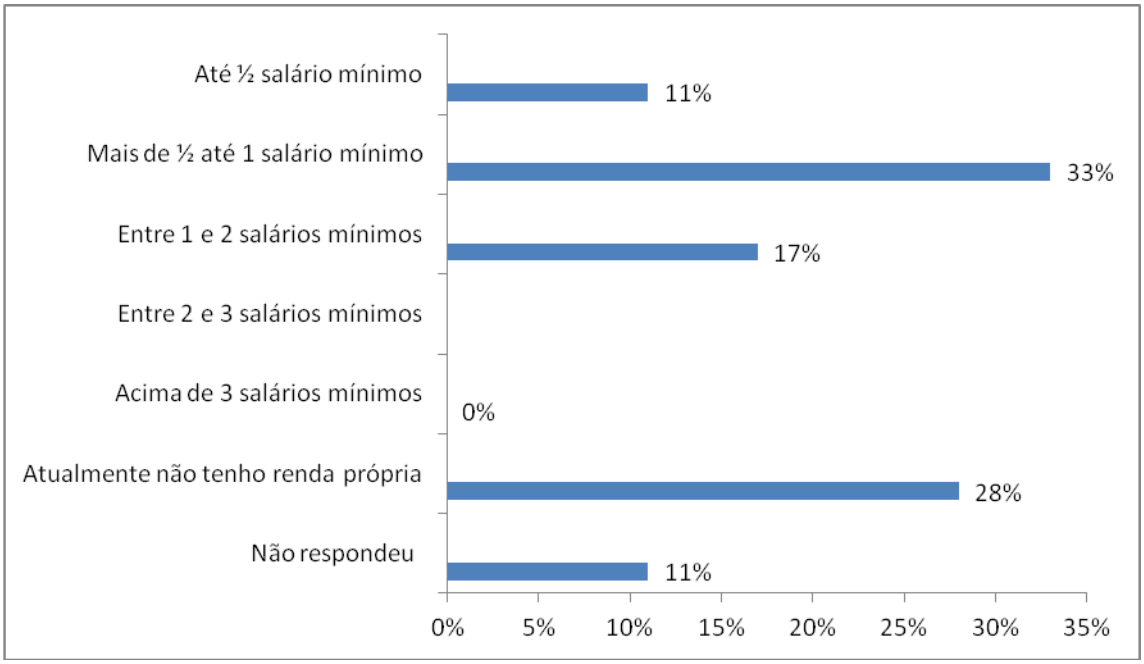

Gráfico 1 – Situação de renda dos jovens egressos no momento de realização da pesquisa

Fonte: Elaborado pelo autor

Os jovens participantes da pesquisa foram questionados sobre a posse de alguns bens, com o intuito de situá-los no Critério Brasil de Classificação Econômica[48]. Utilizamos, pois, o Critério Brasil vigente em 2008. Explicando melhor, a Associação Brasileira de Empresas de Pesquisas mudou o Critério Brasil em fevereiro de 2012. Como parte das entrevistas fora realizada no ano de 2011, portanto, antes da vigência da nova normatização, escolhemos permanecer com o critério anterior, inclusive para os questionários aplicados em 2012.

Considerando os critérios de consumo, todos os jovens entrevistados tinham televisão em cores, geladeira e pelo menos um banheiro em suas residências, e nenhum possuía automóvel e empregada doméstica. De forma geral, segundo os padrões vigentes até janeiro de 2012, 12% estariam situados na Classe "C2" [49] e a maioria, 88¨%, na classe "D". Para efeitos informativos, à classe C2 era atribuída uma renda bruta familiar média de 962 reais enquanto à D uma renda familiar de 680 reais. Outro ponto que compõe o Critério Brasil é a escolaridade dos chefes de família. Em relação aos jovens participantes da pesquisa, 50% destes tinham como chefe de família uma pessoa com ensino fundamental completo; 28%

[48] O Critério de Classificação Econômica Brasil (CCEB) é um instrumento de segmentação econômica criado pela Associação Brasileira de Empresas de Pesquisa. O CCEB leva em consideração as características domiciliares, como a presença de determinados itens de conforto e o grau de escolaridade do chefe de família.
[49] Cerca de 42% da população brasileira estaria situada nas classes C1 e C2, segundo dados da ABEP referentes ao ano de 2009.

com ensino médio, 11% com o ensino fundamental I (ensino primário) e 11% analfabetos ou que cursaram até a 3ª série do ensino fundamental I[50].

Os dados ora apresentados não apresentam novidades em relação ao perfil dos egressos se comparados à tendência nacional, inclusive se confrontarmos com as características de entrada dos sujeitos (dados nacionais e locais). Ainda que não tenhamos os dados socioeconômicos desses jovens egressos no momento em que iniciaram o programa, seus perfis se assemelham às características nacionais dos jovens ingressantes. No que se refere à renda, cerca de 80% dos egressos de João Pessoa tinham no máximo até um salário mínimo (incluindo o percentual de quem declarou não ter renda e excluindo os que não responderam a questão). Consoante com o perfil nacional, todos tinham banheiro, geladeira e televisão. De certa forma, os dados caracterizam esses jovens em uma baixa classe social, mas não totalmente desprovidos de bens de consumo e de renda (familiar) que os coloque em uma situação de extrema pobreza, por exemplo. Em resumo, o ProJovem atendeu a uma população pobre em João Pessoa, mas que não se enquadraria naquilo que comumente tem se atribuído ao perfil de jovens excluídos. Até porque o termo excluído é impreciso teoricamente para definir classes sociais nas sociedades contemporâneas (todos têm uma forma de inserção, por exemplo). Esse dado pode ser importante, do ponto de vista da pesquisa social, para afastar chavões e imprecisões no tratamento analítico de populações como as do ProJovem, particularmente na capital paraibana. Mais uma vez, chama-se atenção para o exercício de um olhar cuidadoso e pouco homogeneizado em relação a essas pessoas.

Cessado esse momento de caracterização geral, passaremos agora a analisar elementos mais diretamente ligados ao programa, ou seja, aos possíveis efeitos do ProJovem nas três dimensões em que ele se propunha atuar.

4.3.1. Escolarização

Questionados em que série os participantes tinham parado os estudos (portanto, a última antes de participar do ProJovem), 28% apontaram a 5ª série do ensino fundamental, 17% a 6ª e 56% a 7ª série ou superior. Ou seja, pouco menos de 1/3 dos estudantes abandonaram a escola na 5ª série. Dos que conseguiram superar essa etapa, a maioria chega a quase concluir o ensino fundamental, mas o abandona antes. Dos motivos para o abandono, 33% apontam a necessidade de trabalhar, 6% dificuldades de aprender, 11% tomar conta dos

[50] Os termos “séries” e “ensino primário” são utilizados conforme a montagem do questionário que seguiu os padrões da ABEP.

irmãos e 56% tomar conta dos filhos. É importante frisar que nesse item do questionário o respondente poderia escolher mais de um motivo, o que explica as respostas ultrapassarem os 100%. O destaque é que nenhum dos respondentes assinalou razões ligadas a não gostarem da escola ou não gostarem dos professores, itens presentes no questionário. Decerto, o entrevistador procurava, a princípio, obter respostas espontâneas dos respondentes (a pergunta era feita diretamente, sem apresentação das alternativas de escolha). Uma vez requerida pelo jovem alguma lista de escolhas, o entrevistador as explanava verbalmente. Em nenhum desses momentos o "fator" escola apresentava-se como o maior impedimento para o abandono aos estudos. As repostas confirmam tendências nacionais apresentadas em outras pesquisas (FERNANDES, 2003; DELGADO, 2000; MACHADO, 2005; ANDRADE, 2004) que usualmente apontam uma visão positiva do jovem em relação à instituição escolar, vista como uma das referências sociais mais recorrentes. Em síntese, os fatores externos à escola foram, portanto, os elementos preponderantes para o abandono do jovem a essa instituição.

Outro ponto questionado era se os jovens tinham tido aulas de informática. Essa pergunta estava no questionário justamente pelo fato das aulas de informática terem sido apontadas como um importante instrumento de "qualificação", não só para o trabalho mas para o prosseguimento dos estudos[51]. Os dados obtidos refletiram o fato de boa parte dos questionários terem sido respondidos por estudantes da primeira turma do curso. Nesse sentido, 44% dos respondentes indicaram que não tiveram aula de informática no ProJovem, 33% que tiveram mas demoraram a acontecer, e apenas 22% afirmaram que tiveram aula de informática desde o começo do curso. Como destaca Friedrich (2009), as dificuldades nas aulas de informática não foram uma exclusividade de João Pessoa, mas uma característica estrutural do programa, comum a diversos municípios participantes. Em parte, a responsabilidade da situação fora do governo federal que, pelo convênio, deveria enviar computadores aos núcleos no início do programa, o que não ocorreu de imediato. Houve também responsabilidades dos municípios que, em contrapartida, deveriam oferecer salas específicas de informática com segurança, instalação elétrica adequada, sistema de refrigeração e mobiliário. A ausência dessa estrutura revela a situação inicial dos núcleos em que foram situados o ProJovem, mesmo em cidades como João Pessoa, em que as atividades do programa predominantemente foram realizadas em escolas públicas estaduais e municipais, o que em tese denotaria a existência de laboratórios de informática em mínima

[51] Essa conclusão é baseada nas minhas impressões pessoais e nas inúmeras conversas com os estudantes do ProJovem, ainda quando participava do SMA. Era notório o anseio e, ao mesmo tempo, a insatisfação dos cursistas pela forma com que a informática acabou sendo oferecida no curso.

situação de funcionamento. Ocorreu, contudo, uma especificidade da capital paraibana. Como veremos no capítulo seguinte, havia um despreparo inicial da gestão no início do ProJovem. Em outros termos, a entrada do município no programa internamente se deu à base de surpresas e rápidos arranjos locais para sua execução. Esses fatores somados culminaram numa condição de oferta inicial abaixo do que se requeria (por parte do governo federal) e do que se propunha (contrapartida municipal).

Outra pergunta do questionário indagava os jovens sobre suas expectativas em relação aos estudos. A ideia da questão era compreender se o curso tinha repercutido positivamente na vontade de continuar os estudos, ou seja, se havia tido uma repercussão positiva no desejo individual de "progredir" na escolarização. Sobre as expectativas imediatas em relação aos estudos logo após terminarem o ProJovem, 67% dos entrevistados mostraram o interesse em fazer o ensino médio, 11% fazer um curso técnico e 17% fazer uma faculdade. Nessa questão, era possível a escolha de variados itens por parte do aluno. Todos os que citaram fazer um curso técnico ou faculdade também citaram concluir o ensino médio. Portanto, se pegarmos o dado bruto e excluirmos aqueles que apenas falaram querer concluir o ensino médio, 42% do grupo dos que desejavam continuar os estudos pretendia chegar a níveis e qualificações além desta etapa. Considerando o total de respondentes, 33% dos egressos pensavam, logo ao sair do ProJovem, em arrumar um emprego de imediato, sem continuar os estudos. Percebe-se que dois terços dos respondentes desejavam ter continuidade dos estudos formais, o que aponta a importância do ProJovem na reinserção do egresso (pelo menos enquanto possibilidade, visto que a questão tratava de expectativas) no ensino formal, com ênfase na continuidade da trajetória escolar. É compreensível a expressão de 33% (sendo que desses, 50% eram homens) quererem arranjar um trabalho (independentemente dos estudos) pelo próprio perfil dos usuários do programa, incluindo aí o percentual de homens. Isso não significa desprezo destes respondentes pela importância dos estudos, como veremos mais adiante, mas sim um fator que reflete situações emergenciais de suas vidas.

No momento da realização da pesquisa, 78% dos jovens não estavam estudando; 6% estavam cursando o ensino médio, mesmo percentual de quem frequentava algum curso técnico. Ainda segundo os entrevistados, 11% deles estavam cursando uma faculdade. Questionados se eles tinham feito o ensino médio após o curso, 28% responderam que sim. Se somarmos o número de estudantes que concluíram o ensino médio aos que estavam fazendo algum curso no momento de aplicação do questionário, podemos afirmar que 50% dos egressos de alguma forma, após o término do ProJovem, fizeram alguma atividade ligada à continuidade de sua escolarização. A maioria destes participantes respondeu que o ProJovem

fora muito importante para a decisão de continuar os estudos (93%). Apenas 7% afirmaram que o ProJovem teve importância, mas que outros fatores foram mais relevantes para a decisão de continuar a estudar. Nenhum dos entrevistados afirmou que o ProJovem não teve importância nessa decisão.

De forma geral, os jovens entrevistados tiveram uma visão positiva sobre a vivência no programa, especialmente no que se refere aos fatores de escolarização que, como veremos ao longo do capítulo, é um dos mais destacados quando falamos de contribuições positivas do ProJovem às suas vidas. Questionados se o conteúdo do ensino fundamental trabalhado no ProJovem atendeu às expectativas, 89% responderam que sim. Nenhum entrevistado respondeu negativamente à questão e 11% afirmaram que o programa superou as expectativas iniciais em relação ao ensino fundamental. Portanto, a escolarização parece ter sido, se não o maior, pelo menos um dos grandes "legados" do programa na trajetória de vida de quem o concluiu.

Em relação ao aprendizado das disciplinas do ProJovem, numa escala onde poderiam escolher se aprenderam muito, razoavelmente ou pouco, o destaque positivo ficou para as Ciências Humanas e da Natureza, como índices superiores a 70% de quem considerou ter aprendido muito na disciplina. Os destaques negativos foram os 56% que afirmaram terem aprendido pouco com informática, inclusive pela ausência de aulas refletida nas respostas dos alunos da primeira turma, e língua estrangeira, com 50%. Em língua portuguesa, 83% afirmaram terem aprendido razoavelmente, enquanto em matemática, 44% dos entrevistados responderam terem aprendido pouco. O quadro que se segue detalha melhor os resultados.

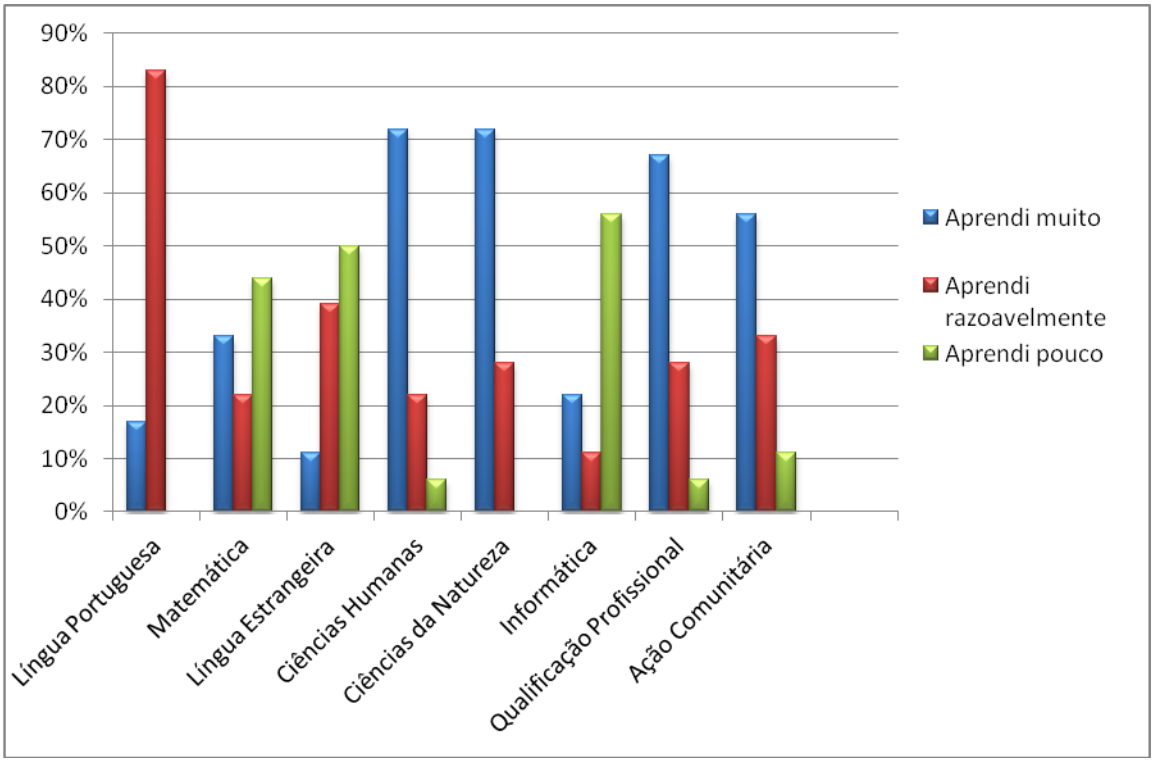

Gráfico 2 – Opinião dos egressos sobre o aprendizado por disciplinas

Fonte: Elaborado pelo autor

É interessante analisar esses dados estabelecendo um contraste com a alta satisfação dos jovens em relação ao aprendizado dos conteúdos ministrados do ensino fundamental. Se todos os entrevistados tiveram suas expectativas atendidas, isso significa que a não aprendizagem de certos conteúdos, em algumas disciplinas, era encarada muito mais como uma deficiência individual do que como um problema do curso. À exceção dos conteúdos de informática, todas as outras eram geralmente acompanhadas de expressões como "pra mim era muito difícil" (Q, 11), ou ainda "eu tenho cabeça fraca pra isso" (Q. 26). Ou seja, não era questionado pelos respondentes se o não aprendizado estava relacionado ao fato de se aprender muitos conteúdos em um prazo de tempo menor do que o ensino regular. Em geral, o sucesso ou fracasso na aprendizagem era assumida como algo pessoal, como uma (in)capacidade individual frente a um curso que, pelo menos nesse quesito, acabou sendo bem avaliado pelos jovens egressos participantes da pesquisa.

Também é importante sublinhar que essas questões dizem respeito a uma valoração individual da aprendizagem dos sujeitos; portanto, está ligada a uma opinião pessoal e não deve ser entendida como algo próximo aos estudos de proficiência (CHEIN; FREGUGLIA; TAVARES JÚNIOR, 2011) ou de comparação de suas notas ao final do exame com a média

nacional do ensino regular (SOARES, FERRÃO; MARQUES, 2011). O que podemos supor, contudo, é que o programa, ao proporcionar uma oportunidade de "retorno" do jovem aos estudos, fora visto como algo positivo por parte dos respondentes – o que contribuiu, inclusive, para que as deficiências de aprendizagem fossem compreendidas como um problema individual, não relacionadas a qualquer dimensão estrutural do programa, como o próprio tempo de aprendizado, menor no ProJovem em relação ao ensino fundamental, por exemplo.

Como ressaltamos, essa visão do egresso sobre o programa não difere das pesquisas que mostram uma visão positiva do jovem em relação à escola. Nesse caso, a escola cumpre uma função de "paradigma", no sentido grego atribuído ao termo, que é o de "exemplo". Talvez essa questão tenha se refletido nos jovens egressos justamente porque se tratava da parte do programa que mais se aproximava da escola, pelo menos enquanto objetivo – a conclusão dos conteúdos disciplinares relativos ao ensino fundamental. O que se apresenta é que a mesma visão positiva que esses atores tinham da escola passaram a ter do processo de escolarização no ProJovem, com perspectivas parecidas, ou seja, a de atribuir à instituição (seja a escola, seja ao ProJovem) um valor quase que simbólico, a ponto identificar na instituição (escola e ProJovem) elementos de baixa qualidade que porventura poderiam interferir no baixo aprendizado individual.

Essas questões talvez nos ajudem a compreender porque a escolarização acabou sendo muito bem avaliada pelos jovens do programa. De certa forma, esse fator era quase que um "resgate" de um tempo perdido; resgate de algo que não era necessariamente ruim – a escolarização – mas que fora deixado para trás por motivos outros. Enquanto a formação para o trabalho aparecia como um fator de aposta no futuro (porque a maioria dos jovens nunca tinha tido a experiência de um curso de qualificação), a escolarização era uma espécie de reconciliação com o passado.

4.3.2. Relação com o trabalho

Esta seção se deterá nas questões relativas ao denominado *mundo do trabalho*. Trata-se, portanto, das percepções dos sujeitos concluintes sobre possíveis efeitos da qualificação profissional em suas vidas. De forma geral, os dados apresentam um quadro precário de inserção no mercado de trabalho antes e após o ProJovem. O programa, em seus documentos oficiais, evitava o emprego da expressão "mercado de trabalho", substituindo-a pelo "mundo do trabalho". Qualificar o jovem para o mundo do trabalho seria, portanto, inseri-lo não

apenas em uma ocupação específica, mas abrir possibilidades para que esse jovem pudesse ter uma inserção com mais possibilidades de escolhas. É nesse sentido que se usou a estratégia do arco ocupacional que a grosso modo pressupunha, não uma, mas várias ocupações onde o cursista poderia se inserir após o término do curso. Essa ampliação de perspectiva do "mercado" para o "mundo", presente em diversos textos que discutem o ProJovem, não correspondeu, pelo menos em parte, às expectativas juvenis quando da entrada do curso. Veremos, portanto, que a despeito do uso do termo "mundo" como forma de não comprometimento a um engajamento direto do jovem em uma ocupação, parte dos egressos entrou no programa com expectativas muito objetivas de ter uma inserção no mercado de trabalho. Talvez essa tenha sido a expectativa mais ligada ao futuro, a algo não vivenciado anteriormente e que, portanto, poderia ser experimentado a partir do ProJovem. Diferentemente da escolarização – ligada, sobretudo, a uma reconciliação com o passado –, a qualificação se apresentava ao jovem como algo novo, uma experiência (de inserção qualificada) não antes vivenciada. Não havia, portanto, o sentimento de religação, de reconciliação, e sim de aposta.

Ao falarmos em uma inserção qualificada como um movimento novo, estamos fazendo referência às experiências juvenis com o trabalho remunerado que se configuravam, ao longo de suas histórias de vida, como precárias. De forma geral, esse tipo de experiência fora vivenciado pela maioria dos estudantes egressos do ProJovem. Questionados se antes do programa tinham tido algum trabalho remunerado, 61% dos respondentes disseram que sim. Destes, 46% começaram a trabalhar entre os 16 e 18 anos, 27% entre os 13 e os 15, 9% entre 11 e 12 anos, mesmo percentual daqueles que responderam que começaram a trabalhar antes dos 10 anos. Os que informaram ter o início de sua vida laboral entre os 19 e 21 anos somaram 9%. Ainda em relação aos egressos, 36% estavam, no momento em que começaram o programa, com algum trabalho remunerado e 64% sem trabalho.

Dos entrevistados que estavam com algum trabalho no momento em que iniciaram o programa, nenhum trabalhava com carteira assinada (até porque era uma exigência do ProJovem original), 50% trabalhava por conta própria e os outros 50% eram empregados sem carteira assinada. Desses sujeitos, à época de resposta ao questionário aplicado nesta pesquisa, 33% continuaram no trabalho em que estavam assim que terminaram o ProJovem, o mesmo percentual daqueles que saíram do trabalho e ficaram desempregados. É interessante frisar que, nesse contexto, sair de um trabalho desqualificado e ficar sem trabalhar não seria algo necessariamente negativo, até porque destes respondentes todos tinham feito, após o término do ProJovem, algum outro curso, ou de qualificação ou de continuidade do ensino regular

(uma das respondentes estava cursando uma faculdade). Entretanto, o fato é que para esses sujeitos o curso de qualificação do ProJovem não causou repercussões mais imediatas em relação a uma melhor posição no mercado de trabalho. Ainda em relação ao grupo dos jovens que estavam com algum trabalho no momento em que iniciaram o programa, 18% dos entrevistados permaneceram no trabalho, arrumando todavia outra fonte de remuneração, e 16% saíram do trabalho em que estavam e arrumaram outro.

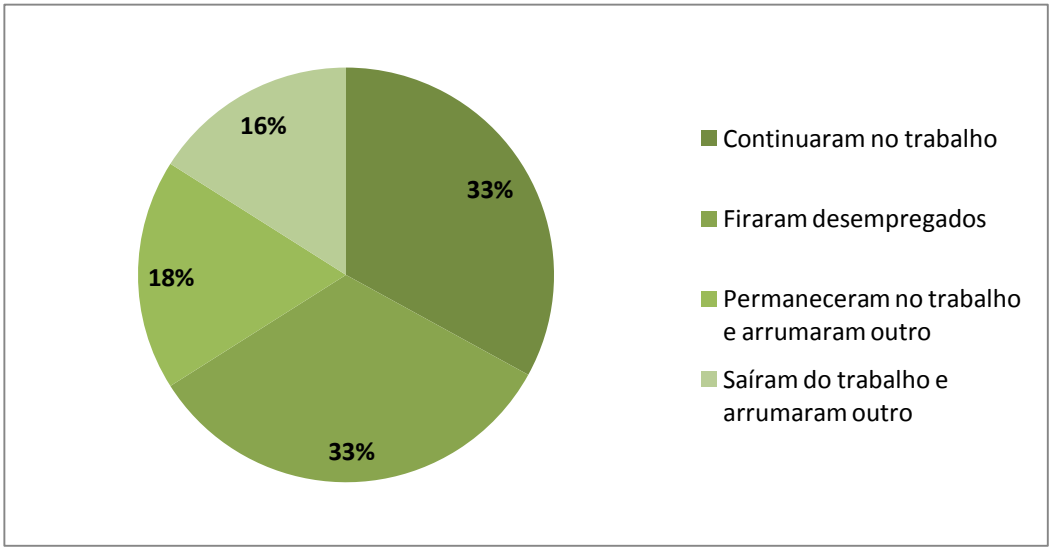

Gráfico 3 – Situação atual dos estudantes que tinham algum trabalho no momento em que iniciaram o curso

Fonte: Elaborado pelo autor

Nota-se, por esses dados, que o perfil dos egressos, no que se refere à sua história com o mundo do trabalho, não difere daquilo que se esperava do público alvo do programa: em geral, jovens que iniciaram sua vida de trabalhador cedo, muitas vezes conciliando com as atividades de cuidar dos filhos e dos irmãos, e cuja inserção se deu de forma precarizada, em geral pela própria ausência de escolarização e preparação para cargos mais qualificados. Em termos teóricos, esses sujeitos não vivenciaram a experiência da "moratória social" – uma espécie de ócio que possibilitaria a vivência da fase juvenil –, mas essa ausência de moratória não significou subtração de vivência da experiência de ser jovem (uma juventude roubada), mas uma forma de experiência da sua juventude que lhe impeliu, talvez mais cedo do que em situações outras, o diálogo com aquilo que tradicionalmente chamamos de mundo adulto. Observando os dados dos relatórios nacionais do programa, esse tipo de inserção precária no mundo do trabalho fora um importante fator motivacional de entrada dos jovens no ProJovem

(no sentido de superação da situação). Em outros termos, a possibilidade de uma melhoria na situação de trabalho aparecia como um importante fator de motivação para inscrição no curso. Carregava-se a esperança num futuro que pretendia ser uma ruptura com a situação anterior.

Dentre os egressos respondentes, 83% deles nunca tinham feito qualquer curso de qualificação antes do ProJovem. Desta forma, o curso para muitos apareceu como a primeira "chance" efetiva de qualificação (ainda que em um modo inicial), o que pode explicar a alta expectativa na entrada. Ainda em relação a João Pessoa, todos os respondentes tiveram aula de qualificação profissional, sendo o arco de gestão e o de turismo os mais procurados, com 33% e 22% respectivamente. Esse dado está ligado ao fato da maioria dos respondentes ser do sexo feminino, uma vez que o arco de construção e reparos era o mais procurado pelos jovens do sexo masculino.

Em relação aos dados sobre a qualificação profissional, João Pessoa seguiu uma tendência próxima à nacional. De um modo geral, os jovens entraram no programa com uma maior expectativa em relação à qualificação profissional e saíram dele com essa expectativa diminuída. Questionados sobre se os conhecimentos obtidos no ProJovem facilitaram para encontrar trabalho ou ter maior qualificação para o mercado, 56% responderam que não. Do restante, 33% das respostas afirmaram que sim, bastante; 11% dos respondentes afirmaram que sim, mas que outros cursos que fizeram posteriormente foram mais importantes. Veja que a pergunta está direcionada não só a uma repercussão direta (ajudar a arrumar emprego), mas a um fator também subjetivo, que é o de se sentir qualificado para arrumar algum trabalho. Alguns podem argumentar se essa questão se trata da famosa discussão sobre o copo, se está meio cheio ou meio vazio, uma vez que 44% dos respondentes de alguma forma atribuíram ao ProJovem uma importância no aumento da qualificação. Não é demais notar que, segundo os dados nacionais, 50,7% dos jovens integrantes do programa atribuíam à ausência de escolaridade exigida pelo empregador o principal fator que dificultava a entrada no mercado de trabalho (BRASIL, 2009), o que decerto pode também influenciar na sensação de estar melhor qualificado. Sintetizando, o que nos parece é que o fator "escolarização" também pode ter influenciado o grupo dos 44%.

Se tomarmos o quadro ora apresentado como tendência, e não como parâmetro rígido, o possível contraste com as expectativas iniciais dos jovens em relação ao emprego no momento do início do curso (como afirmam os dados nacionais) nos permite inferir que houve uma diminuição do *peso* do fator qualificação por parte dos estudantes ao final do ProJovem. Evidentemente, não se trata aqui de fazer uma comparação entre os dados restritos da pesquisa com egressos em João Pessoa e os dados nacionais, mas de buscar tendências que

nos ajudem a compreender a relação entre expectativa inicial e perspectiva dos jovens após o término do curso. Como exemplo, segundo os dados nacionais, cerca de 53,6% dos jovens iniciantes no programa tinham como objetivo "conseguir um emprego"; a expectativa de conseguir um emprego cai para 46,5% quando os questionados são os concluintes do curso. Ora, o relatório do programa vê esse fenômeno de forma positiva, uma vez que

> (...) por um lado, há uma efetiva consolidação da perspectiva inicial de continuar os estudos além do Ensino Fundamental: mais de 72% dos concluintes ainda desejam essa continuidade. Por outro lado, o ProJovem deixa de ser visto pelos jovens apenas como instrumento capaz de assegurar posições no mercado de trabalho via certificado de conclusão de curso. Dos 53,6% de jovens iniciantes que vislumbram no ProJovem uma forma de conseguir um emprego, somente 46,5% mantiveram essa expectativa ao final do programa (BRASIL, 2009, p. 92).

A questão, portanto, seria saber se o jovem diminuiu sua expectativa em relação ao trabalho por não perceber o ProJovem "apenas" como um curso de preparação para o mercado – o que induziria uma interpretação de que esse jovem teria tido uma consciência mais ampliada de que a qualificação não se reduziria a uma chance imediata de emprego – ou se esse decréscimo refletiu um desencantamento do jovem com a qualificação ofertada no curso. O próprio relatório nacional assume o fato de que "pouco mais de 50% dos concluintes haviam participado de aulas teóricas e práticas de qualificação profissional" (p. 92), o que aponta muito mais um contexto de precarização da qualificação do que uma tomada de consciência do jovem de que a vida não se resume à conquista imediata de um trabalho ou emprego. Em outros termos, resgatando os conceitos iniciados no início da seção, o desencantamento em relação à pouca chance pós-curso de entrar no *mercado do trabalho* parece ter sido maior do que a consciência de uma entrada no *mundo do trabalho* mais qualificada.

Todos os egressos participantes da pesquisa tinham feito aulas teóricas e práticas de qualificação profissional, diferentemente dos dados nacionais. Assim, cresce a possibilidade do curso de qualificação ter acrescentado pouco às expectativas do jovem após concluí-lo. Em João Pessoa, a diminuição de expectativas após a qualificação profissional não se deu pela ausência do curso (como no caso das aulas de informática na primeira turma), mas pelo real efeito que essa dimensão do ProJovem teve na vida de quem o concluiu. Essa tendência pode ser confirmada com um dado (ao qual voltaremos com mais detalhes adiante) oriundo da

seguinte pergunta: Em sua opinião, o ProJovem contribuiu em sua vida para que? Do total de respostas, 11% afirmaram que o programa contribuiu para conseguir um emprego, enquanto a maioria respondeu “aumentar minha autoestima” e “ampliar os meus conhecimentos e amizades”. Ainda que alguns interlocutores argumentem que a expressão “melhorar meus conhecimentos” está no campo subjetivo, na valoração individual dos sujeitos em se sentir mais qualificado para o mercado de trabalho, a pergunta e a própria resposta sugerem outro tipo de valoração, qual seja: os jovens deram mais valor aos conhecimentos escolares obtidos no programa, juntamente com o círculo de amizades oriundo dos processos de socialização proporcionados pelo curso, do que à experiência de qualificação profissional vivenciada.

Com isso, longe de querermos avaliar a qualidade da formação profissional oferecida, observamos que tendencialmente essa questão acabou perdendo espaço, no que se refere aos efeitos e consequências do programa para o jovem, para outras dimensões, especialmente a escolarização e socialização. Reiterando, não queremos afirmar que a qualificação profissional fora ineficiente. Há elementos muito além do ProJovem que explicariam porque 56% dos entrevistados não viram influencia do curso na sua trajetória de trabalho. Esses fatores se relacionam inclusive com a própria dinâmica e oferta de trabalho da cidade. Entretanto, o que nos parece claro é que a “promessa” de qualificação não se traduziu em “satisfação” ou “realização” por parte dos concluintes do curso.

Essa tendência se confirma com dois outros dados colhidos da análise dos questionários. No momento em que responderam o questionário, 39% dos jovens estavam trabalhando, contra 61% sem trabalho. Dos que estavam trabalhando no momento da realização da pesquisa, 57% trabalhavam sem carteira assinada, 14% trabalhavam por conta própria e 29% com carteira assinada. Questionados se a formação profissional do ProJovem teve alguma importância para a conquista e/ou permanência nesse atual emprego, 69% afirmaram que não; 23% que teve importância e 8% indicaram pouca importância.

Os números e as análises feitas sobre a situação juvenil no mercado de trabalho dizem respeito, pela composição da amostra, mais às mulheres do que aos homens. Poder-se-ia argumentar que nessa questão, por exemplo, as mulheres não estariam inseridas no mercado ou porque desejariam estudar mais (pelo perfil de melhor trajetória de escolarização que os homens) ou porque, por ter que cuidar de seus filhos, estariam em piores condições de entrada no mercado em relação aos homens. Ainda que não desejemos fazer comparações, pelo menos com os dados dos egressos, sublinha-se que todos os respondentes do sexo masculino, no momento da pesquisa, tinham algum trabalho remunerado. Todos afirmaram que os

conhecimentos obtidos com a qualificação profissional do ProJovem não tiveram influência para uma melhor inserção no mercado de trabalho.

Portanto, se o índice de desemprego e não ocupação pôde influir mais em um segmento do que outro, a baixa avaliação de que os cursos do ProJovem não tiveram maior repercussão para uma melhor qualificação aplica-se a ambos os sexos, com maior impacto ainda entre homens do que entre as mulheres. Também deve-se mencionar que, para a maioria das entrevistadas, existia a expectativa no momento de realização da pesquisa de ter um trabalho qualificado. Isso significa que não encontramos nas respostas a tendência de que as mulheres estariam fora do mercado (uma vez que seu índice de desocupação é maior em relação aos homens) porque estariam se preparando para uma melhor inserção, ou seja, por uma questão de vontade e estratégia pessoal. Muitas delas queriam as duas coisas. Desejavam estudar e melhorar de vida, mas requeriam também um bom trabalho, não como uma simples aposta no futuro, mas como uma necessidade do presente.

Resumindo, a relação dos egressos com o mercado de trabalho é em geral complexa, repleta de elementos em suas trajetórias que corroboram com o perfil traçado para essa parcela da população: uma inserção na atividade laboral caracterizada pela precarização e baixa qualificação. Se há razões internas (do próprio curso) que explicam uma menor expectativa do jovem em relação ao trabalho, decerto os fatores externos, relacionados ao próprio mercado, são os preponderantes nas "dificuldades" de inserção juvenil. Questionados sobre as principais dificuldades para aqueles que estão buscando um trabalho (independentemente se estavam ou não empregados no momento da realização da pesquisa), elementos como a baixa escolarização (31%), baixa qualificação (30%) e inexistência de vagas e oportunidades de trabalho (28%) mereceram destaque. Em síntese, ao procurar compreender os possíveis efeitos do programa na trajetória de trabalho dos jovens egressos, percebemos que os fatores de *desintegração da promessa integradora* – da qual fala Gentili (1998) em relação à escola[52] - do ProJovem em relação ao mercado de trabalho foram influenciados pelas circunstâncias de vida dos jovens que, de certa forma, independem do curso. No que se refere a ele (ao curso de qualificação propriamente dito), seus méritos são percebidos naqueles que, mesmo não trabalhando, viram a oportunidade como positiva. Seus

[52] Não queremos fazer uma transposição direta do título criado por Gentili (1998) para a análise dos efeitos de qualificação profissional do ProJovem. O autor se refere basicamente à escola e à forma com que essa instituição se insere em um mundo globalizado. Entretanto, não resistimos à interessante construção da expressão feita pelo autor e seu poder metafórico para ilustrar instituições (e porque não dizer também *programas e projeto governamentais*) cujas promessas de integração à sociedade acabam sendo limitadas pelo próprio contexto social em que estão inseridas.

deméritos talvez se remetam às altas expectativas na entrada do curso e baixas expectativas na sua saída.

4.3.3. Ação comunitária

Em relação à ação comunitária, um dos três elementos centrais do programa, 100% dos jovens entrevistados fizeram o Plano de Ação Comunitária (PLA). Vale lembrar que o PLA era a principal estratégia metodológica para a execução dessa dimensão no ProJovem. Consistia em algumas etapas: diagnóstico da situação comunitária, planejamento e execução de uma ação que era escolhida em consenso pelo núcleo. De forma geral, o PLA fora bem avaliado pelos egressos. Destes, apenas 6% consideravam que o Plano de Ação Comunitária não teve importância no contexto da sua formação. Dos que responderam positivamente, 67% afirmaram ter sido muito importante, com repercussões no seu dia a dia. Cerca de 30% dos entrevistados avaliaram positivamente o PLA sem identificá-lo, entretanto, como importante para as suas ações cotidianas. É relevante, para efeitos de análise, compreender esses dados do ProJovem relacionados a outras três perguntas que constavam no questionário.

Indagados se antes do ProJovem participavam de alguma associação ou grupo jovem, 50% do entrevistados responderam que participavam de alguma atividade e os outros cinquenta não. A segunda pergunta dizia respeito a se os jovens participaram de alguma associação ou grupo jovem logo após sua saída no Programa. Dos respondentes, 44% afirmaram que participaram de alguma entidade e 56% responderam negativamente. Por fim, os jovens eram questionados se, no momento em que estavam respondendo ao questionário, participavam de alguma associação ou grupo. A maioria, 61% dos respondentes, afirmou que não participava, enquanto 39% respondeu positivamente.

QUESTÃO	SIM	NÃO
Antes do ProJovem você já participava de alguma associação ou grupo jovem?	**50%**	**50%**
Após o ProJovem você começou a participar de alguma associação ou grupo jovem?	**44%**	**56%**
Atualmente, você participa de algum grupo ou associação?	**39%**	**61%**

Quadro 5 - Resposta dos quesitos sobre ação comunitária

Fonte: questionários aplicados com os egressos

Um primeiro olhar em relação a esses dados pode alimentar a suposição de que, não obstante o PLA ter sido bem avaliado, as atividades desenvolvidas pelos egressos no campo da ação comunitária não resultaram em maior engajamento por parte destes em associações e grupos juvenis. Ou seja, não teria havido grandes repercussões no que se refere ao engajamento comunitário, geralmente desenvolvido em instituições de caráter formal (entidades, associações, igrejas, dentre outros). Isso, como falamos, seria um primeiro olhar sobre os dados. Entretanto, não podemos afirmar se houve mais ou menos participação dos jovens porque, em nossa análise, a própria vinculação do programa às formas mais tradicionais de participação comunitária (em associações e grupos constituídos) não é um parâmetro sólido para se perceber se o jovem tem ou não alguma interação, alguma ideia de "pertencimento" e "engajamento" junto ao lugar onde vive e convive.

Boa parte dos egressos que afirmava já ter vínculo com alguma entidade esclareceu que essa vinculação era com grupos ou associações religiosas. Deixar de participar desse tipo de associação ou grupo não significa necessariamente diminuir ou perder o "senso" de participação e engajamento com a comunidade ou, como preferiria chamar, de participação no espaço público. Isso se deve ao fato dessas entidades atuarem muito mais no campo do privado do que propriamente no campo público. Perguntar-se-ia, portanto, se haveria sentido em catalogar formas mais convencionais de participação comunitária como parâmetro para se observar elementos mais subjetivos que qualificariam o sentido de participação para esses grupos juvenis. Seria difícil perceber algum tipo de efeito objetivo da ação comunitária na vida do jovem para além das menções subjetivas de se sentir parte de algo. Se a escolha for pela participação mais convencional, estaríamos fadados a constatar os baixos efeitos dessa dimensão do programa em termos de "engajamento comunitário".

De qualquer forma, o fato é que a participação comunitária, até mesmo em virtude de aspecto estrutural – já que tinha a menor carga horária em comparação com as outras duas outras frentes do programa –, acabou tendo um papel menor no contexto do ProJovem. Sua análise positiva por parte dos egressos demonstra que seu potencial fora muito mais socializador – dentro das ações do próprio programa – do que de outra esfera, uma vez que não há dados significativos de engajamento comunitário, com todas as ressalvas feitas anteriormente, que confirmem uma maior relevância dessa área. Como ressaltamos no capítulo primeiro dessa tese, fazemos uma ponderação quanto ao próprio conceito de comunidade que, longe de ser algo consensual, pouco traduz as novas experiências políticas e sociais que se apresentam no contexto juvenil contemporâneo. Parece que, nesse fundamento, a aposta do programa fora numa atuação social muito comum aos modelos de programas

anteriores que focavam a ideia de engajamento cívico ou comunitário, com poucas escolhas por parte do público juvenil. Não é preciso muita imaginação para saber as principais temáticas trabalhadas no PLA. Drogas, violência e cultura de paz figuravam como temas constantes nas ações juvenis coordenados pela equipe de professores. Resta saber se esse tipo de ação é mera consequência da realidade juvenil ou se, por outra via, acaba sendo um discurso que retroalimenta a ideia estereotipada dos diversos programas juvenis em relação ao jovem.

Por fim, a última pergunta do questionário versava sobre a principal contribuição/repercussão do ProJovem na vida de quem o concluiu. Vale lembrar que, nesse momento, o entrevistador deixava o respondente livre para responder à questão, sem estímulos ou apresentação das alternativas das respostas incluídas no questionário. Quando necessário eram apresentadas as alternativas na mesma ordem em que estavam dispostas no instrumento. O respondente poderia escolher quantas alternativas achasse relevante. Quase todos se remeteram à contribuição do programa em ter aumentado seus conhecimentos e amizades (94%). Uma boa parcela das respostas, 67%, apontava a melhoria da autoestima como uma das principais contribuições do ProJovem para sua vida. Tivemos ainda 22% de respostas que afirmaram a importância do programa para melhorar a participação na comunidade e 11% conseguir um emprego. Outros 11% apontaram outras consequências como, por exemplo, ensinar aos filhos o que é certo ou errado.

Solicitamos também que os respondentes expressassem livremente três pontos positivos e negativos do ProJovem. Essa, portanto, se constituía como a única pergunta aberta do questionário. A maioria das respostas, em relação aos fatores positivos, citava a autoestima proporcionada pelo programa, o aprendizado dos conteúdos desenvolvidos, a boa equipe de professores e, em menor proporção, a bolsa do ProJovem. Os depoimentos a seguir transcritos ilustram esse fato.

> Acho que o melhor do ProJovem foi o respeito, o aprendizado, o apoio dos professores. Acho que a gente se sentia bem valorizado lá. As aulas eram muito boas (Q12).

> As aulas do ProJovem nunca eram iguais. Também a gente tinha um turma muito unida. Até hoje eu faço contato com um pessoal da minha turma do ProJovem. E também tinha a questão do dinheiro que ajudava. Não deixava de ser algo bom pra gente (Q 30).

> Eu acho que uma coisa legal no ProJovem foram as amizades que deu pra ter lá. Também os professores eram muito legais. Sempre tentavam fazer uma aula diferente. As vezes não dava, mas a gente via que eles tentavam (Q 18).

Indagados sobre os três pontos negativos do programa[53], a bolsa (ora pela inconstância de pagamento ora pelo baixo valor), juntamente com a ausência de aulas de informática foram os elementos mais citados. Alguns dos pontos negativos também citados diziam respeito às condições normativas do programa que foram reorientadas no ProJovem urbano, como o teto de 24 anos para participação (aumentada para 29 anos no urbano). Ainda tiveram menção a falta de alguns professores, o horário incompatível com o trabalho (todos os núcleos funcionavam no período noturno) e a necessidade de se "estimular" mais o jovem a fazer o ensino médio, como apontam os depoimentos abaixo transcritos.

> Eu não tive aula de informática no ProJovem. Então isso pra mim foi um ponto negativo (Q 25).

> O curso era pra ser melhor e a bolsa tinha que ser mais. No fim do curso era pra estimular mais os jovens pra fazer o ensino médio (Q11).

> A idade tinha que ampliar. Acho que deveria ter o ProJovem do ensino médio. Acho que seria bem legal (Q13).

As transcrições realizadas mostram que os efeitos negativos do ProJovem eram, na visão dos entrevistados, pontuais, sendo mais incisivos para os alunos da primeira turma, uma vez que o programa estava ainda ajustando a sua oferta. Evidentemente, o próprio fato de indagarmos os egressos, ou seja, aqueles que foram até o final do programa, conduz a conclusão de que o ProJovem teve efeitos positivos em suas vidas, uma vez que esses sujeitos acabaram tendo uma trajetória "vitoriosa" dentro do próprio curso. No que se refere à forma como os atores viram a execução do programa, não há elementos na fala dos entrevistados que sugiram uma visão negativa no desenvolvimento do ProJovem em João Pessoa; pelo contrário. Esses efeitos positivos, entretanto, precisariam ser mais bem qualificados. Isso porque a tendência de avaliação positiva – justamente pelo ProJovem ter proporcionado uma oportunidade de reconciliação com um ciclo outrora rompido – esconde outros elementos que impactaram, senão negativamente, mas de forma menos intensa na trajetória de vida dos

[53] Vale o registro de que diversos jovens não conseguiram listar três pontos. Muitos deles respondiam que o programa não teve aspectos negativos.

egressos. Haveria, portanto, a necessidade de maior aprofundamento na questão, o que sugere a realização de outros estudos.

4.4. À guisa de conclusão: efeitos do ProJovem na trajetória de vida dos egressos

Os elementos apresentados, ligados tanto ao perfil dos estudantes do ProJovem quanto às suas manifestações sobre o curso, se mostram relevantes, especialmente ao analisarmos a condição juvenil destas pessoas, geralmente alvo de preocupações governamentais no que se refere à implementação de políticas públicas. Em outras palavras, talvez mais do que em outros segmentos sociais, esses jovens são alvo de uma intensa representação por parte da sociedade, representação essa que se materializa inclusive na ação do Estado por meio de sua ação. Certos conceitos ligados ao risco, à vulnerabilidade e principalmente à marginalidade dos jovens pobres são em parte frutos da interpretação conferida pela sociedade a essa parcela da população; da mesma forma, tais representações contribuem para o reforço de posturas e conceitos que incidem diretamente sobre os próprios jovens pobres e sobre a própria visão que eles têm de si e de seus grupos.

Analisando a questão por outro prisma, Taylor (2000) afirma que a construção da identidade tem intensa relação com o outro, ou seja, vamos nos construindo a partir do que pensamos sobre nós e o mundo e a partir dos olhares do outro que acabam influenciando a visão que temos de nós mesmos. O filósofo canadense resgata a categoria hegeliana do *reconhecimento* para destacá-la no contexto moderno das lutas sociais. Em contrapartida, o olhar que o outro tem de mim pode levar a um falso reconhecimento, à negação da minha identidade, que se constrói na relação com o mundo. Do ponto de vista dos jovens pobres, objeto central das reflexões desse texto, os olhares dos “outros” em relação a eles são por vezes carregados de homogeneidades e, em certa medida, rotulações. A questão é bem mais complexa, mas é importante indagar em que medida as ações do Estado e da sociedade não reforçam representações que desconsideram a pluralidade de experiências juvenis encontradas nesse setor da população. Tais representações podem reforçar mais um “falso reconhecimento” (utilizando as palavras de Taylor) do que propriamente um diálogo franco que favoreça a construção de identidades desses sujeitos. Ainda que os elementos em comum sejam importantes para se definir ações e interpretações sobre juventude das classes populares (como as questões ligadas à renda e classe social), elas por si não explicariam as inúmeras vivências e possibilidades de viver a condição de jovens dessas pessoas.

As observações desenvolvidas nesse capítulo são sobretudo desafios analíticos, ou seja, questionam como perceber, do ponto de vista da pesquisa, as nuances e diversidades de práticas sociais que envolvem grupos pertencentes, por exemplo, a uma mesma classe social. O desafio é perceber as diferenças sem desconsiderar as condições em que são desenvolvidas as experiências juvenis; condições essas que estão ligadas a um mundo com mais incertezas do que julgavam os nossos pais. Isso não significa assumir o discurso niilista ou de completo fim das estruturas sociais, que, nos dizeres de Boaventura de Sousa Santos (1997), configuram uma pós-modernidade celebratória. Esse discurso tende a propagar a ideia de quebra absoluta dos marcos que definiriam o que é ser adulto e o que é ser jovem. O desafio está em analisar a diversidade de transições em um contexto social que guarda mudanças significativas de estruturas, mas que ao mesmo tempo conserva tendências de manutenção. Esses elementos aparecem difusos no tecido social e devem ser percebidos, especialmente em países como o Brasil, a partir das experiências com o lugar.

Entendemos que essa pluralidade se apresentava talvez como o primeiro desafio no desenho de um programa como o ProJovem. O segundo desafio, este de ordem mais explícita, diretamente ligado aos objetivos da política, era o de levar a esses jovens um patamar mínimo de exercício de seus direitos (especialmente o direito à educação), aquilo que Rawls chamaria de acesso à estrutura básica da sociedade, que nesse caso se direcionava para a conclusão da etapa obrigatória do ensino no Brasil e, conjuntamente, o oferecimento de uma experiência de qualificação (em modalidades iniciais) e de prática cidadã. Como falamos anteriormente, os desafios eram ousados (considerando inclusive o tempo de integralização do curso) e estavam imbuídos da ideia de garantir direitos fundamentais à juventude participante. O programa não se limitava aos aspectos educacionais e, apesar da participação do Ministério da Educação (MEC), não se situava nas ações deste ministério, nem em outros onde tradicionalmente programas dessa natureza eram abrigados. Qualificar, ensinar e promover ações cidadãs, ainda que não tenham sido uma novidade no quadro das políticas para jovens no país, era mais que um tripé em que o programa se fincava. Era sobretudo uma aposta de reorientação das políticas para os jovens no país.

A compreensão dos efeitos do programa nos municípios que, sobremaneira, acabavam sendo o *locus* real de materialização do ProJovem, fora o caminho de pesquisa por nós escolhido. No contexto relatado, a percepção das possíveis repercussões na trajetória de quem concluiu o programa ganhou certa relevância. Mesmo não tendo conseguido realizar uma composição amostral que nos permitisse traçar elementos de generalização sobre os efeitos do

programa em relação aos egressos, os dados levantados apontam pistas, tendências e, quiçá, algumas conclusões. A primeira tendência refere-se aos efeitos na trajetória de escolarização.

Por razões várias, nossa pesquisa com os egressos acabou sendo um recorte "feminino" da realidade do programa. O processo de escolarização de boa parte das mulheres pobres fora marcado pelo nascimento do primeiro filho. Para algumas jovens, especialmente as que afirmaram terem saído da escola em virtude da necessidade imediata do trabalho, a trajetória anterior de escolarização já se encontrava deveras prejudicada em comparação com aquilo que seria o ideal (relação idade-série). Entretanto, para outro grupo de mulheres, essa trajetória educacional não se distanciava tanto do ideal, considerando essa mesma relação série-idade. O fator "maternidade" para elas teve peso decisivo na ruptura com o ciclo de escolarização. É claro que esse elemento não deve isolado das questões econômicas, por exemplo. Possivelmente, uma mulher jovem de classe média ou alta[54] que acabara de ser mãe teria oportunidades diferentes. Mas (ouso dizer) tanto em um caso como em outro, a maternidade surge como uma possibilidade de mudanças nas relações (juvenis) que o sujeito tem com o mundo. No caso dessas mulheres, o abandono da escola estando perto de concluir o ciclo fundamental mostra que, superada essa etapa inicial, o retorno a essa instituição apresentava-se como um desejo quase inevitável.

Parece claro que um dos maiores méritos do ProJovem fora o de ter propiciado esse retorno, uma vez que provavelmente o ensino regular (para as mulheres mais velhas) não mais se configurava como o lugar dessas pessoas. O ProJovem, portanto, acabou sendo acima de tudo um programa de oportunidades, de ampliação (ainda que tímida) das possibilidades de escolha dos sujeitos. Para essas mulheres, a escolha teve relação com a reintegração, com a reconciliação frente a uma situação passada que não lhes era desagradável, ou seja, a própria escolarização.

Outro ponto em destaque é que, por mais singular que seja um espaço como é o de João Pessoa, há tendências analisadas por nós que seguem um caminho nacional. Sem dúvida, o critério "nacional" de características necessárias à participação do programa favoreceu esse movimento. Como exemplo, temos a situação da trajetória profissional dos jovens, geralmente marcada por fortes relações de precarização. Ainda que o curso de qualificação do ProJovem

[54] Uso esses termos "classes baixas, médias e altas" sem atribuir a eles um valor preciso. Evidentemente estão correlacionados à questão econômica, mas as atuais configurações da sociedade brasileira, o aparecimento da classe "C" emergente e consumidora (ainda que o fator midiático seja tão menos preciso que as explicações técnicas sobre o fenômeno), têm trazido outros elementos que tornam a catalogação das classes no Brasil algo sociologicamente mais complexo. Entretanto, uso os referidos termos à moda antiga, ou seja, procurando identificar aqueles que são pobres, os não pobres de maior padrão de consumo e os ricos. Em suma, o uso do termo liga-se mais ao imaginário outrora construído por nós mesmos do que propriamente a uma precisão técnica.

tenha sido visto, de forma geral, como positivo, sua efetivação não contribuiu para a elevação de *expectativa* de se arrumar um emprego. Os dados dos egressos em João Pessoa confirmam essa tendência, uma vez que os respondentes relataram uma baixa repercussão do curso na trajetória laboral. Essa baixa expectativa de se ter um emprego após o curso se revelou tanto imediatamente após a conclusão do ProJovem quanto a médio e longo prazo, ou seja, passados cinco (primeira turma), quatro (segunda) e três anos (terceira turma) após a conclusão do curso. Sublinhamos que, diferentemente dos dados nacionais, os egressos de João Pessoa participantes dessa pesquisa tinham feito integralmente os cursos de qualificação, com aulas teóricas e práticas. Essas afirmações não objetivam atribuir qualidade à formação oferecida, muito menos deixar de notar que elementos externos (como a dinâmica de trabalho da própria cidade) podem contribuir mais com o ritmo de contratação e não contratação em relação ao mercado do que outros ligados ao curso. Contudo, voltando sempre à nossa pergunta de pesquisa, se indagarmos quais as principais contribuições na trajetória daqueles que concluíram o programa, decerto os elementos de escolarização (inclusive no que se refere à implicação de se sentir mais qualificado para arrumar um emprego) aparecem como preponderantes. Ainda merecem destaque as relações interpessoais construídas pelos jovens no programa e a boa avaliação das ações comunitárias que, a nosso ver, acabaram sendo um reforço para essa "segunda socialização" juvenil.

O aumento da autoestima e a valorização dos conhecimentos e amizades desenvolvidas no ProJovem são destaques quando buscamos compreender possíveis repercussões do programa. Outras pesquisas na área (ANDRADE; ESTEVES; OLIVEIRA, 2009; LEÃO; NONATO, 2012) apontam essa tendência, mostrando que um dos pontos mais bem avaliados do ProJovem fora a apresentação de novas possibilidades ao público que o frequentou. É nesse quadro que parece estarem inseridas as ações comunitárias. Considerando a opinião dos respondentes dessa pesquisa, fica clara a satisfação com o trabalho desenvolvido, especialmente no PLA. Mas essa importância não se traduziu em formas "tradicionais" de participação na comunidade. Como ressaltamos no primeiro capítulo dessa tese, o próprio termo "comunidade" em si já é carregado de imprecisões teóricas e muitas vezes, quando usado, traduz formas consagradas de participação que não necessariamente são atrativas às pessoas, especialmente aos jovens. O termo comunidade acaba sendo carregado de certos estereótipos que não contribuem para um pensamento mais fecundo sobre o assunto. Não estão incluídas, nesse tipo de visão sobre "comunidade", as formas de socialização não territoriais, as relações identitárias não fincadas em instituições e entidades, as formas de engajamento político não tradicionais. Se estar em comunidade é compartilhar aquilo que é

comum, o não engajamento dos jovens com associações e grupos formais não é um indicador de uma possível letargia frente aquilo com que ele se identifica. Por isso mesmo se questiona em que medida o programa investiu em uma espécie de atuação política que pudesse ser desinteressante ao próprio jovem.

O caso relatado pela coordenadora de ação comunitária de que o núcleo deveria escolher uma forma de intervenção no PLA é a expressão de que certos consensos podem soterrar interesses específicos, que teriam muito mais a ver com as construções identitárias de um jovem com seus grupos, com aquilo que compreende como espaço em comum, com a sua *comunidade*. É evidente que esforços na promoção de ações nos bairros, nas ruas ou a partir de temas que reconhecidamente afligem as periferias da maioria dos centros urbanos no Brasil são positivos. No entanto, em se tratando de possíveis repercussões, estas pareceram muito mais de caráter pontual do que de outra espécie. De qualquer forma, e isso é um ponto acentuado pelos respondentes, esses elementos pareceram ter colaborado mais com uma integração, com uma socialização entre os participantes, estando portanto mais ligados a dimensões como autoestima e criação de círculos de amizades.

Retomando a argumentação do início deste capítulo, o trabalho com egressos tem se mostrado uma estratégia promissora para se avaliar o movimento e os possíveis efeitos de políticas. Contudo, e nesse momento voltamos aos objetivos que organizaram essa tese, compreender possíveis efeitos de uma política no quadro maior do local em que esta fora materializada requer a compreensão de outros elementos que, de alguma forma, contribuem para dar um juízo de valor não à política em si, mas justamente aos efeitos que ela causou. Poderíamos ser perguntados se ao avaliar os efeitos não estaríamos avaliando também a política. Não há uma distinção rígida, uma separação cartesiana entre a forma como um programa fora implementado e suas repercussões. Entretanto, se há uma relação, esta não é direta. É mediada por uma série de fatores que não permitem aplicar um pensamento silogístico entre a implementação de um programa e suas consequências. Em termos hipotéticos um programa pode ter sido implementado de forma perfeita, incluindo os gastos e prestação de contas, a gestão de patrimônios e pessoas, dentre outros elementos; contudo, seus efeitos podem ser distantes daquilo que havia sido previsto. Seus efeitos podem também potencializar e mostrar elementos que não se encontravam originalmente no desenho da política, mas que surgiram por força das relações sociais que, ainda que sejam previsíveis em determinados aspectos, sempre podem transcender aquilo que se planeja. É nesse sentido que justificamos o trabalho de compreender os efeitos do ProJovem em João Pessoa, sem que isso seja necessariamente uma avaliação do ProJovem.

Considerando nossas intenções investigativas, a pesquisa com egressos em si não possibilitaria perceber um fenômeno maior, qual seja: possíveis implicações do programa na dimensão política e institucional no município em que o mesmo fora executado. Percebe-se que esse movimento vai além dos efeitos do programa frente aos seus usuários, ainda que esse aspecto seja importante. É assim que vislumbramos a criação de outra frente de pesquisa que dialoga intrinsecamente com nossos objetivos: compreender o tipo de repercussão política e institucional da ação federal (o ProJovem) quando *enraizada* no ente subnacional. O termo em destaque coloca um ponto de interrogação na frase anterior. Ao questionarmos que tipo de repercussão poderíamos encontrar no município, perguntamos em que medida a política planejada no âmbito federal se enraizou, criou vínculos, repercussões, desdobramentos, na dinâmica municipal, nas dimensões políticas e institucionais em João Pessoa. Houve repercussão do ProJovem na forma como o município conduziu suas ações para a juventude? O ProJovem repercutiu politicamente no município? Qual seria a natureza dessa repercussão? O ProJovem se apresentou como uma ação mais perene, com desdobramentos intensificados no quadro da organização estatal do município, ou se constitui como uma ação isolada e pontual? Essas são algumas das questões que nortearão o próximo capítulo.

CAPÍTULO 5: POSSÍVEIS EFEITOS E/OU REPERCUSSÕES DO PROJOVEM EM JOÃO PESSOA: DIMENSÃO POLÍTICO/ INSTITUCIONAL

5.1. Introdução

Este capítulo trata de possíveis efeitos/repercussões do ProJovem em João Pessoa, considerando aquilo que denominamos nesta pesquisa de dimensão político/institucional. Temos usado o termo muitas vezes de forma conjugada e isso revela algumas intenções. A ideia é a de que ao compreender os efeitos de um programa federal no município, seria preciso perceber como o programa – expressão da política pública, entendida como ação do Estado –, dialoga com a "política" local, com os arranjos, com as ações dos sujeitos que, ao aturarem como agentes públicos, são os principais responsáveis pela sua implementação. Se utilizarmos as definições da língua inglesa, amplamente usadas para introduzir conceitos na teoria política, que não são diferenciados na língua portuguesa, essa dimensão política da pesquisa envolveria tanto a *Polity* – que diz respeito à esfera pública, ao governo e ao Estado, quanto a *Policy* – mais ligada aos processos de gestão, programa político, princípios e diretrizes da gestão pública. O termo "institucional" sugere o mesmo movimento. O de perceber em que medida um programa cria raízes, se institucionaliza e promove consequências mais perenes, que resultem em seu enraizamento na vida institucional da gestão municipal.

Ainda que tenhamos justificado o emprego do termo como uma espécie de "binômio", as relações entre política e institucionalidade estão longe de ser uma unidade (não se aplica aí a conhecida unidade dos contrários, termo utilizado amplamente nos manuais de dialética marxista). Na verdade, poderíamos dizer que existe uma permanente tensão entre a ação política – que, em termos arendtianos se remete à criação do novo, às possibilidades humanas de superarem a letargia típica da ausência de diálogo – e a instituição. Essa, a instituição, por um lado nos "salvaria" das inseguranças de um mundo criado por homens, da tendência hobbesiana de instauração do caos; por outro, nos impediria de perceber novas formas do agir político. O que nos cabe, por ora, é destacar que a percepção das possíveis repercussões de um programa como o ProJovem sempre navega em mares tortuosos, uma vez que efeitos políticos podem ou não ser vislumbrados no panorama institucional e vice-versa. Esse tipo de análise requer alguns cuidados. O principal é deixar claro ao leitor a não pretensão de uma síntese, de um desfecho analítico ao final do capítulo. Não há síntese, não só pelas limitações analíticas

do pesquisador, mas sobretudo porque talvez política e instituição sejam termos não fadados à reconciliação. Nada melhor do que deixar isso claro já nos escritos introdutórios.

As fontes principais que subsidiaram a escrita desse capítulo provém basicamente de entrevistas semiestruturadas realizadas com os gestores do ProJovem em João Pessoa. Como antecipamos em capítulos anteriores, a escolha dos gestores se deu basicamente pela hipótese de que eles seriam os mais inseridos nas relações de construção do ProJovem, num sentido próximo à metáfora kafkiana descrita por Hannah Arendt (2000) no seu eminente livro "Entre o passado e o futuro". Nessa metáfora, Kafka descreve o homem no meio de duas forças contrapostas. A da esquerda quer empurrá-lo para frente, mesmo movimento da força da direita, que tenta vencer o seu oposto[55]. Talvez seja um exagero afirmar que os coordenadores do ProJovem seriam a representação do personagem kafkiano e que as duas forças antagônicas seriam os dois níveis de governo do Estado federativo: União e município. Mas insistimos no poder explicativo que sugere essa metáfora. Boa parte dos discursos desses mesmos coordenadores sustentava a ideia de parceria entre o município e o governo federal. Os coordenadores se constituíam em "sujeitos-chave" para compreender possíveis efeitos políticos e institucionais, na medida em que eles se encontravam sob duas forças com demandas próprias. A primeira seria a força da coordenação nacional do ProJovem. O programa tinha um caráter "nacional", uma vez que grande parte de sua estrutura de funcionamento tinha sido pensada e desenvolvida nessa esfera de governo, incluindo os materiais didáticos do programa, únicos para todo o Brasil. Essa "força" federal requeria das esferas locais que estas chegassem a objetivos únicos, definidos nacionalmente; requeria padrões mínimos de funcionamento dos núcleos, formas semelhantes de recrutamento e de formação dos educadores (pagos com verba federal); requeria ainda o cumprimento de prazos e a realização de exames (o Exame Nacional de Certificação) em datas únicas, definidas nacionalmente em calendário prévio. A outra "força" era a dimensão local, a forma com que a gestão municipal incorporou (ou não), deu apoio (ou não), assumiu (ou não) o programa no âmbito de suas estruturas políticas e institucionais. Esses papéis (no sentido de *scripts*) de mediação eram exercidos pelos coordenadores do programa. Eles eram, portanto, protagonistas. O termo "protagonista" vem do grego *Protagonistés* (Proto - principal,

[55] Cada uma dessas forças utiliza-se do homem para se irromper contra a outra, fazendo com que a única alternativa a fazer seja sobrepujar-se a elas, saltar de suas pressões para avaliá-las. Esse espaço hipotético, na interpretação de Arendt sobre a metáfora kafkiana, seria o lugar do pensamento, uma espécie de "não tempo" que nos deixaria por alguns instantes livres da angústia de estarmos encurralados pelas forças do futuro e do passado.

primeiro; agon - luta; agonistes - lutador). Eram, portanto, os personagens principais de uma peça dramática, as pessoas que desempenhavam ou ocupavam o primeiro lugar em um acontecimento. Se os coordenadores locais não eram os únicos atores, certamente estavam em papel de destaque, por isso a escolha desses sujeitos para a composição do rol de entrevistados, cujas manifestações subsidiam esse capítulo.

Na próxima seção iremos nos ater às discussões sobre enraizamento, destacando alguns elementos iniciais de implementação do programa em João Pessoa que nos ajudem a perceber como o ProJovem fora ganhando ares de institucionalidade no município. Esses elementos também são importantes para identificarmos os agentes centrais na concretização das ações do ProJovem. Procuraremos argumentar que o programa fora se consolidando no município submerso em um *caldo histórico* onde se encontravam o envolvimento pessoal dos coordenadores, movimentos de fraca institucionalização do programa e, paradoxalmente, um ambiente político favorável dentro da própria gestão municipal. A quarta seção do capítulo discutirá as tensões entre as dimensões apresentadas, a política e institucional, e o que se pode vislumbrar por efeitos do programa em João Pessoa. Por fim, a última seção fará uma retomada das duas "frentes" de análise desse trabalho, que resultou em duas estratégias metodológicas: os questionários com egressos e as entrevistas com os gestores. Como temos procurado defender ao longo desta tese, perceber as repercussões do ProJovem em João Pessoa requer um movimento amplo, uma pergunta única realizada a diferentes atores. A pergunta, uma espécie de resumo dos nossos próprios objetivos desse trabalho, constrói-se na inquietação em compreender o que efetivamente ficou do ProJovem, passados oito anos de seu início no município. Analisar a resposta dos egressos e dos coordenadores, percebendo as interligações entre essas "fontes" de informação, é, na verdade, o caminho analítico escolhido nessa pesquisa.

5.2. A questão do enraizamento: elementos de estruturação do ProJovem em João Pessoa

O termo "enraizamento" tem sido frequentemente utilizado no campo das políticas sociais para a análise de programas e projetos governamentais, no sentido de compreender em que medida essas ações são incorporadas pelos sujeitos institucionais que as implementam. O termo sugere um movimento complexo, por vezes muito explorado e pouco problematizado como categoria teórica no campo das políticas públicas. A palavra enraizamento é derivada de raiz – do latim *radix* –, amplamente empregado no campo das ciências naturais. O

interessante no emprego “botânico” do termo é que o ato de enraizar geralmente está ligado à transposição de uma planta para outro lugar, de modo a que ela se adapte a este novo local e possa prosseguir o seu ciclo de vida. Está presente, portanto, um elemento *externo*, novo, que, ao chegar a um ambiente diferente daquele em que é o originário, precisa criar estratégias para poder sobreviver. Voltaremos mais tarde à inspiração botânica. Antes, contudo, é necessário distinguir outras áreas do conhecimento, especialmente no campo das ciências humanas e sociais, que têm feito uso desse conceito para explicar fenômenos complexos.

Ainda que nos detenhamos ao enraizamento como categoria que nos possibilita compreender fenômenos humanos e sociais, há uma série de termos e conceitos que se assemelham a ele, como, no campo da filosofia, as discussões de identidade, socialização, alienação, dentre outros. Alguns desses termos poderiam ser vistos como sinônimos conceituais do que compreendemos como o ato de enraizar-se, enquanto outros, como a própria alienação no contexto marxista, se apresentaria como antônimo, como um processo de desenraizamento, conforme aponta Simone Weil. Essa filósofa tem sido recorrentemente lembrada por utilizar o termo enraizamento em suas reflexões. Para ela,

> O enraizamento é talvez a necessidade mais importante e mais desconhecida da alma humana. É uma das mais difíceis de definir. O ser humano tem uma raiz por sua participação real, ativa e natural na existência de uma coletividade que conserva vivos certos tesouros do passado e certos pressentimentos do futuro (WEIL, 1980, p. 347).

Trabalhando a concepção da autora, Frochtengarten (2005) destaca:

> O enraizamento pressupõe a participação de um homem entre outros, em condições bastante determinadas. O homem enraizado participa de grupos que conservam heranças do passado. Podem ser transmitidas pelas palavras dos mais velhos: um ensinamento, uma sugestão prática ou uma norma. Podem ser recebidas como bens materiais: a paisagem de uma cidade, a terra revolvida pelos ancestrais, a casa por eles habitada ou objetos que revivem feitos de antigas gerações. Em outros termos, diríamos que a participação social do homem enraizado está assentada em meios onde recebe os princípios da vida moral, intelectual e espiritual que irão informar sua existência. Participação que pode vir do nascimento, da casa, da vizinhança, do trabalho, da cidade (p. 30).

Portanto, seguindo as intuições dessa percepção, o ato de enraizar-se pressupõe uma adaptação ao novo, àquilo que originalmente não está no sujeito, mas que de alguma forma ele irá absorver e incorporar à sua identidade. Isso não significa, entretanto, uma adaptação

passiva, mecânica, pelo contrário. Tomando por empréstimo o conceito piagetiano de equilibração, essa pressupõe a reestruturação, a busca por um equilíbrio dinâmico diante de informações que dialogam com nossas estruturas mentais desestruturando-as para uma nova estruturação. Considerando os aspectos sociais, a ação de enraizamento é sempre tensa porque desafia a estrutura nova frente ao *forasteiro* que aparece em sua frente, pronto para incorporá-lo ou destruí-lo. Essa metáfora é descrita por Arendt (2001a) para explicar o nascimento. Na verdade, aquele ser indefeso – o recém-nascido – pronto a ser adaptado a uma estrutura social que fora formada muito antes dele, também é uma ameaça à sociedade, que pode ter naquela criança o início de seu próprio fim. Portanto, o enraizamento pensado como sinônimo de adaptação, pressupõe uma relação tensa entre aquele que se enraíza e a estrutura em que é realizado o processo. Nesse caso, não caberia o dualismo sujeito-objeto, mas o conflito permanente entre atores ativos que, ao se encontrarem, podem provocar choques dignos de processos revolucionários.

Outra área nas ciências sociais que nos dá elementos interessantes para pensarmos o conceito de enraizamento, com desdobramentos mais palatáveis para a dura área das políticas públicas[56], é a sociologia econômica, melhor dizendo, a Nova Sociologia Econômica. O termo *enraizamento* (no inglês, *Embeddedness*) fora utilizado em um famoso artigo, escrito em 1985, intitulado "Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddeness", escrito por Mark Granovetter. A questão do enraizamento é tratada pelo autor no campo da sociologia econômica. Granovetter procura se afastar de duas formas de compreender as relações entre economia e sociedade. A primeira forma de compreensão atribui uma não relação entre aquilo que seria o *homus economicus* e a própria sociedade, uma vez que tal abordagem minimizaria os efeitos das relações sociais no comportamento econômico dos sujeitos. Aquilo que desviaria o comportamento racional do homem econômico seria uma deturpação, fora da alçada teórica da economia. O outro contraponto fundamenta-se nos teóricos que supervalorizam o papel do "fator social" nas relações econômicas. O extremo dessa abordagem é a negação da ação do indivíduo, uma vez que ele seria em tese sempre levado a agir no campo econômico a partir das influências do fato social, utilizando um

[56] Trata-se de uma singela provocação que sugere um debate denso sobre os campos de conhecimento que tratam de políticas públicas. A provocação se dá por certa tendência deste campo em considerar os elementos estruturais do Estado, sujeitos coletivos, classes sociais e relações burocráticas, temas recorrentes aos estudiosos das políticas públicas e que, de certa forma, ao serem predominantes, sombreiam questões menos "objetivas" ou "não mensuráveis", como a própria subjetividade dos atores sociais. Não significa que temas como "identidades", por exemplo, estejam distantes e não sejam abordados no campo das políticas públicas. Entretanto, para efetuar esse caminho seria preciso uma dose de imaginação sociológica e outra de ousadia nas formas metodológicas de análise. Ball (2011) adverte que, justamente no campo da análise de políticas educacionais, esses dois elementos são cada vez mais raros.

conceito caro à Émile Durkheim. A proposta de Granovetter é compreender os processos econômicos sem entrar nesses extremos, mas percebendo as relações sociais como elementos importantes na formação das ações dos sujeitos. Essa influência da dinâmica social não pode, contudo, ser isolada dos fatores estruturais e institucionais que compõem o conjunto das sociedades modernas e que, portanto, se apresentam como estruturas sociais a serem consideradas. Essas estruturas, por vezes, condicionam as relações estabelecidas no plano econômico. Conforme esclarece Vinha (2001):

> Para Granovetter, absolutizar o peso dos valores sociais nas relações humanas é tão equivocado quanto superestimar a presença do oportunismo barganhador. O autor propõe substituir essa noção pela de ator econômico influenciado por contextos sociais e olhá-lo no interior das redes sociais, que potencializam e fiscalizam as ações econômicas. Na interpretação de Granovetter, empreende-se uma análise fértil da ação humana quando se evita a atomização explícita dos extremos teóricos das concepções sobre socialização, propondo o approach do embeddedness como um meio termo (p.216).

O uso do conceito de enraizamento na moderna sociologia econômica nos dá algumas pistas para transcender o campo dessa disciplina e procura compreender o fenômeno no contexto das políticas públicas. A primeira pista está, justamente, na compreensão do papel ativo do ator social na implementação dos programas e projetos do Estado, portanto, nas políticas públicas. Nota-se que, nesse momento, utilizo o termo “políticas públicas” identificando-o com a ação do Estado, conforme analisado por Muller e Jobert e trazido para o campo das políticas educacionais no Brasil por Azevedo (2001). São conhecidos diversos estudos que analisam o papel dos agentes públicos, dos componentes da burocracia, das motivações eleitorais no campo da formulação das políticas. Essa mesma burocracia, as demandas externas, dentre outros fatores, também são situados na literatura de avaliação de políticas públicas para a compreensão do fenômeno de implementação de programas e projetos de governo. Entretanto, com exceção de algumas abordagens como a própria perspectiva pluralista das políticas públicas proposta por Muller e Surel (2002), poucas consideram a construção de redes sociais e o papel “subjetivo” dos atores que acabam tendo poder de influência na condução de programas de governo.

Esse tipo de análise transcende as formas clássicas de compreensão da burocracia na medida em que não são simplesmente categorizados os comportamentos padrão ou desviante do burocrata, mas sim das relações intersociais por um lado, e estritamente pessoais por outro,

que movem os sujeitos e que, em parte, direcionam a política, a forma de implantação de um dado programa constituído institucionalmente. Isso não significa, e essa seria uma segunda pista proposta pela nova sociologia econômica, que devamos supervalorizar nem o papel das relações sociais constituídas pelos atores que implementam as políticas e muito menos as motivações isoladas de foro íntimo (quando o agente público age pelos seus interesses pessoais, por exemplo). Seria necessário considerar não só as relações sociais e a vontade individual do sujeito, mas a própria dimensão estrutural do Estado que condiciona as ações dos atores. Nesse caminho analítico, deve-se evitar uma compreensão de *laissez faire* do sujeito em relação à política. Tampouco a visão do Estado como a figura do Leviatã que impede a atuação dos atores sociais.

A consideração dessas questões fornecem elementos para o emprego do conceito de enraizamento considerando as relações sociais e redes estabelecidas entre os atores envolvidos no processo e as estruturas e instituições que condicionam as ações dos sujeitos. Há outro elemento importante a ser considerado e que nos remete mais uma vez às analogias botânicas. Boa parte das explicações da área enfatizam que o enraizamento significa uma transposição, ou seja, um movimento de retirada de uma estrutura (orgânica) de um lugar e a reimplantação dessa mesma estrutura em outra, criando raízes e se fincando como vida. Portanto, essa inspiração, voltando ao campo da política, nos faz colocar um terceiro elemento de análise, qual seja, as relações estabelecidas entre diferentes esferas do Estado na formulação e, especialmente, implementação de programas e projetos governamentais. Assim, não se trata de mero transplante, mas de uma relação conflituosa entre o espaço onde surge o programa (aquilo que poderíamos chamar de situação de origem) e onde ele passa a ser implementado (situação de destino). Esse tipo de análise faz mais sentido em países como o Brasil, ou seja, um país federativo. Não bastaria apenas compreender os fenômenos locais das relações entre os atores sociais (relações de rede e interpessoais) e as estruturas. Mas sim compreender um terceiro agente que é a instância de origem do programa e, porque não dizer, o seu principal agente regulador, em interação com a instância de destino – o ente subnacional.

Em síntese, para a nossa proposta de compreensão dos efeitos de um programa para jovens – o ProJovem – e seus possíveis processos de enraizamento, propomos um caminho analítico que considere as relações e ações dos atores sociais envolvidos com a política (policy); as relações estabelecidas nos marcos estruturais e institucionais do local em que o programa é realizado e a tensão existente entre o ente federativo de origem da política pública e o ente de destino, onde a mesma é materializada. Para melhor esclarecer ao leitor, essa proposta analítica se apresenta na forma de três perguntas: quais as relações socais (e relações

de poder) que se estabeleceram no processo de implementação do referido programa? Como este programa dialogou (ou não) com os processos estruturais e institucionais do município em que fora implementado? Quais os elementos tensionados entre as duas instâncias estatais responsáveis pelo programa (União e município) que sugerem mecanismos de enraizamento da política nacional no âmbito local?

Considerando os caminhos metodológicos por nós escolhidos, cabe agora uma incursão sobre os elementos históricos que marcaram o início do ProJovem em João Pessoa. Como veremos, não se trata de uma cronologia de acontecimentos, mas de um processo analítico que, por meio da fala dos coordenadores, busca compreender os contextos que fazem com que uma política crie raízes.

5.2.1. O início do Programa e as motivações dos sujeitos

Um dos elementos importantes a se destacar no ProJovem é que a maioria dos seus coordenadores aponta uma "identificação" com o programa como um dos fatores mais importantes para seus respectivos engajamentos. Como sublinham Duarte e Oliveira (2007), isso não é uma característica exclusiva de um local, portanto de João Pessoa, mas aparece como um elemento comum na fala de diversos coordenadores do programa no Brasil. Em pesquisa realizada com esses atores no início de suas atividades no ProJovem original, as autoras apontam essa identificação como um fator recorrente.

> A confiança expressa na proposta do Programa é patente. O trabalho de convencimento se mistura ao esclarecimento do que é o ProJovem e isto seria considerado suficiente para resolver a questão e eliminar as resistências. E observamos que em muitos casos esses gestores assumem o Programa como algo deles, sobre o quê tem a responsabilidade e o compromisso de fazer acontecer e ter êxito, mais que uma obrigação formal de trabalho, um compromisso político, uma militância (DUARTE; OLIVEIRA, 2007, p. 50).

Tão forte quanto o termo identificação é a alusão de que o ProJovem, primeiramente, seria um programa que se diferenciaria das outras ações no campo da educação. Há de se perguntar se esse elemento é apenas uma coincidência subjetiva dos coordenadores ou se há fatores, na própria proposição da política, que justifiquem essa interpretação. O outro ponto é que boa parte desses mesmos coordenadores atribuem ao programa (e a identificação que eles passam a ter com o ProJovem) uma ação de forte apelo social, uma espécie de atuação que viria a "resgatar" uma dívida histórica do Estado com os jovens.

> Trabalhar em um programa desse sem ter a clareza de que existe um débito real e que não vai ser possível fazer a correção, mas que é possível àqueles que estão irem em busca daqueles que estão querendo, segurar essa oportunidade. É importante que o jovem se reconheça. Isso, que ele é um ser desejado naquele espaço, que quase todos que saem da escola se sentem indesejados (E4).

Algo que possivelmente explicaria esse "clamor" do programa estaria ligado primeiramente à sua proposta, e por fim ao próprio perfil profissional que alguns desses coordenadores (e aqui nossa capacidade de generalização diminui consideravelmente, uma vez que me refiro à realidade de João Pessoa) tiveram antes de chegar ao ProJovem. Os fatores ligados ao programa já foram abordados em capítulos anteriores, especialmente pelo fato do mesmo ter sido criado em uma "nova" estrutura do Estado brasileiro e por, insistentemente, se apresentar como uma ação distinta no campo das políticas públicas da juventude. Politicamente, o próprio fato do ProJovem não se vincular institucionalmente à Educação de Jovens e Adultos (no que se refere à posição do programa no quadro organizacional do governo federal) o credenciaria para uma suposta inovação, um "novo marco" das políticas para jovens no Brasil (BRASIL, 2005). A própria distinção em ser uma política de juventude (e não uma política educacional propriamente dita) já indicaria algumas mudanças, especialmente para profissionais que tradicionalmente trabalhavam no campo educacional. Para além dos coordenadores, me refiro também aos professores que, como apontam outras pesquisas, tenderam a uma positiva aceitação da proposta "diferenciada" do programa (ARAÚJO, 2011).

O segundo elemento em destaque refere-se ao perfil dos coordenadores. Não seria impossível imaginar que a própria caracterização do ProJovem requeresse um perfil de coordenadores que se diferenciasse de um padrão profissional dos que tradicionalmente trabalham nas redes de ensino e nas escolas. Ao programa, nessa hipótese, não interessava um burocrata da educação, mas alguém comprometido com certa "linguagem juvenil", ou, pelo menos, com uma concepção de juventude que estava instaurada em suas diretrizes. Mas entendo que essa questão deva ficar apenas no campo das hipóteses, uma vez que não houve qualquer direcionamento do governo federal que induzisse esse tipo de perfil para os coordenadores. A escolha, ou seja, a composição do comitê gestor local e da equipe de coordenação ficava a cargo do município.

Ainda nessa linha de raciocínio, uma segunda hipótese transferiria essa responsabilidade às municipalidades, ou seja, nessa perspectiva o município, ao incorporar a visão do programa, delineada em âmbito federal, imediatamente iria compor uma equipe de trabalho a partir das características do próprio programa, e isso em tese explicaria porque em João Pessoa o perfil dos coordenadores era semelhante, não só no campo da identificação com o ProJovem como também no campo da formação, uma vez que boa parte da equipe de coordenadores era oriunda do terceiro setor. Essa hipótese, ainda que plausível, não estaria completamente confirmada pela consideração do imponderável, ou seja, daquilo que forma uma política em âmbito local e que foge à regra da intencionalidade dos governos e dos agentes públicos. Em outras palavras, como veremos no relato que se segue, a chegada do ProJovem em João Pessoa fora carregada de "improvisos", de "acasos", o que nos permite constatar a significativa dimensão do" não racional" na forma como o município incorporou inicialmente o programa. O termo "não racional" não significa ausência de pensamento, num sentido subjetivo, mas sim a ausência inicial de uma racionalidade no sentido weberiano, de uma racionalidade burocrática, uma intencionalidade administrativa advinda das estruturas de um aparelho estatal constituído. No município, a escolha dos coordenadores (e, como veremos, a fala abaixo pertence à pessoa que fora posteriormente coordenadora geral do programa) fora imbuída dessa não intencionalidade a qual nos referimos:

> Nesse momento, chegou um convite do governo federal pra secretaria chamando pra uma reunião em Brasília e ninguém sabia explicar direito o que era. Eu mesma não sei o que era e exatamente como é que chegou para o gabinete do prefeito; e aí se determinou uma pessoa da secretaria de desenvolvimento social, uma da educação e uma pessoa da secretaria de trabalho, emprego e renda. Na educação, quem iria era a pessoa que trabalhava com Educação de Jovens e Adultos. Mas não sei como é que foi isso que trocaram [a coordenadora de EJA] por mim. Porque alguém achou que como se trabalhava com juventude, embora tivesse a EJA, o meu trabalho lá dentro tinha um apelo maior à juventude do que o de EJA. Aí eu já tava num momento meio desgostoso, a verdade é essa, eu tava num momento de muito desgosto lá dentro da secretaria e eu não sabia do que se tratava, mas eu disse eu morei em Brasília – estou sendo bem honesta aqui pra poder contextualizar bem a minha participação. Não a participação do governo, mas a minha participação – então, eu morei em Brasília, faz muito tempo que eu não vou pra lá, então, eu vou lá e pelo menos revejo meus amigos. Eu vou pra esse negócio e fui. Quando eu cheguei lá que eu vi o que era; eu voltei completamente mobilizada pelo programa. (E1)

Essas observações, ligadas à inicial falta de intencionalidade, devem ser vistas tão somente no momento de chegada do programa no município. Isso porque na medida em que algumas dessas pessoas que formariam a equipe de coordenação tiveram o contato com a proposta do ProJovem, o fator de "identificação" mencionado no início desse tópico começou a despontar como preponderante; e esse fator motivou pessoas, portanto, motivou "intencionalidades" que iriam posteriormente se traduzir na efetivação local do programa. Nossa hipótese, e isso será demonstrado ao longo do trabalho, é que esse início do ProJovem resultou em consequências, em efeitos na forma como ele se implementou em João Pessoa. Um desses efeitos é o de que o programa fora movido pelas intenções pessoais, pela identificação dos seus coordenadores, o que gerou a princípio um alto nível de comprometimento e um baixo nível de institucionalidade. Em outras palavras, o programa se apresentava como politicamente forte e institucionalmente fraco. Neste caso, toma-se por política a concepção de Arendt, ligada à ação dos sujeitos, à aparição no mundo público. Não queremos afirmar que o ProJovem só fora instituído em João Pessoa em virtude das identificações pessoais dos seus coordenadores iniciais, sem a existência de um fator objetivo ligado à dinâmica de implementação de programas e projetos federais por parte do município. Isso seria supervalorizar a ação dos sujeitos, sem relacioná-las às estruturas. A exemplo dos estudos de Granoover (2007), seria apostar demasiadamente em uma concepção que enxergaria nas ações pessoais o único e decisivo fator para o sucesso na implementação de uma política que é concebida, por certo, fora do sujeito. Contudo, não se deve negar o peso dessa identificação inicial dos coordenadores, que impulsionou um engajamento quase que "emocional" desses atores com o programa.

> [...] mexe demais muito com o emocional. Vivenciar o ProJovem na sua essência mexe muito com seu emocional, muito, muito, muito (E4).

> É muito louco falar do ProJovem. Primeiro porque todo mundo é louco, é apaixonado de verdade. Muitos dizem que nós somos alienados, que isso não existe. Existe sim e é real e tá aí apresentando os resultados a nível nacional. Entendo que algum Estado e Município teve suas dificuldades, mas eu não vivi lá. Eu só vivi aqui. Então, eu só posso falar da experiência exitosa que a gente tem ao longo desses anos (E3)

> Eu achei que o ProJovem traduzia tudo que eu imaginava pra educação. Ele conseguia traduzir tudo. Então, eu fiquei completamente mexida mesmo e topei ficar na secretaria com o ProJovem. Já que ele achou que não tinha ninguém, eu deixei as coisas claras e fiquei com o ProJovem. (E1).

A última dessas falas apresenta uma síntese de nossas reflexões iniciais. Parece claro que as motivações pessoais dos coordenadores com o programa foram elementos decisivos, que marcaram a sua implementação inicial. Da mesma forma, essa identificação, ainda que carregada de elementos subjetivos que não caberia aqui descrever, não seria fruto de mero acaso, mas da proposta do próprio programa, que se apresentava como uma ação diferenciada. As próprias formações iniciais do ProJovem ressaltavam essa necessidade de compromisso do coordenador com a ação, com a paixão pelo próprio programa. Essa dimensão de "paixão" não estava apenas na afirmação recorrente de coordenadores nacionais do ProJovem, mas se apresentava como um elemento formativo, como sugere o texto que se segue[57], utilizado para a formação de gestores locais:

> O ProJovem Urbano é um programa complexo e repleto de desafios. Rompe com conceitos tradicionais, tanto na questão pedagógica, como na concepção e nos instrumentos de gestão e avaliação. Os gestores do ProJovem Urbano devem possuir a necessária competência técnica. Ela é indispensável, mas não é suficiente. É fundamental que se tenha compromisso político com a construção de uma sociedade justa, democrática e solidária (...) O ProJovem Urbano é um programa que tem que ser gerido com a cabeça e com o coração. É preciso ter coragem para inventar, humildade para aprender e competência e paixão para executar (BRASIL, 2008b, p. 95-96).

Então, o que queremos afirmar é que essa caracterização está longe de ser um atributo psicológico exclusivo dos coordenadores do ProJovem em João Pessoa, mas tem íntima relação com o que o próprio programa propunha como postura de um coordenador, que deveria abraçar o ProJovem como uma espécie de causa. Ademais, outros elementos da época, como o clima de "efervescência" por políticas de juventude, contribuíram para a construção de uma espécie de "clima social" em que se instaurou o ProJovem e que de certa forma repercutiu na forma como o programa se desenvolveu no município. Como relata o então coordenador de qualificação profissional:

> E naquela época tava uma efervescência dessa história de política para a juventude, e o programa vem nessa área com bastante identidade com o público jovem. O material todo com uma linguagem diferenciada, trazendo esse contexto do hip hop, do grafite, da linguagem dos jovens das comunidades mesmo, tentando trabalhar bem naquela perspectiva do

[57] Ainda que o texto se remeta ao ProJovem Urbano, esse clima por nós mencionado também diz respeito ao ProJovem original, talvez até com mais intensidade. Cabe o registro de nossa experiência pessoal como participante do SMA, presenciando as primeiras formações do programa ocorridas em Brasília – DF.

> protagonismo juvenil, do jovem não como um sujeito pacato ali e dependendo só de uma ação governamental, mas como um agente de transformação mesmo, de tentar empoderar esse jovem. Então, o programa era um programa muito inovador mesmo, que tinha uma característica diferente, essa coisa de integrar qualificação profissional, educação e cidadania. Tinha um diferencial muito grande por ser uma política de juventude realmente, veio naquele âmbito. Eu acho que isso fora um impulso muito grande no programa (E2).

Podemos identificar esse conjunto de fatores como uma espécie de caldo social em que se formou o ProJovem, nacionalmente e no município por nós pesquisado. Como falamos, essa tônica inicial acabou adquirindo contornos importantes que podem ser compreendidos como efeitos no campo da política e no campo institucional, no processo de "enraizamento" do programa. Há outros elementos iniciais que precisam ser destacados, a exemplo dos processos de formação da equipe inicial de coordenadores e a tônica dada por essa equipe ao ProJovem. A palavra *tônica* é empregada com sua finalidade gramatical, de identificar que aspecto singular dentro de uma estrutura (o programa) fora acentuado (tal qual a ênfase que se dá a uma sílaba em uma palavra). Isso irá revelar que, a despeito da estrutura aparentemente centralizada de organização do ProJovem, houve certo espaço local para que elementos do programa fossem intensificados em detrimento de outros. Em João Pessoa, esse elemento acabou sendo a formação, como veremos no tópico seguinte.

5.2.2. Composição da equipe de coordenadores e o papel da formação

Ressaltamos, no tópico anterior, que o ProJovem chegou em João Pessoa e fora assumido sem um planejamento prévio, sem uma intencionalidade própria que definisse a escolha dos coordenadores a partir de critérios mais objetivos ou, pelo menos, mais explícitos em algum quadro normativo da gestão municipal. O início do ProJovem, em 2005, coincidiu com o primeiro ano de gestão do PSB no município, que tinha como predecessor uma gestão que fora alvo de críticas ferrenhas do então prefeito eleito. Como observa Castro e Carvalho (2002), as transições de governo no país, especialmente nos municípios, não são um momento isento de contradições. Nesse caso, pelo próprio fator político-partidário, o primeiro ano de governo fora marcado não só pelo hercúleo esforço de conhecimento da máquina pública, mas pela reorientação de elementos da gestão municipal que se tornaram plataforma de governo, justamente porque se opunham ao modo de gerenciar o município das gestões anteriores. Também é importante o destaque de que, antes de completar um ano de governo, João Pessoa

já tinha tido dois secretários de educação. Esses elementos de certo modo explicam o clima de prioridades da secretaria– marcado pelo início da gestão e pela mudança de secretários em um curto espaço de tempo – e o papel que o ProJovem acabou desempenhando nesse contexto.

> E, na verdade, aconteceu uma coisa interessante, que o volume de coisas da secretaria de educação e as atenções estavam voltadas pro ensino regular e pros tremendos desafios que tinham. Então, no ProJovem nós ficamos sós. E eu, até montar a equipe, fiquei absolutamente só, mesmo. Tendo que fazer a proposta do programa pra João Pessoa. Não tinha ninguém... em 15 dias (...) Então, essa solidão, ela permitiu que eu colocasse, que eu imprimisse no programa uma carga pessoal muito grande, de compreensão da educação. (E1).

Essa "carga pessoal" a que se refere a entrevistada é por nós analisada como um fator decisivo na história de enraizamento do ProJovem no município. Isso porque esse processo acabou sendo o responsável pelos maiores diferenciais locais do programa, uma vez que havia por parte desses coordenadores uma espécie de *liberdade* de ação, sem que essa liberdade fosse traduzida como uma intencionalidade da secretaria de educação. Quando falamos mais uma vez na não intencionalidade, queremos abordar a questão de que não havia, no quadro institucional do município, um direcionamento claro de gestão local do programa. A liberdade era muito mais por uma ausência de controle da própria secretaria (seja por condições administrativas, seja pela própria não prioridade que o programa teve inicialmente no seu quadro político) do que uma deliberação clara de delegação de responsabilidades ao grupo inicial de coordenadores. Como consequência, o modo como o programa acabou se enraizando no município fora muito mais em função do grupo que se "empoderou" do ProJovem do que propriamente uma ação mais institucionalizada ou, melhor dizendo, mais impessoal. Estaria exposto um paradoxo entre a ação política dos sujeitos e uma possível dimensão republicana da política. A ação política dos sujeitos se expressa na carga e envolvimento pessoal no direcionamento do programa. Essa ação não é necessariamente algo individualista, visto que suas motivações (como parece ter sido o caso) podem visar o bem comum, o sucesso do programa em termos de inclusão dos jovens atendidos. Mas o paradoxo é que a política republicana sugeriria uma ação que não fosse identificada com os sujeitos individuais, mas com a instituição à qual esses sujeitos estavam vinculados (a secretaria). A falta de uma maior delimitação estrutural (ou controle por parte do poder municipal), por um lado, potencializou a dimensão política dos atores (que, como veremos, terá repercussões para

além do próprio programa), mas por outro lado fragilizou qualquer tentativa de se tratar o programa a partir do preceito de impessoalidade.

Nesse aspecto, no momento de formação da equipe de coordenadores (que eram inicialmente quatro), dois deles acabaram ao longo do ProJovem ganhando destaque no programa, uma vez que, passo a passo, foram se tornando protagonistas dos principais eventos que estruturaram o ProJovem no município. Isso significa que, se o processo já era institucionalmente frágil quando considerada a "solidão" do grupo de coordenadores, ficava ainda mais na medida em que decisões e articulações que foram vitais ao programa eram feitas por um grupo ainda menor de coordenadores. Não queremos afirmar que, do grupo dos quatro, apenas dois comandavam, impunham suas opiniões ao restante do grupo. O que queremos analisar é que na construção dos jogos de poder que são típicos de qualquer relação social (e institucional, por dentro das estruturas do Estado) as ideias de uma ou duas pessoas acabaram ganhando maior relevância, maior espaço no conjunto das decisões da equipe de coordenação. Essa equipe é que tinha o pleno controle do programa, uma vez que a figura do Comitê Gestor Local – com participantes da secretaria de educação, trabalho e desenvolvimento social – era praticamente inexistente. Essa concentração do poder decisório nos coordenadores (e mais especificamente em dois deles) permitiu uma impressão "local" ao desenho do ProJovem:

> Mas a gente teve um entrosamento muito bom, e logo muito matreiramente a gente conseguiu dar ao ProJovem um ritmo, porque se a gente fosse seguir também tudo que tava muito definido ali, talvez a gente tivesse trazido um peso pro programa. E a gente usou de algumas habilidades, vamos dizer assim, (...) Porque o ProJovem ele vem todo proposto pelo governo federal, mas ele tem uma abertura pra contextualização tremenda. Só é saber fazer a gestão. Então, você tem uma abertura muito grande pra contextualizar aquela ação. E fora o que a gente fez aqui (E1).

No intuito de compreender a fala da entrevistada, é preciso se ater ao termo "matreiramente" – muito utilizado no nordeste do país – e que significaria "de forma esperta, astuta". Sim, porque naquele momento, a reorientação local do programa passava por uma quebra das normas nacionais do ProJovem, no que se refere ao ponto que a equipe local passaria a dar maior tom, que era a questão da formação. Voltaremos ao caso após a próxima fala, da mesma entrevistada, que demonstra as estratégias usadas para reorientar a formação dentro do ProJovem em João Pessoa.

> Então, eu pensei, se botar professores da universidade pra formar esses professores aqui não vai dar em nada. Ou nós vamos sofrer muito pra ter isso. Então, eu conhecia como formadora muitos formadores que já trabalhavam, a gente era colega e trabalhava junto, que tinha uma visão do ProJovem, uma visão que permitia isso. Aí eu fui atrás dessas pessoas pra que elas fizessem a seleção, enriquecer a seleção, com essas pessoas, a seleção dos formadores. Foi uma seleção que a gente fez dentro da própria secretaria, com entrevistas e apresentação de currículo. Então, eu fui atrás de uma pessoa que tinha experiência em formação mas tinha uma ligação muito grande com o movimento negro (...) Fui atrás de uma pessoa que era formadora mas era atriz, também. Então, eu justifiquei pra Brasília que não era fácil encontrar professores doutores ou mestres que tivessem essa disponibilidade e, na época, a pouca visão que se tinha do nordeste e especificamente da Paraíba, foi fácil eles concordarem com isso. Eu disse, olhe aqui não tem muito doutor nem muito mestre e os que têm não tão dispostos a fazer esse trabalho e pronto. Eu consegui esse documento me liberando dessa obrigatoriedade, porque de fato esses formadores não eram doutores, eram pessoas que estavam no campo, assim como eu (E1).

É preciso fazer um esclarecimento inicial. Segundo o Decreto 5.557 de outubro de 2005, no seu artigo 13, parágrafo primeiro e terceiro inciso, caberia à União "promover a preparação específica inicial e continuada dos educadores, assistentes sociais e gestores locais do ProJovem" (BRASIL, 2005). A gestão nacional do ProJovem estabeleceu uma parceria com a Fundação Darcy Ribeiro (FUNDAR) para que fosse a responsável pela formação inicial da equipe de formadores, que poderia ser contratada pelo município parceiro do programa. No âmbito local, a diretriz do programa era a de que a equipe de formadores estivesse sob a responsabilidade de uma Instituição de Ensino Superior (IES), conforme aponta o Projeto do Programa ProJovem, datado do ano de 2005:

> A formação dos docentes para atuar no ProJovem - antes do curso e ao longo dele ficará a cargo de uma Instituição de Ensino Superior. Essa formação deverá focalizar o processo do ProJovem e todas as ações curriculares tratadas nas Unidades Formativas, tendo também como referência o Guia do Professor, cuja tônica será o processo de construção do conhecimento teórico-prático, integrando conteúdos do ensino fundamental, temas de qualificação para o trabalho e ação comunitária (BRASIL, 2005, p. 45).

A estratégia adotada pela gestão fora a de compor a equipe de formadores sem que necessariamente esta equipe estivesse ligada a uma IES – e sim a partir de um perfil requerido pela coordenação local. Sem entrar no mérito da competência ou não dos escolhidos, vê-se que a adoção de tal medida transgrediu a norma nacionalmente instituída. Na verdade, vários

relatos dos coordenadores atestaram a importância do modelo de formação no êxito do programa no município. Diversos veículos de imprensa, inclusive no próprio estado da Paraíba, apontaram o fato do modelo de formação em João Pessoa ser um "exemplo para o país (WSCOM, 2011)[58]". Por isso, pelo menos para esse momento, não discutimos o mérito, mas a estratégia local que procurou outros meios para a realização de uma atividade (formação) que tinha como principal objetivo disseminar a própria lógica do programa. E aí reside um fato curioso. Percebe-se que as ações de *redirecionamento* local da política, paradoxalmente, não visam o *redirecionamento* da política, mas a sua plena execução.

> Eu acho que o ProJovem em João Pessoa teve a força que teve por que nós soubemos ler o programa. Então, o programa diz que a gestão é com foco no pedagógico, foi o que a gente fez. Foi colocar em prática rigorosamente o desenho do programa. (...) Eu vi muitos modelos do ProJovem que, se eu estivesse, por exemplo, na coordenação nacional eu iria interferir. O próprio Recife. O que é que Recife fez com a qualificação profissional? Quebrou. (...) Mas a gente preferiu correr o risco de não ter 100% do que fazer outro programa como Recife e outras cidades fizeram que foi fazer a qualificação aqui e o ProJovem ali. Como se fosse um curso do SENAC, do SESC, do SESI (...) Então, eu acho que o sucesso do ProJovem foi porque a gente conseguiu colocar em prática o que tava no papel. A gente teve a sensibilidade e o compromisso, porque o desenho do programa é muito bom, a política é bem pensada (E1)

Diferentemente de outras ações por nós estudadas (SOARES, 2004), a reorientação local não deu novos rumos ao programa, mas na visão de seus coordenadores fez com que ela cumprisse o seu verdadeiro objetivo. Não se percebe um discurso crítico em relação às diretrizes do governo federal. Toda justificativa de não cumprimento de alguma norma do programa, no campo do discurso, se fundamentou na ideia de que a ação tinha sido necessária para a boa execução do próprio ProJovem. Portanto, o aparente desalinhamento fora, na verdade, para alinhar.

É nessa perspectiva que sustentamos a ideia de que as possíveis reorientações locais do ProJovem não ultrapassaram certo "limite" delimitado pelo próprio programa, ou seja, não caberia nesse estudo as interpretações (algumas delas recorrentes na área de políticas educacionais) de uma participação ativa da esfera local que, por exemplo, reorientasse o perfil da política pública. No caso da gestora entrevistada, tal perspectiva é confirmada quando, ao analisar possíveis ações de outros "projovens" no Brasil, identificava que eles estavam saindo

[58] A referência trata-se de notícia divulgada em um dos sítios sobre política mais acessados no Estado.

da proposta original do programa, ao fazer, por exemplo, a qualificação profissional à parte das atividades desenvolvidas nos núcleos.

Essa espécie de orientação local não pode ser vista de forma isolada, mas, sim, em relação com os mecanismos de regulação do ProJovem delineados no âmbito federal. Esse tipo de regulação, do ponto de vista teórico, se assemelharia a um misto entre regulação institucional e de controle, como observa Barroso (2005). O referido autor utiliza a tipologia empregada por Reynaud para definir três formas básicas de regulação, dentre as quais nos interessam duas: a institucional estaria ligada à produção de regras, normas e ações de uma determinada instância (federal) para orientar as ações de outra instância que possui "certa autoridade" (p. 730). No caso da regulação como controle, não se prevê apenas a produção de regras, mas "o seu (re)ajustamento provocado pela diversidade de estratégias e ações dos vários atores, em função dessas mesmas regras" (p. 731). As reflexões de Barroso nos ajudam a compreender um complexo mecanismo criado pelo próprio ProJovem para que a ação política (programa) fosse executada nos municípios e, ao mesmo tempo, regulada pela instância federal. No ProJovem, havia certa descentralização financeira. Diferentemente de outras políticas na área de educação, a regulação ou indução não fora realizada apenas pela via econômica (pelo menos em maior peso, visto ser impossível isolar completamente essa variável) ou pelo controle dos recursos. Basicamente, a forma como a instância federal regulava o programa era pelo estabelecimento de normas que, mesmo interpretadas como flexíveis pelos coordenadores, eram bastante rígidas, uma vez que, tanto do ponto de vista pedagógico – produção nacional de um mesmo material didático – quanto do ponto de vista administrativo – uma mesma estrutura fixada nacionalmente – eram delimitadas, sem possibilidades de reorientações significativas em nível local. Para dar um exemplo, em todo o ProJovem original as datas dos exames finais de certificação eram definidas nacionalmente, tanto na primeira quanto na segunda chamada. Isso criou uma série de dificuldades locais quando a data do exame coincidia com alguma atividade da cidade que não figurava no calendário nacional, mas que tinha grande valor e impacto local. O exemplo serve para ilustrar o nível de controle que havia no próprio desenho institucional do ProJovem.

> Veja a amplitude: operador de matrícula, Caed, sistema, acompanhamento de aluno, acompanhamento de nota, qualifica, vai e volta. Era tudo muito complexo. Ainda bem que eu tinha experiência com gerenciamento de projeto do FNDE e de outros projetos do governo federal. (E6)

A outra dimensão de regulação citada por Barroso, a regulação por controle, pressupõe da mesma forma um movimento percebido no ProJovem. As formas de regulação não se deteriam exclusivamente à elaboração das regras, mas também aos ajustamentos locais. Ou seja, aquilo que caberia ao local – os ajustes, as reorientações – era pactuado e, de certa forma, consentido pela instância maior, a coordenação nacional do ProJovem. Esse acabou sendo o caso da formação em João Pessoa. Ainda que o argumento da coordenadora tenha sido "rebelde", na medida em que transgredia uma norma instituída nacionalmente, sua "aprovação" fora compactuada com a instância federal que, de qualquer forma, acabava sendo a responsável por uma espécie de ultima palavra sobre o assunto.

Sublinha-se que o comportamento do ProJovem no tocante às relações federativas repercutiu na forma como o programa ganhou (ou não) uma face local. Ressalva-se que esse tipo de reflexão que fazemos aqui sempre é limitado, uma vez que o ProJovem atualmente está em vigência no município, ainda que tenha sido foco de uma mudança substantiva que iremos comentar mais adiante. Em resumo, não podemos afirmar com clareza se o fato do programa ter tido uma "amarração" tão forte (em nível federal) causou um não enraizamento do mesmo em termos locais. Para isso, seria necessário que o programa federal tivesse acabado, restando saber se o município iria ou não desenvolver uma política como a do ProJovem. Não sabemos isso porque é impossível fazer afirmações no campo das suposições (pelo menos em uma pesquisa científica). Entretanto, podemos sim afirmar que, justamente por ser um programa federal e pelas características de unidade e regulação do próprio programa, o ProJovem dificilmente seria um programa totalmente enraizado em João Pessoa. Justamente porque o núcleo central de decisão, por mais que tenha havido espaço para micro reorientações, nunca seria no município, e sim no ente central. Não caberia a utilização do verbo no passado, ou seja, se o ProJovem se "enraizou" em João Pessoa. Mas o que caberia era a utilização do verbo no gerúndio – enraizando – porque a forma como o programa se integrou ao município sugeria um espaço contínuo de construção, um ciclo que nunca iria se completar totalmente. Utilizando a metáfora botânica, há enraizamento porque uma planta é transportada de um local para outro. Mas uma vez permanecendo nesse "outro" local, ela perderia o vínculo com o seu local de origem. O ciclo teria se fechado, a transposição teria sido feita. Com o ProJovem não podemos utilizar esse tipo de percepção ao falarmos de efeitos e repercussões. Essa não é uma limitação, no sentido valorativo do termo, mas uma característica do programa que, pela própria relação federativa em que fora estabelecido, sempre seria um "estranho" no ninho na instância local ou, como temos afirmado, na sua

situação de destino. Sempre seria porque grande parte de sua raiz (as relações decisórias em última instância) não teriam sido “transplantadas”.

Procuraremos, ao final do capítulo, retomar essa complexa relação que envolve as decisões em âmbito nacional e a maneira como o programa fora implementado na instância local. Antes, contudo, seria interessante retomar um ponto que de forma recorrente apareceu como um fator diferencial na gestão local do programa, ou seja, a formação. De fato, há um consenso entre os coordenadores entrevistados de que a formação se configurou como um fator de diferença da gestão local, especialmente em relação aos outros municípios que desenvolveram o ProJovem. Como exemplo dessa questão, ocorreu a criação de mais uma coordenação no programa, ou seja, um “quinto” coordenador que integraria o grupo justamente por ser o responsável em articular a formação dos professores. Como veremos nos relatos abaixo, isso se caracterizou como uma “novidade” trazida ao programa pela gestão local que, após o consentimento da coordenação nacional, incorporou uma ex-formadora ao grupo de coordenadores.

> [a entrevistada 3] não era coordenadora no começo e isso é uma coisa interessante. Nós fomos o único estado, na versão do primeiro ano do ProJovem, que conseguiu autorização do ProJovem nacional pra ter uma quinta coordenadora, a coordenadora de formação que foi [se refere a entrevistada 3]. Porque como nós trouxemos a formação pra dentro da coordenação, então, a gente achou que era uma coisa valiosa ter, dentre eles, alguém que pudesse estar com a gente o tempo todo. (E1)

> [...] a porta de entrada na minha carreira profissional dentro do programa foi a formação, Quando em 2007 foi concedido nacionalmente eu fui a primeira coordenadora de formação. Porque João Pessoa ganhou a quinta coordenação a partir do desempenho que fora feito o trabalho dentro da formação no município (...) acredito pelo desempenho do próprio trabalho, da minha parte, fui considerada a pessoa para exercer a função de coordenadora de formação. (E3)

Essa terceira pessoa, no conjunto das relações políticas construídas entre os coordenadores do ProJovem, passou a ter destaque no contexto do programa, a ponto de, no ProJovem urbano, assumir a sua coordenação executiva. Não se trata de uma mera constatação da trajetória pessoal e profissional dos indivíduos, mas de uma análise de que o papel da formação acabou tendo um destaque interno no programa. Evidentemente, as razões que fazem pessoas mudarem de cargos, ascenderem ou descenderem, não são mero resultado de uma lógica produtiva do trabalho. Por vezes, encontramos nessas situações elementos

pessoais, jogos de influências, apadrinhamentos políticos e também destaque e competência profissionais. Não é esse o mérito da questão. O que é importante frisar é que, além de um destaque nacional, o papel da formação no contexto de gestão local do programa fora, sim, um fator de poder na relação construída internamente em João Pessoa. Nesse particular, a política ou o fator político teria a ver com os jogos de poder que se instauram no quadro das relações sociais das pessoas que conduziram o ProJovem. Esse jogo de poder repercutiu na forma com que as ações locais tiveram reverberação interna (em relação aos outros órgãos da prefeitura), e especialmente em relação à coordenação nacional do Programa que, como falamos, sempre tinha uma espécie de última palavra sobre os assuntos institucionais.

5.3. Criando raízes? Articulações do programa em João Pessoa

A nossa linha argumentativa de que o ProJovem, pelo menos inicialmente, se apresentava em João Pessoa como uma ação politicamente forte e institucionalmente fraca pode dar margem a interpretações de que há um conflito irreconciliável entre política e instituição. Essa relação se apresenta repleta de tensões, mas seria um erro identificá-la como oposta, como irreconciliável. Em alguns casos pode ocorrer o oposto, ou seja, na medida em que uma ação governamental se institucionaliza ela se fortalece politicamente e vice-versa. Mas em relação ao ProJovem há um fator a mais que torna a equação mais complexa, que é justamente o fato do programa estar no centro de dois entes federados. Explicando melhor, se levantássemos a ideia de que o critério para saber se o município tomou o programa de forma institucional fosse simplesmente o cumprimento das exigências contratuais de que lhe era próprio, essa lógica não estaria completamente errada. Bastaria fazer uma espécie de *checklist* para saber se o município cumpriu ou não com a contrapartida que lhe era exigida pela legislação pertinente. Nesse caso, não conseguiríamos analisar possíveis efeitos do programa para a dinâmica institucional do município porque, para isso, seria necessário uma análise muito mais "por dentro" de como o ente subnacional incorporou o programa e como isso repercutiu para além da mera execução do ProJovem, questionando se houve alguma espécie de reverberação para a dinâmica institucional (e política) do ente federado que o executou.

Por exemplo, não estava descrito em qualquer lugar do compromisso firmado entre municípios e o governo federal que a equipe de coordenadores do ProJovem deveria ter um local próprio de trabalho. Os compromissos se restringiam basicamente às condições de ofertas nos núcleos. Todavia, a forma como o programa era "tratado" no contexto da prefeitura e da secretaria de educação é, sim, um importante indicativo para vislumbrar o seu

peso (efeito) político e, porque não, institucional. Portanto, caberia questionar a natureza da instalação do ProJovem no município, ou seja, como e em que circunstâncias esse grupo de coordenadores que, aparentemente fora convocado sem maiores pretensões e controle por parte da secretaria de educação, começou a desenvolver suas atividades. Uma pista para essa linha de análise é a dimensão material, ou seja, o apoio físico e logístico que a gestão local (prefeitura) dava ou não ao grupo de coordenadores do programa.

Há uma série de relatos, de quase todos os coordenadores, afirmando que a gestão municipal (secretaria de educação) tinha dado todo o apoio ao ProJovem.

> Eu acho que foi isso. Isso ajudou bastante e a gente teve apoio demais na gestão municipal, então, a gente tem claro que batalhou muito e o apoio de ter abraçado a gestão, os gestores que a gente teve na secretaria de educação sempre deram apoio. A gente teve alguns secretários que foram decisivos pra dar autonomia pra gente trabalhar, também pra dar um *status* pro programa, de liberdade pra falar coisas de trabalho, buscar essa atuação junto com as outras secretarias. Eu acho que foi isso. Isso gerou uma situação legal. (E2)

O que nos parece é que essa liberdade a que se refere o entrevistado inicialmente teve mais relação com um não compromisso direto (e institucional) da secretaria com o programa do que outra coisa. Ou seja, diferentemente da postura nacional, onde a *liberdade* local estava condicionada a um círculo de possíveis reorientações dentro da regulação de controle, utilizando a terminologia de Barroso (2005), no município essa mesma liberdade significou ausência de regulação. A palavra regulação vem do verbo regular, do latim *regulo – are*, que também significa, dirigir. A ausência de regulação seria ausência de direção por parte de quem não regulou, ou seja, a própria secretaria de educação. Alguém poderia contra-argumentar que, tendo sido delegado pelo próprio secretário, toda ação do grupo de coordenadores seria, por consequência, uma ação da própria secretaria de educação. Esse tipo de argumentação tem um belo efeito retórico, mas despreza as reais tensões e relações de poder que existem no âmbito da estrutura estatal, que fazem com que os movimentos de enraizamento de um dado programa, ou ainda de institucionalização de uma política, sejam muito mais complexos do que um mero jogo de palavras.

E é nesse ponto que gostaríamos de focar. A forma como o programa fora se institucionalizando no município teve muito mais a ver com a força política que começava a emergir do trabalho dos coordenadores do que propriamente com uma vontade “institucional” da própria secretaria de educação. Ousamos dizer (ainda que a suposição não seja a melhor das qualidades de um trabalho acadêmico) que se as “peças” (coordenadores) tivessem sido

outras, talvez o jogo (espaço do programa no município) tivesse ido para outro ponto. Vejamos, por meio do relato da então coordenadora do programa, os movimentos internos de "ganho de espaço" do ProJovem em João Pessoa:

> Foi excelente. Nós tivemos com [o secretário de educação] a valorização, a abertura. Os problemas que nós tínhamos eram estruturais (...) Nós não tínhamos o espaço físico, nós tínhamos um birô dentro da secretaria que nós dividíamos, os quatro. Mas isso não significava um descaso, não. Era uma coisa nova, que ninguém sabia direito o que era, só a gente mesmo, e tava todo mundo começando numa gestão com as dificuldades de um começo de gestão (...) Então, eu lembro que eu e [se refere ao entrevistado 2] resolvemos dar um golpe. A gente circulou pela prefeitura e achamos no Paço Municipal, onde íamos fazer uma visita, e vimos um espaço ótimo fechado. Então, o rapaz que faz a limpeza, a gente ficou logo amigo, perguntou o que vai ser aqui e ele disse que aqui iria ser a TV. Perguntei – você tem chave? Dá pra gente dar uma olhada? Então, eu fiquei com essa chave. Não devolvi pro rapaz porque a gente já tinha um programa acontecendo e a TV era um projeto para acontecer (...) Fiquei com a chave e sumi. Disse, [se refere ao entrevistado 2], nós estamos com a chave e nós vamos nos mudar agora pra lá. Aí peguei um motorista que era bem amigo, peguei um homem do almoxarifado que tava chegando com birôs novos e disse que nós vamos fazer uma mudança. Aí perguntaram se a secretaria adjunta sabia disso. Eu disse tá sabendo. Como eu tinha certa moral ali dentro dada por [secretária de educação], na época, o caminhão encostou, os caras botaram quatro computadores dentro com quatro birôs, fui com pano de chão, balde e tudo, eu e [se refere ao entrevistado 2] fizemos uma faxina, botamos tudo dentro e nos mudamos. (E1)

O relato acima aponta o caminho percorrido pelo ProJovem para se "enraizar" no município. E é nesse ponto que o termo "enraizar" começa cada vez mais a fazer sentido no contexto dessa análise. Voltando a um argumento anterior, não bastaria fazer um *checklist* das ações que o município fez ou não em relação ao seu contrato com o governo federal. Esse conceito de institucionalidade (ainda que seja preciso e útil nas avaliações de políticas públicas) não dá a real dimensão de como uma ação externa (uma política federal) vai ganhando espaço na dinâmica política e institucional do município. As ações dos sujeitos (coordenadores) levaram a um tipo peculiar de enraizamento do programa, uma vez que ele passou a ser abraçado estruturalmente pela gestão municipal. O que nos chama atenção, contudo, é que essa ação não fora uma deliberação consciente do corpo organizacional da secretaria, não se traduziu, portanto, em uma decisão institucional do Estado (o município como ente federado), mas em uma ação inicialmente isolada de um grupo de pessoas que, passo a passo, acabou se fortalecendo politicamente na gestão. É por isso que defendemos a

tese de que o ProJovem fora forte politicamente e fraco institucionalmente, pelo menos nessa fase inicial. É importante colocar essa questão uma vez que o programa era dinâmico, e a própria mudança da estrutura nacional (no caso, o ProJovem Urbano, que mudou o número de coordenadores, extinguindo algumas funções e criando outras) acabou mexendo na estrutura política em João Pessoa. Na medida em que o ProJovem Urbano mexia com as estruturas locais de organização do programa, passou a ocorrer uma reorganização política e administrativa que preservava o grupo inicial de coordenadores, mas por meio de outro dinamismo. Voltaremos a essa questão um pouco mais adiante. Por ora, cabe o registro de que esses elementos que sustentam a ideia do politicamente forte e do institucionalmente fraco foram ganhando outros dinamismos. Especialmente na transição do ProJovem original para o ProJovem urbano, a secretaria passou cada vez mais a "abraçar" o programa, dando aos seus coordenadores o apoio necessário para a sua execução no município, como relata a atual coordenadora do ProJovem Urbano de João Pessoa:

> Eu tive todo um apoio, não só da secretária, não só da secretaria de educação, não só da secretaria de finanças, da secretaria de administração. Enfim, a gestão articulada dentro da prefeitura ela é real e isso facilitou mesmo. Eu com pouca experiência dentro dessa questão... foi viabilizado devido à articulação interna. Esse testemunho é importante deixar registrado, porque foi o que facilitou (E3)

> Primeiro eu avalio a capacidade e a estrutura, que mais uma vez eu tenho que falar é a estrutura que a prefeitura e o modelo de gestão adotado pelo entendimento não só do anterior prefeito como o atual da questão da gestão articulada. Então, isso é uma força que faz, que fez a diferença e faz a diferença em João Pessoa (E4).

Os depoimentos transcritos nos fazem supor que aquela ação ainda timidamente apoiada pela secretaria de educação (na verdade o apoio era mais pela ausência – liberdade dos coordenadores – do que pela presença) começou a fazer parte da própria dinâmica da gestão municipal. Em outros termos, estamos supondo que o município passou a abraçar o programa, enraizando-o no seu cotidiano e nas suas ações políticas em relação à juventude. Essa suposição, entretanto, não é tão simples assim. Seria necessário a compreensão de outros elementos na estrutura do ProJovem que pudessem subsidiar a interpretação de que, passo a passo, o programa começou a se enraizar no município. Os próximos tópicos desse capítulo irão colocar elementos analíticos que nos permitirão avançar nesse assunto. Começaremos

pontuando algumas tensões existentes nos primeiro anos do ProJovem, com suas relativas consequências para o campo da gestão do programa.

5.4. Elementos sobre a gestão local do programa

A relação com os diretores das escolas públicas ganhou destaque como um dos principais entraves na gestão do ProJovem, segundo os seus coordenadores. Apenas em dois núcleos o ProJovem não se desenvolveram em escolas municipais e estaduais, diferentemente de outras cidades participantes em âmbito nacional. O principal motivo para essa tensão com os diretores de escola estava relacionado às diferenças que o ProJovem propunha enquanto modelo de educação, somados a uma estrutura paralela de gestão que retirava do "diretor" o controle do programa. Em nossa análise, esse segundo fator era o mais importante, até porque condicionava o primeiro. O diretor não tinha o controle do que os professores faziam em sala de aula, não tinha poder de gestão em relação a eles e não cuidava administrativamente do ProJovem.

Evidentemente, em alguns núcleos essa tensão apresentava-se mais aguda do que em outros. As dificuldades iniciais de operacionalização do programa fizeram com que muitas escolas, por exemplo, fornecessem lanche aos alunos do ProJovem, ainda que houvesse previsão de uma verba federal específica para isso que até então (nos primeiros meses de implementação do curso) não tinha chegado. É bem verdade que, em alguns núcleos, a própria dinâmica de gestão dos espaços físicos da escola favorecia (ou não) o trabalho do programa. Bibliotecas abertas ou fechadas, acesso dos estudantes ao refeitório, utilização de banheiros adequados, dentre outros fatores, eram contrapartidas que o município deveria ofertar (por se tratar de condições mínimas de funcionamento do programa) e que eram melhor ou pior proporcionadas, a depender da organização interna das escolas.

Em relação à Educação de Jovens e Adultos (EJA), conforme destacam os gestores, ocorreram também alguns conflitos, diferentemente do que registram os relatórios oficiais do programa que, por uma razão ou outra, não mencionam esse assunto[59]. Inicialmente a coordenação de EJA participaria da equipe coordenadora do ProJovem em João Pessoa, mas isso acabou não se concretizando. Primeiramente, porque não havia, no âmbito do programa,

[59] Em especial, o relatório final do ProJovem fez um esforço discursivo para sustentar a afirmação de que o público do programa não fora o tradicional público da EJA (através de dados dos três primeiros anos do programa que não identificavam um decréscimo nacional das matrículas de EJA em virtude do ProJovem). Essas informações, contudo, não parecem ser suficiente para a afirmação de não concorrência, ou duplicidade de funções, como queiram alguns.

direcionamento estrutural de envolvimento de alguém responsável pela EJA no município. Poderíamos até dizer que o ProJovem procurava se afastar de uma identificação com a Educação de Jovens e Adultos, como destacou o então coordenador de qualificação profissional:

> Eu acho que deu sorte na equipe que se formou no ProJovem, tanto na equipe da coordenação quanto na equipe de professores. E a gente conseguiu criar acho que um ambiente favorável, um ambiente realmente de comprometimento com essa perspectiva diferente, como um projeto de educação diferente. Teve um "q", acho, de idealista mesmo, um "q" de acreditar naquela proposta, de querer uma proposta diferente da educação de jovens e adultos. Algumas pessoas do programa já tinham uma experiência com o EJA, com a Educação de Jovens e Adultos e conheciam a dificuldade do EJA, os problemas do EJA, os professores principalmente (E2)

A fala do coordenador não deve ser compreendida de forma isolada, pelo contrário. Se for verdade a premissa de que nossas falas refletem (também) o espírito de nosso tempo, ou pelo menos de nosso contexto, essa citação deve ser problematizada. A face do ProJovem era (ou desejava) ser bem distinta daquilo que, pelo menos em parte do imaginário social, se atribui ao EJA. Bem, o fato de não podermos afirmar esse pensamento resguardando-se em provas documentais de que oficialmente o ProJovem não se enquadrava e não queria se enquadrar na modalidade da Educação de Jovens e Adultos, não significa a desconsideração desse contexto para a "identidade" do programa. Essa identidade era afirmada pelo próprio fato de institucionalmente o ProJovem pertencer a uma secretaria específica (SNJ), longe do controle total do Ministério da Educação.

Podemos dizer que parte desse contexto conflituoso presente no cenário nacional se refletia no contexto local. De fato, na capital paraibana, a distinção entre ProJovem e EJA começou a partir de diferenças estruturais, não se restringindo contudo a elas. Explicando melhor, o fato do ProJovem ter recursos federais próprios, dos alunos receberem uma bolsa mensal e de se ter uma estrutura paralela de gestão dentro do município (afinal, o salário dos coordenadores era pago pelo governo federal), contribuiu para que essa separação estrutural fosse, em certa medida, também uma separação identitária. Não é fácil estabelecer quem gerou primeiro o que, ou seja, se a identidade do programa refletiu a sua diferença estrutural ou se o contrário. Mas o fato é que EJA e ProJovem trilharam caminhos distintos no município, como afirmado no relato que se segue.

> A gente dizia que trabalhava junto, mas na verdade existia uma grande resistência por parte da EJA. Porque, naturalmente, os meninos migravam da EJA para o ProJovem e a falta de inteligência mesmo, sensibilidade e inteligência, de uma articulação inclusive nacional, e não apenas localizada, impediu que isso acontecesse. Por quê? É natural que os meninos migrem. Você vai punir os meninos dizendo, fiquem aqui na EJA? Que não tem uma proposta pra juventude que tanto faz você ter 60 anos como 19 anos a proposta é a mesma e é uma proposta que pra própria EJA é frágil, porque as salas de EJA funcionam até receber carteiras de estudante e depois ficam quatro pessoas fazendo crochê na sala. Então, assim, é uma oportunidade pro jovem. Na minha visão a EJA precisava se unir com o ProJovem. Mas compramos a briga. Fizemos com que o diretor entendesse isso independentemente da coordenação de EJA, conquistamos o diretor pra que ele compreendesse isso e ficasse do lado do jovem. Apareceu o jovem lá e ele não dizia: não, meu filho, vá pra EJA. Não, venha pra cá que aqui você vai ter uma bolsa. De fato, a bolsa era a primeira conquista. Era onde o pessoal de EJA focava: ah! também, se oferecesse uma bolsa... mas a bolsa ela pode ter servido pra chamar, mas ela não foi o que prendeu o jovem (E1)

O que cabe analisar, nesse momento, é que os conflitos entre o ProJovem, os gestores das escolas e a própria EJA não eram uma mera coincidência. São atos diferentes de uma mesma peça. Em outros termos, é evidente que o conflito com os gestores passou por uma forma diferente que o programa tinha (institucional) de relação com a escola. O ProJovem estava na escola mas não era a escola, paradoxalmente não fazia parte dela, uma vez que não era coordenado pelas mesmas regras que regiam todas as outras ações dessa instituição, ou seja, pela ação/mediação do diretor. Com a EJA ocorria algo parecido. O ProJovem era algo à parte daquilo que se tinha até o momento para escolarizar jovens fora da faixa etária no município. Nesse caso, era algo diferente porque tinha outra estrutura (curricular, de coordenação) e outra identidade. Talvez o tom da análise esteja carregado de excessos, mas poderíamos afirmar que a identidade do ProJovem era diametralmente oposta ao que se propunha a EJA (pelo menos na imaginação social do que significava a EJA para alguns professores e coordenadores). Em síntese, essas observações ilustram nossa análise de que, pelo menos inicialmente, existia uma tensão entre o programa e a dimensão institucional do município. Essa tensão se manifestava – enquanto gestão – na ação despretensiosa da secretaria de educação e – enquanto programa – na tensão evidente entre a estrutura do ProJovem e a estrutura da escola. Ainda que tais problemas tivessem sido diminuídos (pela própria estratégia da coordenação local de minimização dos conflitos), a tensão estrutural não se esvaiu completamente no decorrer do desenvolvimento do Programa. Observa-se que, mesmo com o ProJovem urbano, a peculiaridade do ProJovem como programa (política) de

juventude sempre o colocava como uma figura "excêntrica" na estrutura da escola. Não queremos colocar um juízo de valor sobre essa questão (se era bom ou ruim para a escola e para o programa), mas queremos afirmar que esse se constituía uma espécie de traço identitário do ProJovem.

A partir dos elementos colocados vamos, *pari pasu*, percebendo a natureza, a forma como o ProJovem acabou ganhando corpo na ação política em João Pessoa. Todavia, ainda não teríamos os elementos completos para afirmar que, passados os primeiros momentos de implementação do programa, o ProJovem passou a ser uma ação incorporada plenamente pelo município. Temos a informação de que a secretaria de educação apoiou as ações do programa, especialmente após as iniciativas dos coordenadores que foram "matreiramente" preparando o caminho para que o ProJovem criasse raízes locais. Isso deu visibilidade política ao programa, dando portanto legitimidade interna à ação dos coordenadores que, num primeiro momento, era isolada e sem "regulação" (no sentido de direção) por parte da secretaria de educação. Esse apoio ao programa convivia com um cotidiano conflituoso, na medida em que o ProJovem – até mesmo o ProJovem Urbano – ainda permanecia como uma estrutura à parte da escola e da própria gestão municipal. Portanto, se considerarmos metodologicamente as três dimensões para a análise de um possível enraizamento do programa – a consideração das ações dos atores sociais, o papel institucional do agente local e as relações federativas entre os entes – precisaríamos de alguns outros elementos para qualificar esse "enraizamento" e, portanto, procurar responder a nossa inquietação central, ligada às possíveis repercussões e/ou efeitos do ProJovem. Nesse caminho, aprofundaremos alguns elementos que dizem respeito aos possíveis efeitos políticos do programa. Já que temos afirmado que o ProJovem inicialmente fora um programa que começou a ganhar robustez política, faz-se necessário explicar melhor do que estamos falando.

5.5. Dimensão político institucional

Dois elementos são importantes para compreender o contexto de implementação do ProJovem em João Pessoa e seus efeitos no campo político e institucional. Um elemento já fora anunciado ao longo do texto e está ligado à forma como o grupo de coordenadores entrou no programa e acabou ganhando certa visibilidade política. Em relação a esse fator, é importante o destaque de que, na própria visão desses atores, o fato de não terem maior experiência na gestão pública, de terem vindo do *terceiro setor*, contribuiu para uma visão e uma atuação mais dinâmicas à frente do ProJovem:

> E a gente procurou, assim, o comprometimento foi fator marcante e eu acho que foi isso que levou a gente, sabe, pessoas como [se refere ao entrevistado 1] era uma pessoa com uma liderança muito boa, com uma experiência de educação muito boa, que vinha de ONG, do terceiro setor. E acho que essa coisa de pessoas que não estavam ali, acho que pessoas novas, a gente na equipe tinha poucas pessoas que já vinham com uma experiência muito grande na prefeitura, a maioria eram pessoas que estavam entrando nesse bolo (E5)

O outro elemento contextual, ainda não devidamente explorado nesse capítulo, diz respeito a uma "onda" de políticas para a juventude no governo Lula. Como falamos no capítulo segundo, o ProJovem se configurava como um dos três grandes pilares da política para a juventude daquele governo. Ora, o fato do programa estar situado numa estrutura nova, criada especificamente para abrigá-lo, fez com que houvesse uma incontestável influência, uma espécie de reverberação do movimento político federal nos estados e municípios brasileiros, especialmente naqueles que de alguma forma se alinhavam política e ideologicamente à esfera federal.

De certo modo, vimos um movimento contrário à lógica política de alguns anos atrás, onde as ações das municipalidades eram vistas como as grandes pioneiras no campo das políticas para a juventude. Explicando melhor, ao longo dos anos de 1990 as mais interessantes experiências no campo da gestão de políticas para jovens, como aponta Sposito (2007), se deram na ação dos municípios, na efetivação do poder local como espaço de criação e de implementação de políticas. É bem verdade que esse movimento não fora exclusivo das políticas para a juventude, mas se configurou como uma das características de governos ditos populares que, desde meados da década de 1980, desenvolveram estratégias de gestão com ênfase na participação dos cidadãos e na construção coletiva das ações dos governos. Não queremos falar que apenas na referida década essas ações existiram, mas o próprio fato do país ter vivido um momento de redemocratização contribuiu para esse contexto de maior visibilidade. No campo da educação, as conferências municipais, os mais diversos conselhos e as formas participativas de gestão foram exemplos desse movimento "de baixo" para cima, ou seja, um movimento cujos principais atores políticos se encontravam nos entes subnacionais. Uma primeira "onda" de ações políticas no campo da educação e da juventude.

O que estamos chamando de "segunda" onda teve um movimento contrário. Originou-se no governo Lula, partindo essencialmente do governo central e irradiando para os diversos

entes subnacionais em nosso território. Esse fato ocorreu, como destacamos no segundo capítulo, talvez porque a ideia de uma política nacional de juventude tenha ganhado força em detrimento de ações mais setorizadas, mais dispersas nos diversos ministérios. Era intenção do governo federal orquestrar uma ação coesa, liderada não por um ministério, mas por um órgão criado especificamente para esse fim; uma secretaria diretamente ligada à Presidência da República. Dentre os efeitos dessa política, adveio um movimento de indução dos entes subnacionais no sentido de criarem órgãos e estruturas semelhantes em nível local. Evidentemente, esse efeito indutivo não está isolado de outros contextos. Vimos, inclusive no capítulo primeiro, um movimento de agências e organismos internacionais que propagavam a ideia de criação, por parte dos governos, de estruturas específicas para a gestão das políticas para a juventude. Esse era, portanto, o contexto de uma nova "onda", dessa vez vinda de cima pra baixo.

Arretche (2012) destaca uma série de mecanismos, criados pelo governo federal, para conduzir suas políticas em diversos setores, muitas vezes não dirigindo (regulando) diretamente as ações dos municípios, mas criando mecanismos dos mais diversos para que sua diretriz seja implementada no Brasil. O primeiro mecanismo diz respeito aos marcos regulatórios que delimitam as ações municipais, marcos esses gerados no âmbito nacional, com forte direcionamento do poder executivo em relação ao legislativo. Essa relação, deveras complexa no quadro de nosso federalismo, revela implicações, inclusive para as formas como são executados os orçamentos e os financiamentos públicos dos programas e projetos. Da mesma forma, não bastaria apenas saber se a execução dos recursos financeiros seria ou não descentralizada, nem o nível legal de competência e autonomia das esferas locais. Há momentos em que, mesmo ocorrendo descentralização fiscal, a esfera nacional pode induzir a condução das políticas locais, pela via do direcionamento legal de como os recursos devem ser gastos nos entes subnacionais.

> Portanto, mais uma vez, a descentralização fiscal e de competências não equivale à descentralização da autoridade decisória sobre execução fiscal ou a provisão de políticas. Atribuições de execução de políticas públicas podem ser totalmente descentralizadas ao mesmo tempo em que os governos subnacionais podem estar sujeitos a uma série de regulamentações nacionais que limitam sua autonomia sobre a forma de gestão e de implementação das políticas sob sua competência. (ARRETCHE, 2012, p.151).

A política de indução (ou regulação) do governo federal em relação à juventude se delineava com algumas estratégias. Decerto uma delas já fora mencionada e eram as

definições de marcos regulatórios nacionais que, de alguma forma, conduziriam a partir daí as ações locais em relação à juventude. A outra forma de regulação se dava em relação à própria composição do Conjuve no âmbito federal, que estimulava as organização subnacionais, criando aquilo que chamamos de segunda onda de conselhos para os jovens no Brasil. O terceiro elemento regulador estava ligado à própria Conferência Nacional de Juventude que, ao estimular as organizações locais, criava um efeito indutor nos municípios e estados cujas entidades participariam da conferência, marco para se pensar e se definir uma agenda de políticas públicas para os jovens no país. Nesse caso, tiveram definições nacionais que não são necessariamente governamentais (porque os conselhos têm participação da sociedade civil), mas que produziram efeitos indutores no Brasil[60].

A Paraíba aparentemente seguiu os "rumos da segunda onda", como destaca o então coordenador de qualificação profissional.

> Ela [a secretaria municipal de juventude] fora criada em 2009. Em 2009 veio também com esse processo de crescimento das políticas de juventude, depois dessa criação da Secretaria Nacional de Juventude no governo Lula, que veio nesse *pique* a política de juventude tava ganhando fôlego, depois da eleição de 2008, pouco tempo depois, teve um processo no Estado, começava a surgir em vários municípios e no Estado secretarias de juventude ou coordenadorias. E essa assessoria já fazia essa articulação na época. A gente teve, acho que em 2008 ou 2007, a primeira semana municipal de juventude que foi uma experiência justamente de integrar esses programas e projetos de juventude (E2)

O relato trata da criação, por parte do município de João Pessoa, da secretaria de juventude, na esteira das ações desenvolvidas pelo governo federal e também pelo governo do estado. Entretanto, houve um elemento local que influenciou a criação desta secretaria, uma espécie de concorrência entre o governo municipal e o estadual.

> E aí em 2009 teve a criação pelo governo do Estado da secretaria de juventude, esporte e lazer e também, na época, Ricardo (Coutinho) tinha uma rivalidade entre prefeitura e Estado, era Cássio (Cunha Lima) que estava no governo do estado. Ricardo também criou aqui a secretaria de juventude, esporte e recreação, trouxe a coordenadoria de esportes que era ligada à educação e criou essa estrutura da coordenação de juventude, onde os centros de juventude que passaram aí pela educação e pelo desenvolvimento social vieram pra SEJER também pra ser um espaço

[60] Em relação à Conferência Nacional de Juventude, essa influência era de mão dupla, não se enquadrando, em termos teóricos, na segunda onda de cima para baixo. Isso pelo fato de que havia uma influência inicial dos entes subnacionais (de baixo para cima) nas deliberações construídas.

> realmente, onde a política de juventude ia ser desenvolvida. A ideia da SEJER era, no princípio, fazer essa integração, essa articulação pra política de juventude, coordenar essa ação dos centros de juventude e fomentar essas políticas pro campo de juventude, esse olhar do governo pra essa área específica (E2)

Essa concorrência, como relata o entrevistado, teve relação com as posições políticas e partidárias dos dois governantes. Para não ficar "para trás" no campo da implementação de políticas, o então prefeito teria seguido a "onda" de ações para a juventude por meio da criação da secretaria. Poderíamos ser questionados se essa informação não seria apenas uma análise, uma opinião pessoal do entrevistado; decerto necessitaríamos de outras fontes para dar como verdadeira a afirmação. Contudo, não estamos tratando de uma discussão sobre a verdade dos fatos. O que nos interessa é que a fala acima é do ex-coordenador de qualificação profissional que, no momento da entrevista, exercia a função de secretário adjunto na Secretaria de Juventude, Esporte e Recreação do município (SEJER)[61]. Portanto, mais do que uma mera opinião, as observações foram feitas por alguém que, no momento de criação da secretaria, estava coordenando o maior programa para jovens existente no município e que posteriormente esteve à frente da própria secretaria objeto de sua análise.

O interessante é que, mesmo com o intuito de coordenar as ações políticas em relação à juventude, a relação do ProJovem com a SEJER fora praticamente inexistente, pelo menos até a saída da então coordenadora geral e do coordenador de qualificação profissional (posterior secretário adjunto da referida secretaria) que, como falamos, exerciam um papel de liderança na equipe de coordenadores do ProJovem. Na verdade, para a própria coordenadora do ProJovem Urbano, a SEJER era o local que iria proporcionar alguma experiência de esporte e lazer (recreação) para o programa. Isso revela que a natureza da secretaria estava muito mais ligada à promoção do esporte do que propriamente à articulação com as políticas e ações de juventude do município, cuja principal ação (ainda que em conjunto com o governo federal) era o próprio ProJovem (considerando o número de atendidos e a própria legitimidade política que o programa passou a ter em João Pessoa).

> O que a gente até tentou na época, ainda com [se refere ao entrevistado 2] enquanto coordenador executivo, era algum movimento de tentar trazer o esporte, porque dentro da ideia do programa ele não prevê as atividades físicas, até pelo próprio tempo curto que ele tem. Mas é uma demanda que os jovens gritam, pedem, e a gente cria estratégia de administrar

[61] O entrevistado assumiu a Secretaria Adjunta no ano de 2011. Messes depois da entrevista, em fevereiro de 2012, assumiu como titular da pasta.

> pedagogicamente para que as ações esportivas possam acontecer, embora elas não sejam prescritas, não sejam estruturas dentro da diretriz do programa (...). A gente tentou por várias vezes, mas ainda não conseguimos estruturar. Tivemos uma conversa agora pouco com [Secretário de Juventude] porque hoje ele assumiu a pasta. Ele conhece o programa e ele tem interesse, ou seja, já tem aí (...) mais um caminho feito que a gente possa tentar estruturar (...),algo que a gente realmente possa fazer uma parceria mais acertada, mais sistematizada com a secretaria de juventude, tendo ele à frente e sendo ele conhecedor da dinâmica e funcionamento do Programa (E3).

Bem, isso significa que até o ano de 2011, momento em que um dos coordenadores do programa assume a secretaria adjunta (executiva) da SEJER, as ações de articulação eram praticamente nulas. A delimitação de nossa pesquisa não permitiu maiores incursões sobre a relação do ProJovem com a SEJER ao longo do ano de 2012 (ano em que o ex-coordenador assume a titularidade da pasta), mas de qualquer modo é importante destacar que, a despeito da influência das ações do governo federal como indutora de políticas para a juventude, em João Pessoa essa ação tomou contornos diferenciados. Primeiramente, reconhecendo o contexto histórico propício para o desenvolvimento dessas políticas, a criação no âmbito do município de estruturas para o cuidado com as políticas de juventude teve inicialmente um caráter muito mais derivado das ações (e reações) da política partidária do que propriamente um caráter mais estruturante da visão da gestão municipal sobre as políticas para a juventude. Segundo, a SEJER teve pouca articulação com o ProJovem, não constituindo vínculos institucionais com o programa que nos fizessem supor que as ações municipais (de criação da secretaria, por exemplo) tivessem sido um efeito (direto) do ProJovem e das demais ações do governo federal no município. Terceiro, a própria secretaria passou a ter uma ação (pelo menos até o ano de 2012) muito mais ligada à promoção do esporte, a ponto da coordenadora do ProJovem urbano fazer menção a esse órgão como um possível parceiro para se trazer o esporte para dentro do programa (mesmo não tendo essa obrigatoriedade – segundo o desenho nacional). Com isso, podemos concluir que os possíveis efeitos indutores das políticas federais, em geral, e do ProJovem, em particular, em relação à dinâmica das políticas para a juventude no município foram diminutos, considerando a estrutura e a natureza dos órgãos administrativos montados para atender às políticas de juventude na capital paraibana.

O ProJovem acabou estabelecendo parcerias com outras secretarias e ações da gestão municipal, como o orçamento democrático. No entanto, essas parcerias, de certa forma, foram pontuais, não gerando um compromisso mais efetivo, mais institucional, menos perene e suscetível às mudanças do tempo e da política (partidária). Ainda que os relatos que se

seguem descrevam importantes ações do programa, essas não se incorporaram estruturalmente ao cotidiano da gestão municipal, ou seja, tiveram um papel interessante de mobilização, mas uma frágil dimensão estrutural/institucional.

> No ProJovem a gente tem um trabalho junto com orçamento democrático. Realmente a gente percebe o reconhecimento que tem inclusive dos jovens. Alguns saem como delegados, vão para as audiências lá, se encontram como ser participante, pessoas, se reconhecem nisso e alguns se percebem liderança. Isso é resultado feito, fruto de um trabalho feito pedagogicamente dentro de sala de aula que tem esse estímulo junto com os educadores (E4).
>
> Tivemos com a secretaria de turismo um entrosamento muito bom com os jovens, eles fizeram cursos, juntamente com o pessoal da secretaria de turismo. Alguns jovens nós fizemos cursos lá e participaram de eventos, enfim, foi uma mobilização muito boa com a secretaria de turismo (E5)
>
> Na secretaria, que antes era coordenadoria das mulheres, tivemos várias vivências com elas, formação que o pessoal da secretaria participou, enfim, muitas jovens que também buscaram pela própria vivência e experiência mas que também dá todo um suporte (E4).

Mesmo considerando o esforço por parte da coordenação para que essas ações tivessem um caráter mais perene, menos esporádico (como no caso das ações da secretaria de educação, que recrutavam jovens quando havia encontros – quase como um exército de reserva sempre à disposição), não há elementos nas falas dos coordenadores – muito menos algo firmado institucionalmente – que apontem parcerias, digamos, “estruturais”. Isso nos leva a concluir que a suposição inicial de que o programa tinha, após um momento inicial, se enraizado estruturalmente no município precisa ser relativizada. De fato, houve um impacto político do ProJovem em João Pessoa, mas essa repercussão não se traduziu em enraizamento institucional.

> Agora o que acontecia é que, muitas vezes, as pessoas que estavam do lado do prefeito não davam a ele a dimensão correta e eu acho que até politicamente o prefeito perdeu algumas situações. Por exemplo, nós fizemos o encerramento da primeira turma do ProJovem no teatro do Espaço Cultural e não tinha lugar. O teatro lá tinha 800 lugares. Nós enchemos com duas cadeiras aqui do lado. Estava absolutamente lotado de jovens. E o prefeito não foi para o evento (E1).
>
> O programa não teve a institucionalização devida nesses momentos. Mas eu acho que muito por uma falta de visão do que era isso. Nesse ponto a gente

> continuou nesse aspecto meio isolado. Agora, em termos do que a gente queria fazer nós tivemos todo apoio da prefeitura, tanto do prefeito quanto da secretária de educação (E1).

Para compreender o contexto da fala é necessário perceber outras nuances, que tem a ver com o baixo efeito de enraizamento institucional do ProJovem. Quando a entrevistada ressalta que o "prefeito perdeu politicamente algumas situações", significa dizer que ele perdeu a oportunidade de fazer do ProJovem uma espécie de capital político local, ou seja, de dar visibilidade à população de que o programa era também uma iniciativa municipal e não apenas do governo federal. A situação descrita no depoimento refletiu não apenas uma falha na agenda do prefeito, mas um "ressentimento" da coordenadora do ProJovem de não ver o programa devidamente reconhecido como algo "da gestão municipal". Daí a sua conclusão de que o programa não teve a institucionalização devida. Em um regime presidencialista como o nosso, o papel do prefeito, do governador e do presidente (ou seja, o chefe do executivo) em determinados eventos reflete o prestígio e a prioridade que aquela ação, objeto do acontecimento, tem no governo. Se isso não acontece na prática (haja vista que bastaria a presença do chefe do executivo em um evento para que ele desse certo, ou seja, fosse uma prioridade), repercute no imaginário social que construímos do nosso sistema de poder. Ou seja, quando a entrevistada usa o termo "politicamente", sua conotação está mais ligada à "institucionalização" do programa do que ao conceito que temos utilizado nesse capítulo para descrever o ProJovem como um programa politicamente forte. Compreendendo o contexto da entrevista, a perda política do prefeito (com a ausência nos eventos) simbolizava o não enraizamento do programa como uma política também municipal. Em outros termos, significava que o programa não teve efeitos institucionais que nos permitissem afirmar que ele esteve altamente enraizado (institucionalmente) no município.

Quando falamos que o ProJovem acabou sendo um programa politicamente forte, é preciso esclarecer alguns fatos. O primeiro diz respeito ao alcance do programa no contexto pessoense. É evidente que, numa capital de médio porte como é João Pessoa, uma ação que teve certa capilaridade territorial e que abrangeu um número considerável de participantes, passa a ter uma visibilidade significativa no contexto da própria cidade. Segundo, a estrutura do programa (e a divulgação midiática que tinha, patrocinada pelo governo federal) favoreceu o seu fortalecimento político no quadro da gestão municipal pelo próprio tempo que os coordenadores locais tinham para se empenhar no sucesso e na divulgação da ação. Afinal, não é demais lembrar que os coordenadores eram pagos para trabalhar 40 horas no ProJovem.

Dificilmente um coordenador de programa ou projeto de uma secretaria municipal tem à disposição praticamente toda a sua jornada de trabalho para se dedicar a um fim. Isso não pode ser desconsiderado. Terceiro, sublinha-se que a equipe de coordenadores (maiores responsáveis pelo que estamos chamando de fortalecimento político do programa) também conseguiu um bom espaço com a gestão nacional do ProJovem, a ponto de negociar, no regime de regulação em que o programa estava inserido, tanto a reorientação da formação quanto a própria inclusão de mais uma coordenadora (de formação) no quadro da equipe local. Adiciona-se a isso o espaço (inclusive físico) que o programa passou a ter no município e o apoio (muitas vezes tido como sinônimo de liberdade) dos secretários de educação que passaram pelo cargo e a parceria com outras ações e secretarias municipais.

Por fim, o último elemento de destaque político acabou sendo a própria visibilidade e projeção que alguns dos coordenadores tiveram na cidade, sendo postulados a cargos e ocupações de maior envergadura no cenário local e regional. Pode parecer algo menor, mas em nossa análise tal questão é um elemento fulcral para se perceber a importância política do programa no município, e como essa importância se traduziu em visibilidade (também política) de alguns dos seus coordenadores. Como falamos, do conjunto de coordenadores do ProJovem, dois deles se destacavam. Uma era a então coordenadora do ProJovem original. De fato, sua liderança era plenamente reconhecida pelo conjunto dos pares. Ao sair do ProJovem urbano, do qual também fora coordenadora, passou a exercer o cargo de secretária adjunta de educação do Estado da Paraíba, a convite do ex-prefeito que, em 2011, assumiu o governo do Estado. O outro era o então coordenador de qualificação profissional, que acabou ascendendo dentro do próprio programa (como coordenador executivo do ProJovem urbano) e, posteriormente dentro da secretaria de juventude, esporte e recreação. Há ainda uma terceira pessoa que conquistou também um espaço interessante de visibilidade que é a atual coordenadora do ProJovem Urbano e que, nos dizeres da ex-coordenadora do ProJovem e atual secretária de educação do Estado, só não assumiu algum cargo dentro da secretaria de Estado porque não era interessante para o Programa “saírem os três” (E1), ou seja, segundo a atual secretária adjunta, a coordenadora do ProJovem urbano fazia parte desse tripé que acabou se destacando no conjunto dos coordenadores do ProJovem.

Seria ingenuidade de nossa parte atribuir apenas a um fator (a coordenação do ProJovem) o convite para participar de um cargo de maior envergadura no contexto de uma gestão municipal ou estadual. Como mencionado anteriormente, questões como a qualidade do trabalho, a inserção política e partidária, os entendimentos pessoais, o *network*, dentre outros, geralmente aparecem (usualmente de forma não isolada) como elementos importantes

que influenciam a decisão política de escolha de cargos por parte do poder executivo, especialmente no primeiro e segundo escalões de governo. Entretanto, seria ingenuidade ainda maior isolar o fator ProJovem desse tipo de escolha, ou seja, desconsiderar a atuação dessas pessoas no programa como um elemento importante nas suas trajetórias políticas e profissionais.

> [sobre a chegada na secretaria de juventude] Saí do ProJovem e vim pra cá. Fiquei no ProJovem até o final do ano passado; no final do ano recebi esse convite pra vir pra cá pra secretaria e aceitei porque já tinha essa identidade com a política de juventude, tinha participado de alguns processos como a conferência que a gente teve em 2007, gostava dessa temática e tudo... Ajudou bastante. Essa experiência positiva, esses resultados que tiveram (...) essa atuação *até política* que o programa teve, mesmo dentro da gestão como (sic) isso tudo somado fez com que a gente acabasse recebendo esse convite pra estar se credenciando (E2 – grifos nossos).

> Eu só estou aqui por causa do ProJovem. Tanto eu quanto [se refere ao entrevistado 2]. Porque nós éramos pessoas absolutamente desconhecidas. Eu vinha de um trabalho de dez anos no Centro Cultural Piolin. O Centro Cultural Piolin é uma ONG ali dentro do baixo Roger que tem 30 e tantos anos que existe, mas não é uma coisa que dá visibilidade a nenhum profissional assim. Na verdade tudo isso foi por conta do ProJovem mesmo. Porque nós conseguimos de fato realizar um trabalho bom, com a ajuda de todo mundo (...) Então, de fato, o reconhecimento da figura de [entrevistada 1] e de [entrevistado 2] é pelo ProJovem. Não tenho a menor dúvida (E1)

Se entendermos visibilidade do trabalho como uma conquista da ação política, passamos a compreender esses trajetos pessoais como também uma das consequências do ProJovem em João Pessoa. Não uma consequência institucional, mas de formação de quadros político-administrativos que foram incorporados tanto pelo município quanto pelo Estado. Seria difícil valorar em que medida essas trajetórias pessoais são fruto de uma autoprojeção realizada via ProJovem ou se foram consequência de um reconhecimento público do trabalho. Em virtude dos outros fatores que fizeram do ProJovem forte politicamente no município, talvez nos coloquemos mais perto da segunda do que da primeira interpretação. Mas nesse caso, caímos na limitação da própria pesquisa. Arendt (2001b) nos lembra de um debate intenso entre os revolucionários franceses do século XVIII sobre a hipocrisia. Para ilustrar, poderíamos indagar o que faz do homem um ser virtuoso: sua ação ou sua intenção? Em outras palavras, se temos duas pessoas fazendo um mesmo gesto de caridade (ajudar uma pessoa estranha em dificuldades), mas com intenções diferentes (uma queria aparecer em

público e a outra exercitar sua convicção de ser caridoso), qual efetivamente seria a ação virtuosa? A conclusão é de que a intenção é que definiria efetivamente a virtuosidade da ação, o que traria à luz a figura do hipócrita. Mas as coisas não são tão simples como aparentam; afinal, como conhecer afetivamente o coração e a intenção humana? A autora já fazia menção aos moralistas franceses – de Montaigne e Pascal – que compreendiam o coração humano como aquele que caminha por estradas obscuras a tal ponto de ser apenas Deus aquele que suportaria vê-lo em plenitude. Como observava Maquiavel, se Deus é o único que pode ver o ser humano na sua nudez completa, deveríamos conduzir nossas ações para a exposição pública do que gostaríamos de ser e não do que somos, porque isso só caberia a Deus. Nesse caso, no debate público, a discussão sobre a "essência" seria no mínimo nula, uma vez que os atos deveriam ser julgados pela sua aparição, por aquilo que efetivamente valeria a pena de ser discutido em um espaço visível como o espaço público.

> Para Maquiavel, 'aquele que é' e 'aquele que parece' permanecem separados, embora não no sentido socrático da unidade 'dois em um' da consciência e da conscientização, mas no sentido de que aquele que é só pode aparecer no seu verdadeiro ser perante Deus; se ele tenta aparecer perante os homens na esfera das aparências temporais, já corrompeu o seu ser. Se, no palco que é o mundo, aparece com a máscara da virtude, ele não é hipócrita e não corrompe o mundo porque a sua integridade permanece salva perante o olhar atento de um Deus onipotente, enquanto as virtudes que exibem têm a sua significação, não em esconder-se, mas apenas em serem exibidas em público. Não importa como Deus o irá julgar: as suas virtudes terão melhorado o mundo enquanto os seus vícios permaneceram encobertos e ele soube ocultá-los, não devido a qualquer pretensão à virtude, mas porque sentiu que não eram para ser vistos (ARENDT, 2001b, p. 126-127).

Portanto, voltando às reflexões acerca das ações dos coordenadores, dificilmente uma pesquisa (qualquer que seja) chegaria à explicação íntima das intenções, uma vez que as tentativas de explicação se resumem a interpretação dos fatos exteriores (por isso a tendência de analisar o trabalho público desenvolvido como o grande mobilizador da trajetória laboral e política dos atores citados), e apenas isso[62]. Nesse momento, introduzindo o último tópico desse capítulo, basta reafirmar a necessidade de se compreender uma ação política (como espaço público e como ações no campo da gestão) levando em consideração a ação dos sujeitos, os movimentos internos balizados pelas relações sociais e de poder que fazem

[62] É evidente que, desde a sociologia compreensiva, a intenção e as motivações da ação social figuram como objetos de estudos muito mais relevantes do que a ação em si. Isso porque existe um sentido e uma interpretação social para as ações dos sujeitos. Contudo, tais incursões científicas não pretendem responder aos motivos íntimos da alma humana, tal qual problematizados pelos escritos de Arendt (2001b).

também da análise do pesquisador um movimento pouco previsível, contrariando os ensinamentos de alguns dos fundadores das ciências sociais. No que se refere ao ProJovem, não bastaria apenas a leitura das ações ditas institucionais, mas a percepção de como uma política (um programa como expressão de uma política pública) se conduz. Essa condução é muito mais complexa do que a imagem da impessoalidade do Estado, traduzido como juiz, como mediador acima das relações sociais, como monstro regulador externo à pessoa humana. Tais imagens remetem à ideia de um Estado como um coração de pedra, imune a qualquer tipo de ação humanizadora. A análise aqui proposta, trabalhando no campo das metáforas, se assemelha à frase de Saramago que, ao questionar se o coração do interlocutor era de pedra, responde: "o meu fizeram-no de carne e sangra todo dia".

5.6. À guisa de conclusão: política pública de carne e osso

A estratégia de se pensar uma política pública tendo como imagem uma figura de carne e osso traduz muitas de nossas intenções nessa pesquisa. Essa expressão é simplesmente uma metáfora da condição humana. Um ser de carne e osso é alguém essencialmente humano, cujas fraquezas e fortalezas são delimitadas pela própria condição humana. Em síntese, o "ser humano" não está ligado tão somente à transcendência, pois essa poderia desprezar o corpo e ficar tão somente com o espírito. Ser de carne e osso é uma figura metafórica da imanência humana. Não há, portanto, erro ou defeito em ser de carne e osso porque é simplesmente uma condição de existência do homem.

No caso de uma política pública há em nosso meio uma tendência quase weberiana de compreendê-la a partir de seu tipo ideal. Uma política pública seria boa se cumprisse todos os seus objetivos e ideais republicanos. A condição máxima de valoração (por isso a escolha intencional do termo "boa política") se daria pelo ideal, por um conjunto de elementos (trazidos da observação) potencializados ao máximo para se criar um modelo, pelo qual todas as outras ações seriam balizadas. Em resumo, parece que nossas análises partem do tipo (uma espécie de ser transcendente) para a análise do real, percebendo a imanência como defeito, como deturpação daquilo que é bom e perfeito. Uma das perguntas, que não serão respondidas nessa tese, dizem respeito a essa questão. Até que ponto nossas análises acerca das políticas veem a ação imanente (dos sujeitos imersos na realidade) como deturpação do ideal, e não simplesmente como algo que caracteriza a própria natureza da política, ou seja, sua humanidade. Se não conseguirmos responder a essas questões, pelo menos nos voltamos

(talvez mais do que outras perspectivas analíticas na área de políticas públicas) para o reconhecimento da ação do ator.

Na posição de quem pesquisa, vislumbrar carne e ossos na ação do Estado é necessariamente procurar compreender as relações de poder que se estabelecem na condução de uma dada política. O ProJovem assumiu certa peculiaridade em João Pessoa muito em decorrência da ação. Não existe política sem ação, já prenunciava Max Weber (1998). Diferentemente da ciência, a política é necessariamente prescritiva, ela nos diz por onde devemos caminhar. O ato administrativo também é um ato de ação. Nesse contexto, política (programa) e administração (gestão) apresentam-se próximas, quase que semelhantes. Entretanto, a gestão pressupõe seguir o planejado, enfim, cumprir um *script* onde nem sempre se é autor o coautor. A política, ainda que esteja imersa nas mesmas regras (republicanas) da gestão, admite a construção de um elemento novo. A política – muitas vezes aplicada ao próprio ato de gestão – tem a ver com um consenso (provisório), algo em que se acredita e, de algum modo, se propaga em ações.

Alguns dos documentos oficiais do ProJovem induziam a ideia de que sua administração seria, portanto, uma ação também da política, na medida em que, a despeito do cumprimento das regras, estaria imbuída de ideais de paixão. A visibilidade do programa e a forma como ele fora se enraizando em João Pessoa pressupunham um ato não apenas de gestão, de cumprimento às normas e ao planejamento, mas também uma consequência política, consequência essa expressa na forma como o programa ganhou espaço na administração local, pela via da ação dos coordenadores. Estes, os coordenadores, estavam imbuídos em dar uma identidade ao ProJovem em João Pessoa, consonante com o que existia no plano nacional, mas "transcendente" no peso dado a alguns elementos do programa. O peso "transcendente" era o da formação. Essa aparente peculiaridade da implementação do Programa na capital paraibana (que resultou em medidas administrativas "matreiras" de convencimento do ente regulador nacional) pretendia voltar a uma concepção original do próprio ProJovem. Aí se apresentou o maior potencial regulador da ação federal, muito maior do que os aspectos estruturais e financeiros (ainda que fossem importantes para a real materialização dessa forma de regulação): a sua própria proposta, a pretensa novidade em que se fincava o programa e que, deliberadamente, encantou a equipe local de coordenação. Portanto, toda a ação de reorientação local não era de encontro às diretrizes centrais, não era crítico ao próprio ProJovem. Era, na verdade, um constante retorno àquilo que seria a missão do programa, o seu maior mérito: ser uma ação de inclusão de jovens. Poderíamos dizer, portanto, que o desenho da política, a estrutura dada pelo programa e os seus objetivos

(repletos de palavras de motivação, registradas em materiais e documentos oficiais) eram em si seus principais meios de regulação dos entes subnacionais. Não houve uma "identidade" pessoense do ProJovem que destoasse, pelo menos no campo do discurso, do que seria uma espécie de "essência" do programa em nível nacional.

De certa forma, o ProJovem era imbuído de política e de estrutura. Essa máquina que o fazia funcionar era reconhecidamente distinta de outras ações já existentes no município, no campo da escolarização juvenil. O próprio fato de se ter cinco coordenadores pagos com as verbas do programa para se dedicarem a ele era um diferencial, raramente encontrado em qualquer estrutura de secretaria de estado. A questão que se impunha – e que originou esse trabalho – era compreender em que medida uma ação dessa envergadura causaria efeitos no município. Seria necessário, primeiramente, compreender os efeitos do programa frente ao seu público-alvo. Segundo, perceber possíveis efeitos políticos do ProJovem e, por fim, perceber em que medida causaria repercussões institucionais, ou seja, como poderia contribuir para ações mais sólidas e perenes no campo das políticas para a juventude, considerando o nível local, a instância última em que o programa era executado.

Essa dimensão institucional sugeria algumas questões: bastaria que o município cumprisse rigidamente o que estava previsto (como contrapartida) no programa para falarmos em efeitos institucionais? Não. A palavra efeitos sugere um desafio analítico muito maior do que um *checklist*. Era preciso perceber em que medida o programa dialogava com outras ações da secretaria, se ele motivou outras atividades no campo das políticas para a juventude, a forma como ele se enraizou no município, enfim, pensar em efeitos seria pensar possíveis elementos que o ProJovem poderia ter deixado em João Pessoa que transcendessem o próprio programa. A busca por efeitos institucionais pressupunha o garimpo de elementos que fizessem do ProJovem (ou de suas repercussões) não uma ação pontual, com prazo e data para acabar, mas algo mais perene, mais estruturado e enraizado no âmbito do município. Seria uma espécie de transcendência do *status* de programa para o *status* de política – ação planejada e constante do Estado diante da população jovem. Veja que, diferentemente do que estamos fazendo ao longo desse trabalho, procuramos agora distinguir programa de política, ou ainda de política pública, mesmo que por um mero efeito didático. É sabido que toda política pública se materializa na forma de programas e projetos. Mas ao fazer essa distinção, o sentido analítico é diferenciar uma ação pontual – um programa elaborado sem maiores pretensões de se incorporar ao quadro institucional de um Estado – de uma política, entendida como ação contextualizada em uma intenção maior, uma intencionalidade expressa nas ações planejadas do ente estatal.

O ProJovem fora, portanto, um programa que se moveu no centro de duas forças, de duas tendências que, a princípio, apareciam como justapostas. A primeira força era a potencialidade política que ele tinha como programa, principalmente nos fatores de motivar a juventude (como público-alvo) e de dinamizar as ações políticas para os jovens no município. A outra força (tencionada com a primeira) era a capacidade de proporcionar algo mais sólido, enraizado nas estruturas sociais e institucionais onde fora implantado (município). Chamamos a primeira força de política e a segunda de estrutural/institucional.

Em relação aos egressos, o ProJovem se mostrou uma ação importante para propiciar conhecimentos, criar e estabelecer relações de amizade entre os jovens e valorização de sua autoestima. De forma evidente, o ProJovem acabou sendo importante para a vida de quem o concluiu, tendo em vista a avaliação positiva dos estudantes. Só que essa importância se deu muito mais nos termos da escolarização. Parece plausível que elementos como a autoestima e a criação de círculos de amizades também foram influenciadas pelas outras duas dimensões do programa. Mas, em geral, o ProJovem não gerou maiores efeitos no campo da qualificação profissional. Talvez seu maior problema tenha sido sua ousadia: prometia mais do que a própria situação da sociedade brasileira poderia cumprir, pelo menos em termos de preparação e inserção no mundo do trabalho. Talvez sua intenção fosse a de proporcionar uma visão ampliada do mundo do trabalho, mas as expectativas iniciais dos cursistas estavam ligadas às reais possibilidades de serem qualificados para uma inserção diferenciada no mercado de trabalho. E, tanto em nível nacional quanto no local, essa expectativa não se traduziu em repercussões reais, em formas de inserção laboral que quebrassem com o ciclo de precarização em suas relações de trabalho. Em relação à ação comunitária, essa se destacou mais como um fator adicional de integração do jovem do que como indução a um engajamento maior em sua cidade. Como bem lembrou a então coordenadora de ação comunitária, talvez isso fosse requerer muito desses jovens, considerando suas vidas e seus desafios pessoais.

Os efeitos do ProJovem em relação aos seus egressos foram positivos, considerando o contexto, e talvez tímidos considerando as promessas. Ainda no campo das ações comunitárias, perguntar-se-ia se o programa percorreu efetivamente um caminho inovador, como inicialmente propunha. As discussões ao longo dessa tese sobre o significado múltiplo do que é comunidade (e se ela precisa ser tão valorizada assim em termos de programas públicos), as formas não convencionais de atuação política e os espaços múltiplos de redes de interação colocam, pelo menos, a eficácia da ação comunitária mais sob o signo da dúvida do que da afirmação positiva.

Poderíamos, portanto, afirmar que o ProJovem cumpriu em parte seus objetivos ligados à equidade, à oferta de maiores possibilidades a uma juventude com menores chances de escolhas. Esse cumprimento de objetivos potencializou o programa no município, alavancando-o politicamente. Primeiro, em virtude de seu (parcial) sucesso. Segundo, devido à sua capilaridade. Esse movimento nos remeteu, enfim, a buscar o outro lado da pesquisa para compreender os efeitos do programa.

No campo das repercussões em relação à dinâmica municipal, o movimento, a tensão apresentada anteriormente tornou-se mais visível. Inicialmente o programa se constituiu politicamente forte. Isso se concretizou a partir das ações dos coordenadores do programa (ação dos sujeitos), pelo montante de verbas e estrutura inicial previstos e pela visibilidade que o ProJovem acabou tendo. Institucionalmente, entretanto, o programa se revelou fraco. Pouco dialogou com as instituições locais ligadas à juventude, não induziu outras ações (políticas) estruturais no âmbito municipal, e não fora incorporado institucionalmente ao quadro da gestão municipal, permanecendo como um programa externo (do governo federal) no município. Se traduzirmos essa reflexão em torno da categoria analítica por nós usada – enraizamento – poderíamos afirmar que o programa teve forte enraizamento político e fraco enraizamento institucional.

As observações finais desse capítulo nos conduzem a outras inquietações que transcendem os limites das proposições dessa tese. Perguntar-se-ia até que ponto essa relação forte-fraco (politicamente e institucionalmente) acabou se constituindo em uma espécie de identidade, de elemento fulcral do programa. Nesse caso em particular, seria necessário compreender outros movimentos, especialmente ligados à transição do ProJovem para o Ministério da Educação, ocorrida a partir do ano de 2012. Essa transição não é simplesmente burocrática, mas reflete uma mudança singular na forma como o programa cambiantemente se reconfigurou na estrutura de Estado. Se nossa pesquisa não nos permite o mergulho nessas águas, talvez as considerações finais incitem ao leitor (e ao próprio pesquisador que escreve) a novas possibilidades de investigação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A epígrafe que abriu esse trabalho é uma famosa frase de Hegel que nos dá valiosos ensinamentos sobre a História, ou ainda sobre como podemos compreender os acontecimentos que marcam a vida dos homens em sociedade. De fato, a coruja de Minerva – o pleno conhecimento e sabedoria do que nos ocorre – só alça voo quando nos distanciamos temporalmente do ocorrido, quando podemos olhar um determinado fato histórico cujo ciclo tenha se findado. Esse é mais um dos paradoxos em que se encontra o personagem kafkiano descrito em páginas anteriores – o homem. Isso significa que o tempo presente é um tempo angustiante, porque apenas podemos acertar em nossos diagnósticos se tivermos quase que uma dimensão visionária daquilo que nos ocorre. Apesar de se analisar o presente, a aposta é sempre no futuro, no cumprimento de um ciclo (uso esse termo em alusão à dialética hegeliana ainda que, pessoalmente, não compreenda a história sob esse prisma) que premiará ou não uma análise que sempre estará no passado.

Alguns célebres intérpretes da sociedade – a exemplo do maior discípulo às avessas de Hegel – tiveram essa característica de análise lúcida do presente confirmada corretamente em um futuro que, para nós, ou é presente ou já passou (por isso, podemos analisar a interpretação de forma menos instável). Mas mesmo Marx, na sua ampla lucidez sobre a sociedade capitalista de sua época, nas suas acertadas análises sobre aspectos do futuro desse mesmo capitalismo, caiu nos erros visionários de antecipar as estratégias de superação desta fase da história. Alguns poderiam falar que os visionários só podem ser considerados errados quando se superam as contradições apontadas na visão de quem interpretou. De qualquer forma, parece que mesmo assim – ao lado de célebres intérpretes –, a coruja de Minerva não alça pleno voo no momento da difícil missão de se analisar os tempos de hoje.

Se a frase hegeliana tinha relação com os acontecimentos históricos de um longínquo passado, tomá-la para exemplificar a dificuldade de análise do ProJovem é meramente um ato ilustrativo. Em termos históricos, o ProJovem não é passado e sim presente. Decerto teremos que esperar um pouco mais de tempo para ter a segurança do voo da coruja de Minerva. Mas essa espécie de maldição da insegurança (ou da imprecisão analítica) é, na verdade, uma característica intrínseca de várias disciplinas e campos científicos[63], especialmente o campo das políticas públicas. Em geral trabalhamos com o presente ou com um passado recente.

[63] De certa forma, a própria ideia de ciência moderna, contrariando a perspectiva filosófica de Hegel, nasceu com certa vocação de aposta no futuro. O prognóstico e a antecipação dos fatos, ao mesmo tempo que ganhava cada vez mais status científico, passava a ser altamente valorizado pelo capital. Prever acontecimentos em algumas áreas (como a economia, por exemplo) passou a ser uma valiosa moeda de troca.

Nossa garantia de precisão de análise é diminuta – o que não nos coloca à frente dos que querem ter suas afirmações reconhecidas como verdade. No entanto, se o presente ou o recente passado nos dá uma característica de imprecisão, seu frescor nos ajuda no profundo mergulho naquilo que ser compreender. Talvez essa seja, paradoxalmente, a maior qualidade daqueles que analisam políticas públicas, dos inúmeros pesquisadores que estão nesse campo em que me incluo. O mergulho no presente nos dá a responsabilidade dos visionários, pelo menos até a próxima tese publicada que contrarie nossos argumentos.

Voltando ao presente, os momentos finais de redação deste trabalho coincidem com o primeiro ano do ProJovem sob a responsabilidade do Ministério da Educação. O governo da presidente Dilma Rousseff trouxe novos ares à política de juventude traçada pelo seu antecessor. Permaneceu a Secretaria de Juventude (e o Conjuve), mas seu principal programa migrou para o MEC, situando-se em uma nova diretoria criada no âmbito da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (SECADI). Esse momento de transição, para muitos, colocou em xeque o destino do ProJovem. Para outros, o próprio papel protagonista que a escolarização acabou tendo no curso justificou a recolocação do programa no local mais apropriado para quem quer escolarizar as massas. As questões sobre o futuro do programa se colocam em aberto. O paradoxo que se vislumbra é em que medida – mais próximo da escola – o ProJovem vai se enraizar institucionalmente nos locais onde é desenvolvido ou vai perder sua identidade, aquela chama original que um dia fez com que fosse gestado com a promessa de ser um novo patamar para as políticas de juventude no país.

Não é de hoje que há tensões e paradoxos entre a institucionalização e a chama original, aquilo que primeiramente mobiliza uma atuação pública no campo da política. Hannah Arendt (2001b) chamou-nos a atenção de que essa "chama original" fora denominada de *felicidade pública* nos Estados Unidos do século XVIII. O termo em questão aparecia constantemente nos discursos dos pais fundadores da nação americana no interessante processo de independência desse país. Quando nos remetemos à independência como um interessante momento histórico, referimo-nos ao fato dos Estados Unidos terem sido um dos países que foram efetivamente formados sob o signo das ideias. A independência, em si, não fora a que mais se destacou nos gloriosos anos do final daquele século, mas sobretudo a ideia de que o movimento político que originou a independência tinha sido um substrato ideológico sob o qual iriam repousar as leis da nação.

Diferentemente da Revolução Francesa, que fez eclodir inicialmente um movimento político e revolucionário, mas que não se traduziu na fundação institucional de algo novo, a revolução americana trazia um grande sonho: a de fundar um país conservando o núcleo

original que motivou toda a ação (política) de libertação dos Estados Unidos. A fundação da nação era, nos dizeres de Arendt, uma espécie de tesouro originário que impulsionava e dava vigor às instituições que estavam a ser criadas. Mais uma vez, aparecia um visionário nessa história. Como nos lembra a pensadora alemã, Thomas Jefferson (um dos *Founding Fathers*) era um dos mais preocupados com o futuro da recém-criada nação. Como garantir que esse tesouro inicial não se perdesse com a institucionalização, com a criação de Leis e normas que consolidavam a união dos Estados Unidos? Como conciliar instituição (e as restrições, o papel conservador em que elas se encontram) com a política, cuja dimensão está justamente na criação do novo? Ora, a preocupação de Jefferson era legítima, na medida em que a forma de organização dos Estados e o processo de independência tinham gerado tesouros incalculáveis, ligados às formas participativas de tomada de decisão, às clássicas assembleias deliberativas. A questão era em que medida a instituição poderia ser criada incorporando esse movimento ou, pelo menos, não enterrando-o para sempre em frias páginas de livros de história empoeirados. A brilhante mente de Thomas Jefferson antecipava um conflito que iria transcender os rumos daquela nação: a difícil arte de conciliar política com as instituições.

Guardando as devidas proporções, (o que me faz utilizar mais uma vez a discussão como uma espécie de metáfora) o ProJovem vivenciou esse movimento em João Pessoa, um processo tencionado entre a potencialidade da política – como ponto forte – e a tentativa de se criar raízes institucionais. No caso da capital paraibana, isso ocorreu de forma não intencional, pelo menos em um primeiro momento. Faltava intencionalidade, por parte da gestão local, em trazer o ProJovem para o seio institucional do município. Muitas são as explicações para o ocorrido, a mais relevante delas ligada à própria conjuntura interna de um início de governo e sucessivas trocas no comando da secretaria, fatores que geralmente não contribuem para uma política de continuidades. Mas houve também outro lado da moeda, ligado à forma como o grupo de gestores assumiu o programa. Se a liberdade inicial não ajudava no enraizamento institucional do ProJovem, dava asas a certo empreendedorismo individual, uma vontade pessoal (compartilhada com o grupo de gestores) que acabou se traduzindo num engajamento forte em relação ao programa, a ponto de se criar estratégias (como o caso da formação continuada) que se distinguiam das orientações nacionais.

Sim, definitivamente o ProJovem não era um programa de vocação local. Isso se demonstrava pela forte estrutura federal, com um nível de centralização alto em relação a programas anteriores de natureza semelhante. Também aparecia de outra forma, esta, mais sutil e afeita ao campo do simbólico. As ações da coordenação nacional inflamavam as coordenações locais a encararem o ProJovem como um programa diferenciado, como uma

espécie de paixão, de missão a ser assumida seriamente pelos coordenadores. Parece evidente que a figura da coordenadora nacional era efetivamente a pessoa que liderava essa "onda conquistadora" do ProJovem. Talvez por esse motivo ousamos dizer que o que temos denominado de "fortaleza política" do programa não era, provavelmente, algo específico de João Pessoa. Mas se relacionava com um movimento nacional – como apontam as constantes menções de vários coordenadores locais ao ProJovem como uma espécie de militância, conforme identificam Duarte e Oliveira (2007)[64] –, capitaneado pela gestão nacional do programa. A paixão, tantas vezes mencionada na fala dos entrevistados, não se desenhou como um mero acaso local, mas se relacionava diretamente com um perfil que o próprio programa induzia naqueles que aderiam à proposta, para além das formalidades contratuais.

Talvez essa tenha sido a mais poderosa estratégia de regulação do ProJovem. Não havia apenas uma regulação técnico-financeira (que existiu, diga-se de passagem); não só uma regulação baseada no constante monitoramento externo (feito por Universidades) que consistiu o núcleo do SMA. Existia sobretudo uma regulação simbólica que, no caso do município pesquisado, acabou tendo alta eficácia não só pelo alinhamento político da gestão local com o governo federal, mas, antes de tudo, pelo compromisso pessoal dos coordenadores, que tinham muito mais uma vivência profissional pregressa ligada aos movimentos sociais do que propriamente no setor público. Não é a toa que essa falta de experiência na máquina burocrática municipal passou a ser vista como algo positivo por um dos gestores, na medida em que o programa convidava a um tipo de ruptura, tanto com as formas tradicionais de escolarização (analisadas como descontextualizadas da realidade juvenil), quanto com a maneira de gerir programas de natureza semelhante.

O ProJovem, portanto, ganhava força política em João Pessoa na medida em que as ações dos sujeitos tinham visibilidade, materializavam o programa por uma espécie de força mobilizadora, contagiavam outras pessoas, talvez muito mais pela liderança de seu grupo gestor (com destaque para três pessoas que paulatinamente ganhavam força política no grupo) do que pela vontade institucional de uma prefeitura que mal prestigiava o programa na agenda oficial do chefe do executivo.

Em relação à forma como o ProJovem fora implementado, os dados nacionais apontam que os resultados de evasão, aprovação, dentre outros indicadores de João Pessoa, se aproximaram mais do grupo de municípios exitosos do que do contrário. Se João Pessoa não

[64] As autoras observam que essa "adesão voluntária" dos coordenadores locais aos objetivos do programa teve uma importância no contexto do ProJovem. Entretanto, já no ano de 2007, advertiam que se não houvesse uma mudança nas condições de "improviso e precariedade na implementação", gerando "fluxos estruturados", haveria uma tendência de redução desse engajamento inicial (2007, p.53).

era o município de melhores indicadores, sua média figurava entre as gestões mais eficientes. Provavelmente esse elemento também contribuiu para um fortalecimento político da gestão local, inclusive no diálogo com a coordenação nacional. A criação da coordenação de formação fora um exemplo deste movimento. Mas há de se destacar que nenhuma das possíveis reorientações do programa na capital paraibana representou um desvio, um rumo alternativo ao proposto pelo plano federal. Como ressaltamos no capítulo anterior, se houve desalinhamento este ocorreu para alinhar (à esfera central).

Não queremos afirmar que o ProJovem era uma ação onde não cabiam micro reorientações locais. Elas existiram, e em João Pessoa foram desenvolvidas com um leve jeito "matreiro". Mas essa reorientação, na verdade, era um acolhimento real da proposta original do programa. Portanto, não havia um novo direcionamento, mas sim uma reafirmação (inclusive no discurso de alguns gestores, quando justificavam alguns arranjos locais) dos princípios estabelecidos nacionalmente.

Se podemos encontrar uma espécie de dialética – no sentido grego, que se remete a diálogo – entre a forte dimensão política e a fraca dimensão institucional, no plano das repercussões para o município, em relação aos efeitos para com os egressos há um movimento parecido. Nesse caso, forte acabou sendo a dimensão de escolarização e fraca a qualificação profissional. A ação comunitária figurou como algo de menor expressão (inclusive pela carga horária diminuta em relação aos outros dois pilares que sustentaram a proposta do ProJovem). Na verdade, suas repercussões positivas acabaram fortalecendo a dimensão de socialização, de criação de amizades e companheirismo no ProJovem, características que, por certo, foram desenvolvidas no programa como um todo (não eram, portanto, um resultado "direto" da ação comunitária). A palavra-chave para definir esse contexto é a elevação da "autoestima". Em termos práticos, essa elevação se deu mais no campo da socialização e da escolarização. Em relação à qualificação profissional, houve um decréscimo de expectativas por parte dos jovens. Há elementos que explicam isso. No caso pessoense, a própria composição amostral predominantemente de mulheres é um fator a ser considerado. Se as mulheres, em geral, estão em vantagem em relação aos homens no quesito escolarização, ainda levam desvantagem quando o assunto é inserção no mercado de trabalho. Ainda que nossos dados de pesquisa sejam insuficientes para quaisquer tipos de generalizações, o fato é que a face feminina do ProJovem contribuiu para que essa mesma escolarização figurasse como preponderante quando falamos em efeitos do programa.

Não estamos querendo afirmar que a qualificação ofertada no ProJovem fora de má qualidade. Esse tipo de adjetivação não se configurou como o centro de nossa pesquisa. Por

mais que outros estudos apontem a chamada “precarização” da formação profissional (CAÚ, 2009; OLIVEIRA, 2009), é bem verdade que a situação do mercado de trabalho, a baixa escolaridade desse grupo, dentre outros fatores, contribuíram de forma relevante para certa “decepção” juvenil por ter concluído o curso e não ter tido uma inserção qualificada no mercado de trabalho. Mas o fato é que essa confluência de fatores, inclusive considerando os dados dos relatórios nacionais do programa e de outras pesquisas na área, contribuiu para que a qualificação tenha sofrido uma espécie de *desintegração da promessa integradora*, utilizando os termos de Pablo Gentilli e transpondo (com a devida licença poética e acadêmica) para a compreensão do que significou a qualificação profissional para os jovens concluintes.

O interessante é que esse intenso efeito de escolarização acabou aproximando o ProJovem de algo que, a princípio, o próprio programa não fazia esforço em se aproximar, ou seja, a escolarização. Explicando melhor, havia uma tendência (pelo menos) discursiva no programa em se distinguir das formas tradicionais de experiência de escolarização. Primeiramente por um currículo autoapresentado como inovador. Segundo, por haver uma estrutura paralela que, inicialmente, nem precisava funcionar em escolas (algo muito parecido com programas anteriores de juventude que podiam funcionar em diversos locais e que, geralmente, foram alvo de severas críticas por justamente serem desenvolvidos em espaços precarizados). Terceiro, pelos próprios discursos dos gestores locais que não desejavam que o ProJovem se transformasse numa espécie de EJA. A crítica, portanto, era dupla: à escola e à EJA. Ora, aí reside o paradoxo em que iria repousar o ProJovem. Justamente o fator mais criticado (a história pregressa de escolarização) fora o mais valorizado (pelos jovens concluintes). Para boa parte desses egressos, o ProJovem proporcionou uma espécie de chance de reconciliação, de retomada de algo que, na visão dos estudantes, era positivo, ou seja, a escolarização outrora realizada na escola.

De certa forma, essa postura dos jovens participantes do programa é semelhante à encontrada em uma série de pesquisas sobre jovens e escolarização, que tendem a demonstrar que esses sujeitos têm uma visão positiva da escola, tanto no que se refere ao reconhecimento de sua importância social, quanto no que concerne a um espaço onde o jovem pode encontrar algum tipo de apoio (geralmente dos professores), desenvolver novas amizades e possibilidades como ser humano. Também é fato que essa “religação” dos jovens com a escolarização é mérito do programa, ou, melhor dizendo, do diferencial de sua proposta. Mas a consequência imediata disso acabou sendo justamente um desejo de continuidade dos estudos, especialmente frente ao público feminino. Em outros termos, dificilmente se

sustentaria a ideia de que o ProJovem não fora um programa de escolarização. Se não era acabou sendo, pelas próprias circunstâncias em que se desenvolveu.

Evidentemente, as observações levantadas tem curto poder de generalização e também não expressam uma representatividade do total de egressos do Projovem em João Pessoa. Deixamos claro que a própria limitação dos dados trabalhados nos deixa na posição de apontar tendências, problematizar questões e estabelecer comparações despropositadas de qualquer valor universal na análise do programa. Possivelmente, essa tenha sido a maior fragilidade do trabalho, em partes justificada pela dificuldade no acesso aos dados cadastrais e aos próprios egressos. De certa forma, o que ocorreu é que, no bojo da avaliação de efeitos do programa, as questões ligadas às repercussões no campo da política e da institucionalização acabaram tendo maior peso na análise. Se utilizarmos a metáfora da dialética entre forte e fraco, talvez essa referida dimensão tenha sido a parte forte desta pesquisa.

Por fim, retomamos a frase hegeliana que descreve o voo da coruja de Minerva (ou de sua ausência) para pensar algumas possibilidades do ProJovem em sua nova dimensão institucional. Nesse caso, com a certeza da ausência do voo da coruja, resta-nos o risco dos prognósticos. De fato, o caminho atualmente traçado (sob a responsabilidade do MEC) parece reforçar a dimensão institucional do programa, uma vez que cada vez mais a estrutura do ProJovem deixa de ser algo paralelo à escola e passa a ser incorporado a ela. Evidente que, para alguns, esse movimento é visto com olhos desconfiados, inclusive porque aquela estrutura original – que requeria uma determinada soma de recursos para manutenção – já não existe mais. O que nos parece ser digno de destaque é que o ProJovem não conseguiu se instituir naquela estrutura originalmente prevista, ou seja, como uma expressão de uma ação governamental organizada, instituída como principal ação da Secretaria Nacional de Juventude. A migração do programa para instituições e organismos governamentais já constituídos – como no caso do Ministério da Educação – revela que não houve fôlego (levando em consideração as correlações políticas que de certa forma tomaram outros tons no governo Dilma Rousseff) para criar novos movimentos institucionais, consonantes com uma proposta original (de criação da própria SNJ) que, com o fim do ProJovem, certamente teve sua relevância (inclusive midiática) diminuída. Em outros termos, as ambições iniciais de organização de uma política nacional de juventude – se não foram totalmente desprezadas – certamente não resistiram ao curto espaço de tempo de uma transição de governos.

Atualmente, o caminho do ProJovem – com forte rebatimento no seu reposicionamento dentro da estrutura do Estado – parece ser o de assumir sua tendência a ser um projeto que ofereça uma boa oportunidade de escolarização. Ainda que a formação para o

trabalho e a ação cidadã permaneçam na estrutura do programa, dificilmente a dimensão de escolarização não virá a ganhar ainda mais centralidade nas ações. A criação, na versão atual do programa, de salas específicas para os filhos das estudantes (que desenvolvem atividades com profissionais enquanto suas mães estudam) também se configurou como um importante passo de reconhecimento da face feminina do Projovem, evidenciada pela maior participação das mulheres, tanto na entrada quanto na saída do curso.

A pergunta que fica é se esse fortalecimento da dimensão institucional vai repercutir no enfraquecimento do poder político do programa, num movimento inverso àqueles que vimos em João Pessoa. Não estamos afirmando que as duas dimensões são incompatíveis e que o crescimento de uma se dá tão somente em função do decréscimo de outra. Mas parece recorrente a tensão entre política e instituição no âmbito do programa, como temos apontado em diversos momentos dessa tese. O enfraquecimento político se materializaria na diminuição de turmas, redução de pessoal e infraestrutura e, possivelmente, de visibilidade no contexto das ações para a juventude. Isso porque, de certa forma, um mérito do ProJovem fora o de ter chamado a atenção para a necessidade de políticas para jovens (pobres), com alto impacto midiático.

Também é verdade que é preciso relativizar essas questões, e esperar o próximo voo da coruja de Minerva. A razão disto consiste em que o horizonte utópico de programas como o ProJovem é a sua extinção, ou seja, a não necessidade de termos ações (muitas vezes rotulados de assistencialistas) para jovens em situação de vulnerabilidade social, justamente porque a utopia seria o fim dessa condição. Mas também é verdade que o desejo de extinção do ProJovem ainda é um horizonte distante, na medida em que a parcela da juventude brasileira que não usufrui plenamente de seus direitos constitucionais é significativa. Perguntar-se-ia, então, se programas como o ProJovem acabam contribuindo para que essa pauta não saia de cena. Afinal, a construção da pauta (como vimos) é influenciada inclusive por aquilo que se encontra no campo discursivo de setores da sociedade, potencializados não só pelas mídias tradicionais, como por diversos meios que chamam a atenção do poder público para um problema social, outrora mergulhado na obscuridade dos que não aparecem à luz da política. Se esse movimento – de enfraquecimento político – vai se delinear ou não, ou ainda se haverá um duplo e harmônico fortalecimento entre política e instituição, é algo que não podemos afirmar. Trata-se da outra força (o futuro) que constantemente atormenta o personagem kafkiano. Essa tese não tem o fôlego visionário para tanto, mas pode suscitar no leitor o interesse por outras pesquisas que dialoguem com esse presente em construção.

REFERÊNCIAS

AFONSO, A. J. **Avaliação educacional:** regulação e emancipação – para uma sociologia das políticas avaliativas contemporâneas. São Paulo: Cortez, 2000.

ALTHUSSER, L. P. **Aparelhos Ideológicos de Estado**. 7ª ed. Rio de Janeiro: Graal, 1998.

ANDRADE, E. R. **A educação de jovens e adultos e os jovens do último turno:** Produzindo outsiders. 2004. 260 p. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, 2004.

ANDRADE, E. R.; ESTEVES, D. C. G.; OLIVEIRA, E. C. Composição social e percursos escolares dos sujeitos do ProJovem: novos/velhos desafios para o campo da Educação de Jovens e Adultos. **Em Aberto**, Brasília, v. 22, n. 82, p. 73-89, nov. 2009.

ANDRADE, I. A. L. de. Descentralização e Poder Municipal no Nordeste: os dois lados da nova moeda. In: SOARES, J. A. (Org.). **O orçamento dos municípios no Nordeste brasileiro**. Brasília: Paralelo; Centro Josué de Castro, 1998.

ARAÚJO, A. V. **Política Pública para a juventude:** análise do programa nacional de inclusão de jovens em Pernambuco. 2011. 270 p. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2011.

ARAUJO, D. A. P. **A relação dos/das jovens com o saber a partir da experiência do programa de inclusão de jovens**. 2008. 156 p. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2008.

ARAÚJO, H. N. **João Pessoa:** uma vitória anunciada. V Simpósio Observanordeste. Fundação Joaquim Nabuco, Fortaleza, 2004. Disponível em <http:// www.fundaj.gov.br/geral/observanordeste/joao%20pessoa1.pdf>. Acesso em abr. 2012.

ARENDT, H. **A Condição Humana**. 10ª edição. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001a.

_____. **Crises da república**. 2.ed. São Paulo: Perspectiva, 2004.

_____. **Entre o Passado e o Futuro**. 5º ed. São Paulo: Perspectiva, 2000.

_____. **Sobre a Revolução**. Lisboa: Relógio D´água, 2001b.

ARRETCHE, M. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV; Editora Fiocruz, 2012.

ARRETCHE, M. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: BARREIRA, M. C. R. N.; CARVALHO, M. C. B. (Org). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001.

ASSUNÇÃO, G. R. **A (des) proteção social da juventude**: uma análise à luz da avaliação do Projovem urbano usuários/as no município de João Pessoa. 2010. 160 p. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2010.

AZAMBUJA, D. **Teoria Geral do Estado**. 44. ed. São Paulo: Globo, 2005.

AZEVEDO, G. F. **Do dizer teórico às transposições didáticas**: o que se diz e o que se faz com o ensino de língua escrita no PROJOVEM. 2010. 96 p. Dissertação (Mestrado em Estudos da Linguagem) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2010.

AZEVEDO, J. M. L. **A educação como política pública**. 2. ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2001.

_____. **Rumos da educação democrática sob o signo do autoritarismo**. Um estudo sobre a política educacional no Brasil. 1994. 314 p. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1994.

BALL, S. J. Sociologia das políticas educacionais e pesquisa crítico-social: uma revisão pessoal das políticas educacionais e da pesquisa em política educacional. In: BALL, S. J.; MAINARDES, J. (Org.). **Políticas educacionais:** questões e dilemas. São Paulo: Cortez, 2011.

BALL, S. J.; MAINARDES, J. (Org.). **Políticas educacionais:** questões e dilemas. São Paulo: Cortez, 2011.

BANGO, J. Políticas de juventude na América Latina: desmistificação de desafios. In: FREITAS, M. V.; PAPA, F. C. (Org.). **Políticas públicas**: juventude em pauta. São Paulo: Cortez, 2003.

BARROS, D. S. **Os significados da Educação Profissional para a trajetória profissional dos jovens oriundos do ProJovem Urbano**. 2011. 156 p. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) –Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

BARROSO, J. O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas. **Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 26, n. 92, p. 725-751, Especial, out. 2005

BAUMAN, Z. **Comunidade**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.

BERTHOLINI, F. **Programa Nacional de Inclusão de Jovens – ProJovem**: Análise da implementação na cidade do Rio de Janeiro. 2011. 200 f. Dissertação (Mestrado em Estudos Populacionais e Pesquisas Sociais) – Escola Nacional de Ciências Estatísticas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Rio de Janeiro, 2011.

BLANCHET, A.; GOTMAN, A. **A enquête e seus métodos**: a entrevista. Paris: Èditions Nathan, 1992.

BLANCO, D. M. **À luz do dia, nem todos os gatos parecem pardos**: percepções de jovens sobre os limites e possibilidades do Projovem Urbano. 2009. 150 p. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009.

BOURDIEU, P. **A "juventude" é apenas uma palavra!** Questões de sociologia. Rio de Janeiro: Marco Zero, 1983.

BRANDÃO, C. S.; COSTA, J. C. C.; SOARES, S. P. L. **Modernidade, juventude, risco e reconhecimento:** Uma análise das estratégias sócio-culturais do ProJovem. Projeto PROLICEN, UFPB, João Pessoa, 2007.

_____. **Juventude e educação em perspectiva**: o caso do ProJovem em João Pessoa. Projeto PROLICEN, UFPB, João Pessoa, 2006.

BRASIL, R. F. Secretaria Geral da Presidência da República/Coordenação Nacional do ProJovem. **ProJovem**: Programa Nacional de Inclusão de Jovens. Educação, Qualificação e Ação Comunitária. Texto integral. Brasília, março de 2005. 66 p.

_____. Secretaria Geral da Presidência da República/Coordenação Nacional do ProJovem. **Relatório Final do ProJovem**. Brasília, 2009. 119 p.

_____. Secretaria Geral da Presidência da República/Coordenação Nacional do ProJovem. **Relatório parcial de avaliação do ProJovem 2007**. Brasília, abril de 2008a. 98 p.

_____. Secretaria Geral da Presidência da República/Coordenação Nacional do ProJovem. **Textos complementares para formação dos gestores.** Brasília, DF, 2008b. 100 p.

BRESSER PEREIRA, L. C. **Crise econômica e reforma do Estado no Brasil**: para uma nova interpretação da América Latina. São Paulo, Ed. 34, 1996.

CANTANHEDE, R. M. P. **Currículo integrado do Projovem urbano**: do discurso oficial às percepções dos educadores do Programa. 2011. 162 p. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Maranhão, São Luis, 2011.

CARVALHO, M. P.; SOUZA, R.; OLIVEIRA, E. R. B. Jovens, sexualidade e gênero. In: SPOSITO, M. P. **O Estado da arte sobre juventude na pós-graduação brasileira**: Educação, Ciências Sociais e Serviço Social (1999-2006).. 1. ed. Belo Horizonte: Argumentum, 2009. v. 1. p. 229 – 274.

CARVALHO, S. N. Avaliação de programas sociais. Balanço das experiências e contribuição para o debate. **São Paulo em perspectiva**. 17 (3-4): 185-197, 2003.

CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social**: Uma crônica do salário. Petrópolis – RJ: Vozes, 1998.

CASTRO, M. F.; CARVALHO, M. I. V. Globalização e transformações políticas recentes no Brasil: os anos 1990. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, n. 18, jun. 2002

CAÚ, J. N. A. **ProJovem**: impactos na inclusão dos jovens – uma análise dos egressos da qualificação profissional do arco de esporte e lazer em Recife. 2009. 225 p. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2009.

CHAVES, E. O. C. O liberalismo na política, economia e sociedade e suas implicações para a educação: uma defesa. In: LOMBARDI, J. C; SANFELICE, J. L. **Liberalismo e educação em debate**. Campinas, SP: Autores Associados, Histedbr, 2007.

CHEIN, F.; FREGUGLIA, R.; TAVARES JÚNIOR, F. Capital Humano, Desigualdade e Ganhos de Proficiência: uma análise do Projovem. In: XXXIX ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, **Anais**, Foz do Iguaçu, 2011. Disponível em < *anpec.org.br/.../000-c87fcd3ab1a9fa0462eb360d978bb1b0.pdf*> Acesso em jul 2012.

CHESNAIS, F. **A mundialização do capital**. São Paulo: Xamã, 1996.

CORAGGIO, J. L. **Descentralización: el día después**..., Cuadernos de Postgrado, Serie Cursos y Conferencias, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 1997.

COSTA, J. C. C.; SOARES, S. P. L. Reconhecimento, redistribuição e participação: o ProJovem e a teoria social pós-crítica. **Anais**. XIV Congresso Brasileiro de Sociologia. Rio de Janeiro, 2009.

CRISPIM, K. S. **Juventude, Trabalho e Cidadania**: uma análise do PROJOVEM Urbano de João Pessoa. 2011. 111 p. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2011.

CURY, C. R. J. A questão federativa e a educação escolar. In: OLIVEIRA, R. P.; SANTANA, W. (Org.). **Educação e federalismo no Brasil**: combater as desigualdades e garantir a diversidade. 1 ed. Brasilia: Unesco, 2010, v. 1, p. 149-168.

DAMIANI, F. E. Gravidez na adolescência: a quem cabe prevenir? **Revista Gaúcha de Enfermagem**, v. 1, n. 1, p. 161, ago. 2003.

DAYRELL, J.; LEÃO, G.; REIS, J. B. Juventude, pobreza e ações socioeducativas no Brasil. In: SPOSITO, M. P. (Org.). **Espaços públicos e tempos juvenis:** um estudo de ações do poder público em cidades de regiões metropolitanas brasileiras. 1 ed. São Paulo: Global/Ação Educativa/FAPESP, 2007

DELGADO, M. K. F. Educação de jovens e adultos: conhecendo as expectativas de alunos de um centro estadual de educação supletiva. 2000. 146 p. Dissertação (Mestrado em Educação) –Universidade Federal de São Carlos, São Paulo, 2000.

DIAS, L. C. O.; GUIMARÃES, M. T. C. Estratégias de sobrevivência de jovens pobres urbanos usuários de programas educativos. In: SPOSITO, M. P. (Org.). **Espaços públicos e tempos juvenis:** um estudo de ações do poder público em cidades de regiões metropolitanas brasileiras. 1 ed. São Paulo: Global/Ação Educativa/FAPESP, 2007

DRAIBE, S. M. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: BARREIRA, M. C. R. N.; CARVALHO, M. C. B. (Org). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo:IEE/PUC-SP, 2001.

DUARTE, M. R. T. (Org.) **Palavras de jovens sobre o ProJovem**. Estudos com egressos e a formação de pesquisadores em avaliação de programas educacionais. Belo Horizonte: Escritório de Histórias, 2009.

DUARTE, M. R. T.; OLIVEIRA, D. A. **Perfil e Atuação dos Gestores Locais do Programa Nacional de Inclusão de Jovens - PROJOVEM**. Belo Horizonte: GAME / FAE / UFMG, 2007.

DUARTE, M. R. T.; ALMEIDA, J. M.; COSTA, K. S.; SILVA, V. R. "Perfis" de jovens e concepções de juventudes. In: DUARTE, M. R. T. (Org.) **Palavras de jovens sobre o ProJovem**. Estudos com egressos e a formação de pesquisadores em avaliação de programas educacionais. Belo Horizonte: Escritório de Histórias, 2009.

DUBAR, C. **A socialização**. Construção das identidades sociais e profissionais. São Paulo. Matins Fontes, 2005.

DULCI, L. **Entrevista sobre as políticas nacionais de juventude**, 2004. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/SecGeral/entrevistas/desafios.pdf> Acesso em: 25 jun. 2011.

DURKHEIM, E. **Educação e Sociologia**. 12ª ed. São Paulo, Melhoramentos, 1955.

DURKHEIM, E. **As regras do método sociológico**. São Paulo, Melhoramentos, 1995.

FERNANDES, D. G. **Ir-remediável campo de sonhos de futuro**: representações sociais da escola entre jovens estudantes de escolas públicas no sertão nordestino. 2003. 269 p. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2003.

FERNANDES, F. **A integração do negro na sociedade de classes**. 3. ed. São Paulo: Ática, 1978.

FREITAS, A. S. **Fundamentos para uma sociologia crítica da formação humana**. Um estudo sobre o papel das redes associativas. 2005. 286 p. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2005.

FRIEDRICH, M. **O Programa Nacional de Inclusão de Jovens- PROJOVEM**: Uma análise entre o proposto e o vivido em Goiânia. 2009. 75 p. Dissertação (Mestrado em Educação em Ciências e Matemática) –Universidade Federal de Goiás, Goiania, 2009.

FRIGOTTO, G.; CIAVATTA, M.; RAMOS, M. A política de educação profissional no governo Lula: um percurso histórico controvertido . **Educação e Sociedade**. Campinas, vol. 26, n. 92, p. 1087-1113, Especial - Out. 2005.

FROCHTENGARTEN, F. A memória oral no mundo contemporâneo. **Estudos avançados**. vol.19 no.55 São Paulo Sept./Dec. 2005.

GENTILI, P. A desintegração da promessa integradora. In: FRIGOTTO, G. **Educação e crise no trabalho**: perspectivas de final de século. 3ª ed. Petrópolis: Vozes, 1998, p. 76-99.

GIDDENS, A. **Sociologia**. Porto Alegre: Ed. Artmed, 2005.

GONÇALVES, G. **Comunitarismo ou liberalismo?** Universidade da Beira Interior, setembro, 1998. Disponível em: <http://bocc.ubi.pt/pag/goncalves-gisela-COMUNITARISMO-LIBERALISMO.html> Acesso em março de 2009.

GONÇALVES, H.; KNAUTH, D. Aproveitar a vida, juventude e gravidez. **Revista de Antropologia**. São Paulo, v.8, n. 2, p. 625-643, 2006.

GONDIM. E. P.; LÔRDELO, J. A. C. Separando o trigo do joio: a utilização de grupo de controle na avaliação de programas socioeducativos – o caso dos egressos do Projovem de São Luís. In: LÔRDELO, J. A. C.; DANAZZI, M. V. M. (Org.). **Estudos com estudantes egressos**: concepções e possibilidades metodológicas na avaliação de programas. Salvador: EDFBA, 2012.

GRABOWSKI, G.. **Financiamento da Educação Profissional no Brasil**: contradições e desafios. 2010. 205 p. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.

GRAMSCI, Antonio. Americanismo e fordismo. In: _____. **Maquiavel, a política e o estado moderno**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1988.

GRANOVETTER, M. Ação econômica e estrutura social: o problema da imersão. **RAE-eletrônica**, v. 6, n. 1, Art. 9, jan./jun. 2007

GUIMARÃES, Maria Inês Pereira. **Programas de juventude, educação e trabalho em países membros do mercado comum do sul (Mercosul):** diálogo com pensadores críticos. 2010. 172 p. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010.

GUIMARÃES, R. M. **A educação sexual sobre prisma da gravidez na adolescência**. 2000. 191 p. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Católica de Brasília, Brasília, 2000.

HABERMAS, J. Lutas pelo reconhecimento no Estado democrático nacional. In: TAYLOR, Charles. **Multiculturalismo**. Lisboa: Instituto Piaget, 1994.

HERSCHMANN, M. Espetacularização e alta visibilidade: a politização da cultura hip-hop no Brasil contemporâneo. In FREIRE FILHO, J. e HERSCHMANN, M. **Comunicação, cultura e consumo**. Rio de Janeiro: E-papers, serviços editoriais, 2005.

HONNETH, A. **Luta por reconhecimento**: a gramática moral dos conflitos sociais. Trad. Luiz Repa. São Paulo: Ed. 34, 2003.

INSTITUTO CIDADANIA. **Projeto Juventude**. Documento de Conclusão. 2004.

JESSOP, B. **The rise of governance and the risks of failure**: the case of economic development. Article first published online: 16 Dec, 2002.

LEÃO, G. A gestão da pobreza juvenil: uma análise de um programa federal de inclusão social para jovens pobres. In: REUNIÃO ANUAL DA ANPEd, 27., 2004, Caxambu. **Anais.** Caxambu: ANPEd, 2004. 1 CD–ROM.

LEÃO, G.; NONATO, S. P. Políticas públicas, juventude e desigualdades sociais: uma discussão sobre o ProJovem Urbano em Belo Horizonte. **Educação e Pesquisa**. vol.38 no.4 São Paulo Oct./Dec. 2012.

LEÓN, O. D. Da agregação programática à visão construtiva de políticas para a juventude. In: FREITAS, M. V.; PAPA, F. C. (Org.). **Políticas públicas**: juventude em pauta. São Paulo: Cortez, 2003.

LESBAUPIN, I. **Poder Local X Exclusão Social**. Petrópolis, Ed. Vozes, 2000.

LIMA, D. M. A. **ProJovem Urbano da Escola Papa João XXIII do Bairro Vila União**: Significados atribuídos pelos jovens na perspectiva da Psicologia Comunitária e da Psicologia ambiental. 2010. 146 p. Dissertação (Mestrado em Psicologia) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2010.

LINS, M. V. **A sala de aula:** um espaço para a oralidade e uma contribuição para o desenvolvimento da competência comunicativo do aluno jovem e adulto do Projovem em Brazlândia. 2008. 182 p. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade de Brasília, Brasília, 2008.

LIRA, M. F. L. **Entre a intenção e o gesto**: a experiência do Projovem em João Pessoa. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2011.

LOPES, T. J. S. L. **Representações sociais do Projovem**: sentidos atribuídos ao programa por seus educadores. 2009. 96 p. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estácio de Sá, Rio de Janeiro, 2009.

LÔRDELO, J. A. C.; DANAZZI, M. V. M. A importância dos estudos com egressos na avaliação de programas. In: LÔRDELO, J. A. C.; DANAZZI, M. V. M. (Org.). **Estudos com estudantes egressos**: concepções e possibilidades metodológicas na avaliação de programas. Salvador: EDFBA, 2012.

MACHADO, C. B. **A Ação Comunitária do Projovem:** um instrumento para promover a participação do jovem. 2009. 154 p. Dissertação (Mestrado em Educação) –Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2009.

MACHADO, N. M. L. **A escola ideal**: como os adolescentes percebem e idealizam o meio escolar. 2005. 150 p. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2005.

MACIEL, A. W. A. **Em busca do tempo futuro**: percepções de um grupo de alunos do ProJovem no município de Niterói. 2000. 120 p. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas e Formação Humana) Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010.

MACINTYRE, A. **Justiça de quem? Qual racionalidade?** 2 ed. São Paulo: Loyola, 2001

MANNHEIM, K. “Funções das gerações novas” in FORACCHI, M e PEREIRA, L. **Educação e sociedade**. São Paulo: Cia Editora Nacional, 1975.

MARGULIS, M.; URRESTI, M. “La juventud és mas que una palabra”. In: MARGULIS, M. **La juventud es más que una palabra**: ensayos sobre cultura y juventud. Buenos Aires: Editorial Biblos, 1998.

MARTIN-BARBERO, J. A mudança na percepção da juventude: sociabilidades, tecnicidades e subjetividades entre os jovens. In BORELLI, S; FREIRE FILHO, J. (Org.). **Culturas juvenis no século XXI**. São Paulo: Educ, 2008.

MELO, M. A.; CASTELO BRANCO, L. Os egressos do ProJovem em São Luís: quem são esses sujeitos? In: DUARTE, M. R. T. (Org.) **Palavras de jovens sobre o ProJovem**. Estudos com egressos e a formação de pesquisadores em avaliação de programas educacionais. Belo Horizonte: Escritório de Histórias, 2009.

MELO, P. S. F. **Política pública para juventude:** a implementação do projovem urbano em Iranduba/AM. 2010. 144 p. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Universidade Federal do Amazonas, Manaus, 2010.

MILLS, C. W. **A Imaginação Sociológica**. 4.ª ed. Tradução de Waltensir Dutra. Rio de Janeiro, Zahar, 1975.

MINAYO, M. C. S. **O desafio do conhecimento:** pesquisa qualitativa em saúde. 8º Ed. São Paulo: Hucitec, 2004.

MONTAÑO, C. **Terceiro setor e questão social**: crítica ao padrão emergente de intervenção social". São Paulo: Cortez, 2002.

MONTEIRO, G. T. M. A avaliação de impactos sociais dos programas de governo. VII Congresso Internacional Del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administracíon Pública. **Anais.** Lisboa, 8-11. Oct, 2002.

MONTEIRO, M. A. **A Participação Cidadã no Projovem Urbano:** Elementos para um debate sobre cidadania e civilidade. 2011. 138 p. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

MORAES, L. C. S.; MARTINS, T. J. S. A qualificação profissional no ProJovem sob a ótica dos egressos. In: DUARTE, M. R. T. (Org.) **Palavras de jovens sobre o ProJovem**. Estudos com egressos e a formação de pesquisadores em avaliação de programas educacionais. Belo Horizonte: Escritório de Histórias, 2009.

MORAIS, A. R. A. **Língua, discurso e identidade:** quem é o jovem excluído para o ProJovem Urbano? 2010. 145 p. Dissertação (Mestrado em Linguística) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2010.

MOREIRA, Evaldo de Assis. **Políticas Públicas para a Educação de Jovens e Adultos na RMSP**: O caso do ProJovem (2005-2007). 2009. 134 p. Dissertação (Mestrado em Geografia Humana) –Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

MULLER, P.; SUREL, Y. **A análise das políticas públicas**. Coleção Desenvolvimento Social. Pelotas: EDUCAT, 2002.

NAVARRO, I. P.; SOARES, S. P. L. Emancipação, juventude e políticas públicas: o caso do ProJovem. 30º Reunião Anual da Anped. **Anais.** Caxambu, 2007.

OFFE, C. **Problemas Estruturais do Estado Capitalista.** Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

OLIVEIRA, Francisca das Chagas Lima. **A Formação Continuada dos Professores do PROJOVEM Urbano**: Uma discussão necessária. 2010. 162 p. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Maranhão, São Luis, 2010.

OLIVEIRA, F. Globalização e antivalor: uma antiintrodução ao antivalor. In: FREITAS, M. C. (Org.) **A reinvenção do futuro**: trabalho, educação, política na globalização do capitalismo. 2.ª ed. São Paulo: Cortez, 1999.

OLIVEIRA, M. A. A. **A materialização da integração entre a qualificação profissional e a formação geral no âmbito do ProJovem em Recife – PE.** 2009. 111 P. Dissertação (Mestrado em Educação) –Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2009.

OLIVEIRA, M. L. **Governamentalidade e inclusão pela gestão dos riscos nas políticas de juventude**: um estudo a partir dos egressos do Projovem. 2010.c 128 p. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2010.

PALUMBO, D. **Public Policy in America:** Government in Action. Second Edition. Tradução de Adriana Farah. Harcourt Brace & Company, 1994.

PAUCAR, L. M. O. **Representação da gravidez e aborto na adolescência:** estudo de casos em São Luis do Maranhão. 2003. 130 p. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2003.

PEIXOTO, C. M. M. **Análise da proposta de planejamento de aulas de leitura do material didático do ProJovem**. 2007. 200 p. Dissertação (Mestrado em Linguística) –Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2007.

_____. **Representações do agir docente:** análises de reconfigurações do agir no discurso do professor. 2011. 209 p. Tese (Doutorado em Linguística) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2011.

PEREIRA, L. **Juventude, Participação e Direitos** – Um olhar para as percepções de jovens do Rio de Janeiro sobre sua participação no PROJOVEM. 2007. 98 p. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) –Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2007.

PIMENTA, D. G. Análise das resoluções de questões de álgebra por alunos do Programa Nacional de Inclusão de Jovens (Projovem) no município de Itaquaquecetuba. 2011. 77 p. Dissertação (Mestrado em Educação Matemática) – Universidade Bandeirante de São Paulo, São Paulo, 2011.

PINTO, C. R. J. Nota sobre a controvérsia Fraser – Honneth informada pelo cenário brasileiro. **Lua Nova**. São Paulo, 74: 35-58, 2008

PIRES, I. G. **A implementação do Projovem no município de Porto Alegre/RS, sob a perspectiva dos jovens participantes.** 2010. 198 p. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade do Vale do Rio dos Sinos, Porto Alegre, 2010.

PIRES, M. G. L. **A educação dos trabalhadores na sociabilidade do capital: estudo a partir do PROJOVEM Fortaleza**. 2007. 125 p. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2007.

_____. **Novos marcos de dualismo educacional na sociedade contemporânea: inclusão** social, cidadania e protagonismo juvenil na educação de jovens trabalhadores - o caso do projovem urbano Fortaleza. 2010. 172 p. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2010.

POULANTZAS, N. **O Estado, o Poder, o Socialismo.** Rio de Janeiro: Graal, 1981.

QUINTANA, E. **A gravidez na adolescência e sua relação com a escola pública:** visibilidade ou exclusão? 2004. 165 p. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2004.

RAWLS, J. **Justiça como equidade:** uma reformulação. São Paulo: Martins Fontes, 2001.

ROBERTI, L. H. **Juventude e sentidos do trabalho**. Estudos sobre ex-participantes do Projovem. 2010. 155 p. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2010.

RODRIGUES, H. B. S. **Políticas públicas para a juventude e gestão local no Brasil**: agenda, desenho e implementação. 2009. 326 p. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2009.

RUA, M. G. As políticas públicas e a juventude dos anos 90. In: _____, **Jovens acontecendo na trilha das políticas públicas**. Brasília: CNPD, 1998.

RUMMERT, S. M. A educação de jovens e adultos trabalhadores brasileiros no século XXI. O novo que reitera antiga destituição de direitos. **Revista de Ciências da Educação**, Rio de Janeiro: Sísifo, n.2, p.35-50, jan./abr. 2007.

SANDEL, M. J. **Justiça** – o que é fazer a coisa certa. 6ª Edição, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012.

SANTOS, A. L. F. **A pós-graduação em educação e o tratamento do tema política educacional:** uma análise da produção do conhecimento no nordeste do Brasil. Recife: Ed. Universitária da UFPE, 2009.

SANTOS, B. S. **Pela Mão de Alice**: O social e o político na pós-modernidade. 3.ed. Cortez, São Paulo, 1997.

SANTOS, E. J. S. **Educação geográfica de jovens e adultos trabalhadores:** concepções, políticas e propostas curriculares. 2008. 300 p. Tese (Doutorado em Educação) –Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, 2008.

SETTON, M. G. J. Juventude, Mídias e TIC. In: SPOSITO, M. P. (Org.). **Estado da arte sobre juventude na pós-graduação brasileira:** educação, ciências sociais e serviço social. Vol 2. Argumentum. Belo Horizonte, 2009. p. 63-86.

SILVA, A. C. F. Jovens e políticas públicas: Representações sociais de educação entre jovens do ProJovem Urbano na cidade de João Pessoa. 2011. 199 p. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2011.

SILVA, E. P. **Projovem Urbano**: o simulacro de um discurso de inclusão social. 2011. 105 p. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2011.

SILVA, E. R. A.; ANDRADE, C. C. A política nacional de juventude: avanços e dificuldades. In: CASTRO, J. A.; AQUINO, L. M.; ANDRADE, C. C. **Juventude e políticas sociais no Brasil**. Brasília: IPEA, 2009.

SILVA, J. P. **Políticas públicas de juventude e educação**: as ações "emergenciais" na ótica de alunos do PROJOVEM urbano. 2011. 101 p. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

SILVA, M. R. G. M. **Política de inclusão digital no ProJovem**: um estudo das repercussões do programa no Recife. 2009. 188 p. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2009.

SILVA, W. P. **A materialização da política nacional de juventude através do Projovem**: uma análise do processo de construção do programa e sua particularidade no município do Rio de Janeiro. 2009. 188 p. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) –Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009.

SILVEIRA, D. C. Teoria da justiça de John Rawls: entre o liberalismo e o comunitarismo. **Trans/Form/Ação** [online]. 2007, vol.30, n.1, pp. 169-190.

SILVEIRA, O. M. C. **O unicórnio e o rinoceronte**: Uma análise do ProJovem a partir da percepção de seus beneficiários. 2009. 168 p. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2009.

SILVEIRA, O. C. M.; CARVALHO, L. T. Estratégias metodológicas para a pesquisa com egressos. In: LÔRDELO, J. A. C.; DANAZZI, M. V. M. (Org.). **Estudos com estudantes egressos**: concepções e possibilidades metodológicas na avaliação de programas. Salvador: EDFBA, 2012.

SILVEIRA, O. C. M.; LÔRDELO, J. A. C.; GONDIM, E. Um olhar sobre o eixo escolarização do ProJovem a partir da percepção de mudança de seus beneficiários. In: DUARTE, M. R. T. (Org.) **Palavras de jovens sobre o ProJovem**. Estudos com egressos e a formação de pesquisadores em avaliação de programas educacionais. Belo Horizonte: Escritório de Histórias, 2009.

SOARES, S. P. L. **Educação e desenvolvimento sustentável:** limites e possibilidades da ação política local. 2004. 223 p. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2004.

SOARES, T. M.; FERRÃO, M. E.; MARQUES, C. A. Análise da evasão do ProJovem Urbano: uma abordagem através do Modelo de Regressão Logística Multinível. **Ensaio: avaliação de política. pública.** Educ., Rio de Janeiro, v. 19, n. 73, p. 841-860, out./dez. 2011.

SOEIRO, M. B. **O ProJovem e a ação comunitária**: uma análise da participação dos egressos na comunidade. 2011. 224 p. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Maranhão, São Luis, 2011.

SOUSA, S. M. Z. L.; BRITO, D. T. S. Subsídios para avaliação do projeto de capacitação de recursos humanos: Programa Edurural/NE. In: MEC/FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Capacitação de Profissionais da Educação**: perspectivas par avaliação. Belo Horizonte: FAE/IRHJP, 1987. p. 17-28.

SOUSA, S. M. Z. L.; OLIVEIRA, R. P. ; LOPES, Valéria VirV. V. Trajetória Profissional dos Egressos do Programa: 1990-2000. In: SOUSA, S. M. Z. L.; OLIVEIRA, R. P. (Org.). **Avaliação do Programa de Pós-Graduação em Educação da FEUSP.** São Paulo: FEUSP, 2003, v. 44, p. 101-212.

SOUSA, S. M. Z. L.; OLIVEIRA, R. P. Considerações finais de Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades e garantir a diversidade. In: OLIVEIRA, R.P.; SANTANA, W. (Org.). **Educação e federalismo no Brasil**: combater as desigualdades e garantir a diversidade. 1 ed. Brasilia: Unesco, 2010, v. 1, p. 287-296.

SPOSITO, M. P.; SILVA, H. H. C.; SOUZA, N. A. Juventude e poder local: um balanço de iniciativas públicas voltadas para jovens em municípios de regiões metropolitanas. **Revista Brasileira de Educação**, São Paulo, v. 11, n. 32, 2006, p. 248-267

SPOSITO, M. P. (Coord.). **Estado da arte sobre juventude na pós-graduação brasileira**: educação, ciências sociais e serviço social. Vol 1 e 2. Argumentum. Belo Horizonte, 2009.

SPOSITO, M. P. Espaços públicos e tempos juvenis. In: SPOSITO, M. P. (Org.). **Espaços públicos e tempos juvenis**: um estudo de ações do poder público em cidades de regiões metropolitanas brasileiras. 1 ed. São Paulo: Global/Ação Educativa/FAPESP, 2007, v. 1, p. 5-44.

SPOSITO, M. P. Trajetórias na constituição de políticas públicas de juventude no Brasil. In: FREITAS, M. V.; PAPA, F. C. (Org.). **Políticas públicas:** juventude em pauta. São Paulo: 2ª. Ed. Cortez, 2008.

SPOSITO, M. P.; CARRANO, P. C. R. Juventude e políticas públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Educação**. n. 24, Set/Out/Nov/Dez 2003.

TAYLOR, C. **Argumentos Filosóficos**. São Paulo: Loyola, 2000.

TAYLOR, C. **As fontes do self**. A construção da identidade moderna. São Paulo: Edições Loyola, 2005

TEIXEIRA, A. C. S. **Boas Práticas Pedagógicas:** dilemas e transformações de educadores e educandos do Projovem Urbano. 2011. 98 p. Dissertação (Mestrado em Educação) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011.

UNESCO. **Políticas Públicas de/para/com as juventudes**. Brasília, junho de 2004.

VASCONCELOS, R. A. F. **Metamorfoses do mundo do trabalho e a qualificação/requalificação de jovens trabalhadores:** estudo de caso sobre o Projovem de Curitiba – PR. 2008. 156 p. Dissertação (Mestrado em Tecnologia) –Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiva, 2008.

VERÍSSIMO, A. M. R. **Representações sociais de educadores do Projovem sobre sua prática**. 2009. 129 p. Dissertação (Mestrado em Educação) –Universidade Estácio de Sá, Rio de Janeiro, 2009.

VIEIRA, S. L. **Política educacional em tempos de transição (1985-1995)**. Brasília: Plano, 2000.

VILLAS-BOAS, R. J. A. **Os sentidos da participação cidadã no PROJOVEM - Programa Nacional de Inclusão de Jovens (2005–2006).** 2008. 85 p. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) –Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2008.

VINHA, V. Polanyi e a Nova Sociologia Econômica: uma aplicação contemporânea do conceito de enraizamento social. **Econômica**, v. 3, n. 2, p. 207-230, dezembro 2001.

VIRGÍNIO, I. O. A. **Incluir para não marginalizar e profissionalizar para não desperdiçar:** o ProJovem Urbano - João Pessoa - PB (2005-2010). 2011. 101 p. Dissertação (Mestrado em História) – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2011.

WALZER, M. **Esferas da justiça**: uma defesa do pluralismo e da igualdade. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

WEBER, M. **Ciência e Política**: duas vocações. São Paulo: Cultrix, 1998.

WEILL, S. **A Condição Operária e Outros Estudos Sobre a Opressão**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980.

WELLER, W. Karl Mannheim: Um Pioneiro da Sociologia da Juventude. XIII Congresso Brasileiro de Sociologia. **Anais.** UFPE, Recife, 2007.

WSCOM. **ProJovem em João Pessoa serve como modelo**, 2011. Disponível em <http://www.wscom.com.br/noticia/paraiba/PROJOVEM+EM+JP+SERVE+DE+MODELO+-106355> Acesso em outubro de 2012.

APÊNDICES

APÊNDICE A – QUESTIONÁRIO

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PESQUISA COM EGRESSOS DO PROJOVEM
Doutorando: Swamy de Paula Lima Soares
Orientadora: Dra. Sandra M. Zákia L. Sousa

QUESTIONÁRIO PARA EGRESSOS DO PROJOVEM

CÓDIGO

Data da aplicação:

IDENTIFICAÇÃO:

1) Sexo
A) Masculino
B) Feminino

2) Em que mês e ano você nasceu?

MÊS_____
ANO _____

3) Você se considera:
A) Branco(a).
B) Pardo(a).
C) Negro(a).
D) Amarelo

4) Você tem filhos?
A) Não
B) Sim. Quantos?

5) Se tiver filhos, em que ano nasceu o seu primeiro filho?
_____

6) Assinale sua faixa de rendimentos mensais:
A) Até ½ salário mínimo
B) Mais de ½ até 1 salário mínimo
C) Entre 1 e 2 salários mínimos
D) Entre 2 e 3 salários mínimos
E) Acima de 3 salários mínimos
F) Atualmente não tenho renda própria

7) Assinale no quadro abaixo se em sua casa você possui um desses itens. Se tiver, informe a quantidade.

	Quantidade de itens				
	0	**1**	**2**	**3**	**4 ou +**
Televisão em cores					
Rádio					
Banheiro					
Automóvel					
Empregada Doméstica					
Máquina de Lavar					
Videocassete e/ou DVD					
Geladeira					
Frezzer (independente ou parte da geladeira duplex)					

8) Qual o grau de instrução do chefe de família?

Analfabeto / até a 3ª. Série primária (ensino fundamental)	
Primário (4ª. Série do ensino fundamental)	
Ginásio (8ª. Série do ensino fundamental)	

Científico ou Colegial (ensino médio)	
Superior completo	

ESCOLARIZAÇÀO

9) Antes de participar do ProJovem, qual foi a última série que você concluiu?
A) 4ª série do Ensino Fundamental ou anterior
B) 5ª série do Ensino Fundamental
C) 6ª série do Ensino Fundamental
D) 7ª série do Ensino Fundamental ou posterior

10) Antes de freqüentar o ProJovem, quais foram suas maiores dificuldades para concluir seus estudos no ensino fundamental?
(assinale as *alternativas que julgar adequadas)*
A) Dificuldade de aprender
B) Necessidade de trabalhar
C) Tomar conta dos irmãos
D) Tomar conta dos filhos
E) Distância da escola em relação à minha casa
F) Não gostava da escola
G) Não gostava dos professores

11) Você teve aulas de informática no ProJovem?
A) Sim, desde o começo
B) Sim, mas demoraram muito para acontecer
C) Sim, mas elas ocorreram só de vez em quando
D) Não

12) Assim que você concluiu o ProJovem, qual era sua principal vontade em relação aos estudos? (assinale as *alternativas que julgar adequadas)*
A) Arranjar logo um emprego mesmo sem continuar os estudos
B) Concluir o ensino médio
C) Fazer um curso técnico
D) Fazer um faculdade

13) Atualmente você está estudando? (se estiver estudando responda a pergunta 14, caso contrário, vá a pergunta 15)
A) Não
B) Sim, estou cursando o ensino médio
C) Sim, estou cursando um curso técnico
D) Sim, estou cursando um curso técnico e o ensino médio
E) Sim, estou cursando uma faculdade

13.1) Você concluiu o ensino médio?

A) Não
B) Sim

14) O ProJovem foi importante para a sua decisão em continuar os estudos?

A) Sim, foi muito importante.
B) Sim, mas outras coisas foram mais importantes.
C) Não foi importante.

15) O conteúdo do ensino fundamental que foi trabalhado no ProJovem atendeu às suas expectativas?
A) Sim, atendeu e até superou minhas expectativas
B) Sim, atendeu às minhas expectativas
C) Não, não atendeu às minhas expectativas

16) Olhe o quadro com as disciplinas oferecidas no ProJovem e assinale se você acha que aprendeu muito, razoavelmente ou pouco em relação ao conteúdo que o professor ministrou no curso.

Disciplina	Aprendi muito	Aprendi razoavelmente	Aprendi pouco
Língua Portuguesa			
Matemática			
Língua Estrangeira			
Ciências Humanas			
Ciências da Natureza			
Informática			
Qualificação Profissional			
Ação Comunitária			

FORMAÇÃO PARA O TRABALHO

17) Antes do ProJovem, você já tinha tido algum trabalho remunerado? (Atividade em que você recebeu/ganhou dinheiro)
A) Sim
B) Não

18) Com que idade você começou a trabalhar? (considere o primeiro trabalho remunerado)
A) Antes dos 10 anos
B) Entre os 11 e os 12 anos
C) Entre os 13 e os 15 anos
D) Entre os 16 e os 18 anos
E) Entre os 19 e os 21 anos
F) Entre os 22 e os 24 anos
G) Nunca tive trabalho remunerado

19) No momento em que você começou o ProJovem, você estava com algum trabalho remunerado? (se não estava vá para a questão 22)
A) Sim
B) Não

20) Qual era o seu vínculo empregatício?
A) Trabalhava por conta própria
B) Empregado sem carteira assinada
C) Empregado com carteira assinada
D) Trabalhava em negócios da família
E) Outro. Qual? _____

21) Ao terminar o ProJovem você permaneceu nesse trabalho?

A)Sim, permaneci no trabalho.
B)Sim, permaneci no trabalho mas também arrumei outra fonte de remuneração.
C) Não, sai do trabalho e fiquei desempregado.
D) Não, sai do trabalho e arrumei outro emprego.

22) Você teve aulas de qualificação profissional no ProJovem?
A) Sim, tive aulas teóricas e práticas.
B) Sim, mas apenas aulas teóricas.
C) Não, não tive aulas teóricas nem aulas práticas.

23) Qual o arco ocupacional que você fez no ProJovem?

A) Construção e reparos
B) Gestão
C) Turismo
D) Educação

24) Antes do ProJovem, você já tinha feito algum outro curso de qualificação?
A) Nunca fiz
B) Não fiz, mas aprendi uma ocupação "pela prática"
C) Sim, fiz um curso
D) Sim, fiz dois cursos ou mais

25) Em sua opinião, os conhecimentos obtidos no ProJovem facilitaram para você encontrar algum trabalho ou ter maior qualificação para o mercado de trabalho?
A) Sim, bastante
B) Sim, mas os outros cursos que fiz foram mais importantes
C) Não

26) Atualmente você está trabalhando? (Se estiver trabalhando responda a questão 27 e 28; se não estiver trabalhando responda a questão 29)
A) Sim
B) Não

27) Qual o seu atual vínculo empregatício?
A) Trabalho por conta própria
B) Empregado sem carteira assinada
C) Empregado com carteira assinada
D) Trabalho em negócios da família
E) Não tenho vínculo porque não estou trabalhando

28) Você acha que o curso de formação profissional que você fez no ProJovem teve alguma importância para conquistar/permanecer no seu atual trabalho?

A) Sim, foi muito importante.
B) Sim, foi importante.
C) Sim, mas não teve tanta importância.
D) Não, não teve importância,

E) Arte e Cultura
F) Outro. Qual? _____

29) Caso você esteja procurando trabalho atualmente, qual(is) principal(is) dificuldade(s) que você tem encontrado para consegui-lo? (Marque as opções que você julgar adequadas).

A) Não encontro vagas nem oportunidades de trabalho
B) Sei desenvolver uma atividade profissional, mas me falta um diploma ou certificado para que eu possa exercer a profissão.
C) Não tenho a escolaridade exigida pelo empregador
D)Não tenho a qualificação profissional exigida
E) Os contatos pessoais que possuo não são têm conseguido me ajudar a arrumar emprego
F) Não tenho conhecimento de informática adequado.
G) As vagas exigem experiência prévia, o que eu não tenho
h) Outras dificuldades. Qual? _____

AÇÃO COMUNITÁRIA

30) Você desenvolveu o PLA quando participou do ProJovem?
A) Sim
B) Não

31) Em relação ao PLA, você considera que:
A) Foi muito importante no curso e teve repercussão no meu dia a dia
B) Foi importante, mas não houve repercussão no meu dia a dia
C) Não foi importante.

32) Antes do ProJovem você já participava de alguma associação ou grupo jovem?
A) Sim
B) Não

33) Após o ProJovem você começou a participar de alguma associação ou grupo jovem?
A) Sim
B) Não

34) Atualmente, você participa de algum grupo ou associação.

A) Sim
B) Não

35) Se, sim, qual (is) seria (m)? *(Marque as opções que julgar adequadas.)*

A) Associações ou grupos religiosos.
B) Associação de bairro.
C) Grêmio estudantil.
D) Associações educativas ou culturais.
E) Associações profissionais ou sindicatos.
F) Grupos culturais (música, dança, etc.).
G) Associações esportivas.
H) Outro. Qual? _____.

OUTRAS QUESTÕES

36) Em sua opinião, o ProJovem contribuiu para:
(Marque as opções que julgar adequadas)

A) Melhorar a minha auto-estima
B) Melhorar o local/bairro onde moro
C) Melhorar minha participação na comunidade
D) Ampliar os meus conhecimentos e amizades
E) Conseguir um emprego
F) Montar meu próprio negócio
G) Outros resultados
H) Não sei

37) Se você tivesse que destacar os três pontos mais positivos e os três mais negativos do ProJovem, quais seriam?

Positivos
1._____

2._____

3._____

Negativos

1._____

2._____

3._____

APÊNCICE B – ROTEIROS DE ENTREVISTA

1. GERAIS

Nome

Formação Ensino Médio ( )
Ensino Superior ( ). Qual curso? _____
Pós-graduação Especialização ( ). Qual curso? _____
Mestrado ( ). Qual curso? _____
Doutorado ( ). Qual curso? _____

Questões gerais:

1. Antes de atuar no ProJovem, qual a sua principal ocupação? Em que você trabalhava?
2. Qual a sua ocupação atual?
3. Como foi a sua entrada na coordenação do ProJovem? Quem o convidou?
4. O que você fazia no programa?
5. Quais as pessoas e/ou entidades que você mais entrava em contato no ProJovem? Quem o ajudava? Como?
6. Na sua área de atuação, como eram tomadas as decisões?
7. Como você avalia o desenvolvimento do ProJovem no município?
8. Que tipos de dificuldades foram apresentadas no processo de implantação e desenvolvimento do programa?
9. Qual foi a importância deste programa para o município de João Pessoa?

2. ESPECÍFICOS – Coordenador Pedagógico

3. Como os professores receberam a proposta pedagógica do programa?
4. Como os diretores das escolas em que se situavam os núcleos receberam a proposta pedagógica do programa?
5. No exercício de suas funções, como coordenador, havia algum contato direto com os alunos?
6. Como avalia o desenvolvimento dos alunos no programa? Quais as principais dificuldades pedagógicas dos alunos do programa? Eles faziam alguma reivindicação específica?
7. Qual o apoio dado pela gestão municipal à coordenação do ProJovem?
8. Houve algum tipo de articulação entre as ações do ProJovem com programas e/ou projetos da prefeitura? Qual(is)?
9. Qual o seu papel no processo de planejamento das atividades com os professores do Projovem? Como eram realizadas essas atividades?
10. No aspecto pedagógico, houve alguma reformulação das ações do Programa no município de João Pessoa? Havia espaço para o trabalho com temas locais?

2.1 ESPECÍFICOS – Coordenador Administrativo

1. Como era a gestão dos recursos financeiros do ProJovem? Quem era o responsável pela aplicação dos recursos?
2. O município tinha algum nível de autonomia na aplicação dos recursos do ProJovem?
3. Havia participação de outras secretarias da prefeitura, além da de Educação, na gestão administrativa do ProJovem?

4. Como se realizou a gestão do programa no município? Quais os principais problemas administrativos encontrados por você na gestão do Programa?
5. Como era a relação entre os núcleos e as escolas em que funcionavam, nas questões administrativas? Havia algum conflito entre escolas e núcleo?
6. O diretor escolar tinha função administrativa no programa?
7. As escolas (onde funcionavam os núcleos) utilizavam o material permanente do Projovem?
8. Quais as razões para o atraso nas aulas de informática no primeiro ano do programa?
9. Qual o apoio dado pela gestão municipal à coordenação do ProJovem, do ponto de vista administrativo?
10. Qual o destino do material permanente adquirido pelo programa?
11. Como era feita a gestão do material de consumo?

2.2 ESPECÍFICOS – Coordenador de Qualificação Profissional

1. Como foram escolhidos os arcos ocupacionais do ProJovem em João Pessoa? Quem decidiu? Como foi encaminhada essa decisão?
2. Como era a demanda para participação nos cursos? Havia cursos mais demandados que outros?
3. Havia aulas práticas na qualificação profissional? Havia material para o trabalho dos professores?
4. Você tinha algum contato com os alunos do programa? Eles faziam alguma reivindicação em especial?
5. Houve algum tipo de articulação entre as ações do ProJovem com programas e/ou projetos da prefeitura? Participavam de programas de micro-crédito ou outra formação profissional?

2.3 ESPECÍFICOS – Coordenador de Ação Comunitária

1. Que temas eram desenvolvidos no PLA? Quem os escolhia?
2. Houve articulação do PLA (Plano de Ação Comunitária) com algum programa e/ou projeto municipal de outras secretarias e/ou órgãos?
3. Houve articulação do PLA (Plano de Ação Comunitária) com alguma entidade e/ou associação da sociedade civil?
4. De modo geral, havia participação anterior dos jovens em grupos e/ou movimentos juvenis?

2.4. ESPECÍFICOS – Coordenador do ProJovem Urbano (Geral e Pedagógico)

1. Como avalia o desenvolvimento dos alunos no programa? Quais as principais dificuldades pedagógicas dos alunos do programa? Eles faziam alguma reivindicação específica?
2. Qual o apoio dado pela gestão municipal à coordenação do ProJovem?
3. Quais as principais diferenças entre o ProJovem Original e o ProJovem Urbano?
4. No aspecto pedagógico, houve alguma reformulação das ações do Programa no município de João Pessoa? Havia espaço para o trabalho com temas locais?