AVALIAR PARA COMPREENDER: UMA EXPERIÊNCIA NA GESTÃO DE PROGRAMA SOCIAL COM JOVENS EM OSASCO - SP

Daniele Pompei Sacardo
Dulce Helena Cazzuni
Elisabete Agrela de Andrade
Enzo Marmo Couto
Juan Carlos Aneiros Fernandez
Marcelo de Jesus Phintener
Maria Roseli Ascar de Paiva
Marisa Campos
Regina Mara Ramo Aneiros Fernandez
Rodrigo Coelho
Vandelma M. N.de Paula Almeida

Ficha catalográfica

Organizadores:

Juan Carlos Aneiros Fernandez Marisa Campos Dulce Helena Cazzuni





Avenida Doutor Arnaldo, 715, Cerqueira César São Paulo / SP - CEP 01246-904 Fone(11) 3085.4760 Fax (11) 3082.5607

> www.cidadessaudaveis.org.br cepedoc@cidadessaudaveis.org.br



Agradecimentos:

Aos jovens beneficiados pelo "Programa Juventude Cidadã" que se dispuseram a participar desta pesquisa tornando-a possível;

Aos dirigentes, coordenadores e educadores das instituições executoras do programa que nos acolheram e permitiram a observação de suas atividades, desculpando-nos pelo constrangimento peculiar a essas situações;

Aos dirigentes e profissionais da SDTI que se envolveram com a *Pesquisa Avaliativa* e a facilitaram; e,

Aos dirigentes e pesquisadores do CEPEDOC Cidades Saudáveis pelo apoio ao desenvolvimento da investigação.

Índice ou sumário

APRESENTAÇÃO

Este trabalho é o resultado de uma parceria estabelecida entre a Secretaria do Desenvolvimento, Trabalho e Inclusão (SDTI) do Município de Osasco – SP e o Centro de Estudos, Pesquisa e Documentação em Cidades e Municípios Saudáveis – CEPEDOC Cidades Saudáveis.

A experiência acumulada na pioneira implantação e implementação em grande escala de diversos programas sociais e a convicção de que o campo em construção dessas políticas públicas exige um investimento para o seu aprimoramento, levaram a SDTI – e de modo particular os coordenadores dos núcleos "família", "juventude" e "capacitação" – a buscar uma parceria para avaliar a gestão local dos programas sociais.

Ao final de uma série de encontros e discussões entre esses coordenadores da SDTI e pesquisadores do CEPEDOC Cidades Saudáveis a respeito dos objetivos, desafios e possibilidades na gestão dos programas decidiu-se pela realização de uma pesquisa avaliativa. Essa modalidade de avaliação corresponde à aplicação sistemática de procedimentos da pesquisa social na análise do delineamento, implementação e resultados de programas de intervenção social, neste caso, os de enfrentamento da situação de exclusão social. O investimento em pesquisa seria justificado pelo fato da implementação de programas sociais de caráter redistributivos constituir proposta inovadora na política pública nacional, havendo, portanto, muito que conhecer no sentido de desenvolver, aprimorar, estender o alcance e, quando for o caso, redirecionar estas políticas.

Em 2006, um convênio foi estabelecido, portanto, para desenvolver a *Pesquisa Avaliativa* no período de um ano em torno da gestão dos Programas "Bolsa Família" e "Renda Cidadã" - pelo núcleo família da SDTI - e do "Programa Juventude Cidadã" - pelo núcleo juventude -, estando envolvido também o núcleo de "capacitação", que tinha interfaces com os demais. Os recursos para custeio da *Pesquisa Avaliativa do núcleo juventude* provieram da contrapartida da Prefeitura do Município de Osasco – SP, sendo que esta contrapartida foi a garantia municipal para a consolidação do convênio junto ao Ministério do Trabalho e Emprego.

A parte da *Pesquisa Avaliativa* relativa aos núcleos "família" e "capacitação" foi prorrogada por igual período de um ano e o que apresentamos neste livro refere-se apenas à

avaliação em torno da gestão do "Programa Juventude Cidadã", concluída no final do ano de 2007.

Ingressamos no processo investigativo informados por nossas experiências como gestores e pelo que pudemos conhecer acerca da gestão de programas sociais como relatado pela literatura referente a essa temática. Tínhamos em mente, é preciso dizer, a produção de evidências que confirmassem nossas impressões a respeito desse processo, mas fizemos uma escolha quanto à forma de abordar o problema.

E nossa escolha procurou assegurar uma postura de "abertura". Isso quer dizer que buscamos o debate de idéias livre de tabus e preconceitos, adotamos uma abordagem metodológica capaz de acolher o imprevisível e a pluralidade e, principalmente, que buscamos encaminhar o processo investigativo com o rigor que o método exige, mas sem desviar a atenção do vigor que caracteriza processos sociais como o investigado.

Chegamos ao final da jornada investigativa e avaliativa ainda mais motivados a prosseguir com a reflexão em torno das políticas públicas para a juventude e convidamos os leitores interessados no tema a conhecerem o caminho que percorremos e os resultados a que chegamos.

No capítulo I pode-se encontrar uma descrição do processo de implementação do Programa Juventude Cidadã no município de Osasco. Características do programa, dos jovens atendidos, um passo-a-passo da implementação e medidas adotadas, para enfrentar dificuldades, contextualizadas por uma discussão acerca da descentralização de políticas públicas permitem que o leitor constate a complexidade do processo e os avanços obtidos durante seu transcurso.

Imprescindível para um adequado dimensionamento dos resultados da avaliação, o capítulo convida, ainda, para a reflexão em torno do necessário aprofundamento das discussões e das medidas concretas relativas à descentralização da gestão de políticas públicas.

No capítulo II são apresentados os referenciais teóricos e metodológicos da *Pesquisa Avaliativa*. Parte-se do entendimento de que a pesquisa deve seguir um método e este deve necessariamente apoiar-se em uma teoria do social. Nesse sentido, são apresentadas de modo sucinto as referências que permitem a construção de uma abordagem

sobre os programas para a juventude, que os considera como processos dinâmicos de trocas sociais produtoras de sentidos.

No capítulo III dá-se destaque a um dos resultados mais expressivos do processo investigativo no que diz respeito às percepções dos jovens, tais como puderam ser apreendidas pelos pesquisadores. Discute-se nesse capítulo a lógica da centralidade versus centralidades. O resultado apresentado neste capítulo, além de evidenciar a natureza desses processos segundo o referencial explicitado no capítulo anterior, convida à reflexão sobre a própria natureza dos programas voltados para a juventude e sobre a visão que parecem portar a respeito dos jovens.

Por fim, no capítulo IV, a gestão do programa é avaliada na perspectiva de avaliação da efetividade, não antes de se apresentarem as razões pelas quais se acredita na pertinência de programas sociais dessa natureza. Mais do que voltada para o anúncio de um veredicto, a avaliação da efetividade, da forma como é aqui proposta, convida à reflexão sobre a possibilidade de tomá-la como oportunidade para a inclusão de atores nos processos de implementação de políticas públicas.

Os organizadores

CAPÍTULO I

Os desafios da gestão do Programa Juventude Cidadã em Osasco:

Estamos no caminho certo?

Enzo Marmo Couto Marisa Campos Marcelo de Jesus Phintener Maria Roseli Ascar de Paiva Rodrigo Coelho Vandelma M. N.de Paula Almeida.

1. Introdução

O universo juvenil tem aparecido com muita força nos últimos anos, sendo abordado nas mais variadas áreas: educação e trabalho, violência e cultura, desporto e lazer, saúde e sexualidade. Constata-se que as políticas públicas de juventude têm ocupado espaço bastante importante ao dialogar com tais temáticas.

E não é por acaso que isso acontece. As políticas de proteção social voltadas à juventude passam a ter destaque por motivos emergenciais, sobretudo quando os segmentos-alvo são os filhos pertencentes às famílias de trabalhadores¹. As consequências sociais e econômicas para essa parcela da população são perversas, pois esse é o grupo mais atingido pelas transformações que vêm ocorrendo no mundo do trabalho, principalmente àquelas relacionadas à esfera da desconstrução dos direitos sociais e da desregulamentação do mercado de trabalho², e pelas distintas formas de violência física e moral que hoje se apresentam na sociedade como norma.

¹ Analisando o trabalho precoce e a educação precária dos jovens da classe trabalhadora brasileira, Gaudêncio Frigotto observa que "cresceu o número de jovens que participam de 'trabalhos' ou atividades dos mais diferentes tipos, como forma de ajudar seus pais a compor a renda familiar. E isso não é uma escolha, mas imposição de um capitalismo que rompe com elos contratuais coletivos e os reduz a contratos individuais e particulares, e instaura o que Boaventura Santos denomina fascismo da insegurança". E, lapidarmente, prossegue este pesquisador: "É neste contexto que a pedagogia das competências e da empregabilidade expressa, no plano pedagógico e cultural, a ideologia do capitalismo flexível, na nova forma de intensificar a exploração do trabalho..." (FRIGOTTO, 2004, p. 197).

² A propósito do impacto desta metamorfose na estrutura produtiva, consultar Antunes (2007).

Segundo documento elaborado pelo Instituto Cidadania (S/Data), "a condição juvenil não pode mais ser compreendida como apenas uma fase de preparação para a vida adulta, embora envolva processos fundamentais de formação. Ela corresponde a uma etapa de profundas definições de identidade na esfera pessoal e social, o que exige experimentação intensa em diferentes esferas da vida".

Na atual Administração Municipal (2005-2008), a questão social, notadamente o tema juventude, emergiu como questão central, o que possibilitou, em nível local, assegurar, de um lado, a democratização das políticas municipais e, de outro, criar condições objetivas de intervenção frente aos efeitos nocivos que o capitalismo exerce no nível de vida das pessoas, sob a forma de desemprego, de precarização, de violência³. A emergência do interesse social, que olhou para a condição juvenil levando em consideração a privação de mínimos sociais e situações de risco dos jovens de Osasco, abriu espaço para formulação, implementação e validação de políticas governamentais que atendessem as demandas sociais juvenis (PHINTENER e CAMPOS, 2007).

Dentro de tal contexto – inovador na maneira de administrar –, destaca-se a gestão da Secretaria do Desenvolvimento, Trabalho e Inclusão (SDTI) que, por meio do Programa Juventude, criou mecanismos para o desenvolvimento de políticas públicas específicas concebidas no Município (como o Programa Municipal Bolsa Trabalho) ou para agregar os esforços para uma gestão partilhada com o Governo Federal – como, por exemplo, o foco deste trabalho, o Programa Juventude Cidadã, que se insere no âmbito do Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego.

Este capítulo traz uma reflexão sobre os desafios enfrentados na implantação do Programa no município, abordando avanços, dificuldades e limites advindos da complexidade que há na operacionalização municipal de políticas públicas desenhadas em âmbito nacional.

O texto contém quatro seções, além desta introdução e de uma conclusão. Na seção 2, faz-se um breve relato da temática da descentralização de políticas sociais no Brasil; a

.

³ Uma administração republicana pautada na efetiva preocupação com a redução das injustiças do capitalismo não erradica totalmente as práticas de clientelismo, patrimonialismo e corrupção, mas pode, por outro lado, desenvolver meios de controle eficazes para se defender de tais práticas (OTTMAN, 2006; PEREIRA, 2004).

descrição do programa Juventude Cidadã encontra-se na seção 3; na seção 4, trata-se de apresentar toda a complexidade em torno da implantação do programa no município, as dificuldades enfrentadas e as soluções encontradas para superá-las; e, na seção 5, apresenta-se o perfil característico dos jovens atendidos.

2. Descentralização⁴ federativa no Brasil

Os anos de 1980, no Brasil, são marcados pelo fortalecimento de um consenso em favor do aumento do poder local, notadamente dos municípios, em relação às instâncias da administração federal. Em 1988, a Constituição Cidadã ratificou e aprofundou esse movimento, transferindo elevado poder decisório (político, administrativo e financeiro) aos municípios e estados.

Os primeiros indícios de mudanças no peso político das diversas esferas de governo apareceram no tocante às arrecadações fiscais. A participação dos estados nas receitas tributárias foi se elevando paulatinamente ao longo da década de 1990, enquanto a participação dos municípios nessas mesmas fontes de recursos sofreu grande impulso após a Constituição de 88.

Além da maior participação no "bolo" fiscal, a possibilidade de emancipação e criação de novos municípios foi ampliada (entre 1988 e 2001 foram criados 1.371 novos municípios no país) e o leque de atribuições municipais cresceu. Esse processo refletiu o consenso em torno de alguns argumentos básicos.

O primeiro desses argumentos é que o município seria a esfera governamental que está "mais próxima" do cidadão, inclusive com uma pauta de ação mais "concreta"⁵; também se diz que as soluções para as demandas da sociedade seriam mais adequadas porque o poder local conhece melhor a realidade em que deve interferir; ou que o Governo se tornaria mais sensível às demandas e pressões sociais locais – o que permitiria maior controle social sobre as ações públicas; e, ainda, que haveria maior eficácia administrativa, na medida que muitos controles burocráticos seriam abandonados ou simplificados. Os

⁴ Ver Motta E Pereira (1980) a respeito da centralização e descentralização com ênfase na teoria geral da administração.

⁵ No sentido de ser mais facilmente compreendida pela maioria da população.

argumentos favoráveis aos processos de descentralização, portanto, são capazes de agradar tanto aos que acreditam que a descentralização seria um mecanismo de redistribuição do poder político em um sentido de alargamento ou ampliação da democracia participativa, quanto aos que identificam a descentralização como uma tarefa técnica de redução da máquina administrativa pública com ampliação de ganhos de eficiência.

Em direção oposta, argumentos contrários aos processos de descentralização destacam que a influência das oligarquias locais possa se transformar em clientelismo e corrupção⁶. A qualidade do gasto público no nível local foi objeto de discussão por parte de acadêmicos brasileiros no início dos anos de 1990, sem que fosse possível comprovar que os gastos federais fossem mais bem aplicados (ou "de melhor qualidade"). O risco de descoordenação de ações públicas no nível nacional e a perda da capacidade redistributiva do Governo Federal entre as diversas regiões do país também são motivos apontados contra o processo de municipalização observado.

No Brasil, como em outros países da América Latina, o processo de municipalização foi associado à redemocratização política do país. Tratou-se de uma reação às ações dos governos militares, que haviam montado grandes estruturas burocráticas centralizadas. Pelo lado econômico, as possibilidades de financiamento dessas grandes estruturas no nível federal ficaram cada vez mais enfraquecidas com a crise que apareceu entre o final dos anos de 1970 e início dos anos de 1980.

Em meados dos anos de 1990, a reorganização das forças políticas brasileiras levou a uma reversão no processo de descentralização físcal. O Governo Federal passou a instituir novas contribuições físcais, que não precisavam ser repartidas com estados e municípios. Assim, a participação da União nas receitas físcais voltou a crescer, especialmente nos anos de Governo FHC. A estabilização da economia (ancorada em altos juros) desbalanceou as contas públicas, levando a um crescente endividamento para compensar os ganhos perdidos

⁷ Esta reorganização se inicia com o fortalecimento do chamado "Centrão" na Constituinte, com a guinada conservadora do Governo Sarney após 1988, com a eleição de Collor em 1989 e a abertura comercial e financeira, e a desregulação da economia observada nos anos de 1990.

⁶ Claro que estes argumentos não ignoram a possibilidade de clientelismo e corrupção em níveis centralizados de governo, mas eles remontam ao processo de formação dos estados nacionais, que necessitou derrotar os fortes poderes dos senhores feudais ou das cidades-estado e, no caso latino-americano, de oligarquias fundadas no latifúndio rural.

com o fim do imposto inflacionário. Os limites ao endividamento e a renegociação destas dívidas impuseram novas restrições à capacidade autônoma das instâncias subnacionais.

A questão da descentralização, entretanto, não se esgota no problema fiscal. Nos anos de 1990, por meio das mais diversificadas estratégias, as políticas sociais também passaram por um processo descentralização, com a execução das políticas ficando cada vez mais a cargo dos municípios.

O setor de saúde é um exemplo disso ainda que nele as ações pela descentralização sejam mais antigas. No período entre 1982 e 1986 foram implantadas as Ações Integradas de Saúde, atingindo cerca de 664 municípios (e cerca de 70% da população do país). No final da década de 1980, o Sistema Único e Descentralizado de Saúde (SUDS) fez a transição rumo ao SUS, modelo inscrito na Constituição Federal.

A partir de 1991, o Governo Federal iniciou a promulgação de Normas Operacionais Básicas (NOB), com as quais regulamentava a implantação do SUS. A NOB/91 e a NOB/92 regulamentavam a transferência de recursos para os estados e municípios. Em 1993, uma nova NOB facultava aos municípios a opção por uma entre três modalidades de gestão (incipiente, parcial e semi-plena), que variava de acordo com as capacidades administrativas – e os municípios passaram a receber repasses diretamente vinculados à modalidade escolhida. Três anos depois, com a NOB/96, as condições de gestão foram redefinidas. Ao final do ano de 2000, 99% dos municípios brasileiros estavam habilitados junto ao SUS.

Mesmo com o sucesso em delegar aos municípios a atribuição de executar a política de saúde, o processo ainda carece de aperfeiçoamentos. Segundo Arretche et al. (2007), o balanço deste processo mostra que houve efetiva municipalização da provisão da atenção básica, mas não houve descentralização na provisão ou na gestão dos serviços hospitalares. Isso parece exemplificar algumas das dificuldades presentes nos processos de descentralização que, mesmo passados 25 anos - nesse caso do setor saúde - ainda indicam a necessidade de muitos avanços.

Outro exemplo pode ser retirado em relação à educação. Em um primeiro momento, após a promulgação da Constituição, a descentralização fiscal em favor de estados e

municípios levou a um crescimento dos recursos destinados ao setor⁸. Entretanto, "o aumento da oferta de serviços educacionais, por parte das instâncias governamentais municipais, foi modesta e totalmente focalizada no ensino pré-escolar (...)" (RODRIGUEZ, 2001, p. 43). Além da expansão do ensino pré-escolar, os governos municipais investiram em merenda escolar ou em transporte escolar. Em suma, não houve, por parte dos municípios, um movimento no sentido de assumir as matrículas do ensino fundamental.

Somente a partir de 1996, com a implantação do Fundef, o processo de descentralização do ensino fundamental (segmento então prioritário para o Governo Federal) ganhou impulso. Por meio de uma "mini-reforma tributária", os recursos de estados e municípios foram reunidos em um Fundo e redistribuídos segundo critério de número de alunos matriculados. A oferta de matrículas de ensino fundamental por parte dos municípios passou, então, a ser uma estratégia para ganhar maior quantidade de recursos.

Segundo Vazquez (2007), o Fundef visava corrigir dois tipos de desigualdades enfrentadas no financiamento do ensino fundamental:

- Desigualdades intra-estaduais: o critério de redistribuição de recursos entre os municípios de um mesmo estado considera um valor único per capita que será multiplicado pelo número de matrículas existentes na rede.
- Desigualdades interestaduais: enfrentadas por meio da complementação de recursos pela União, quando o valor per capita aluno/ano é menor do que o estipulado pela legislação. Esta complementação visava apoiar os estados e municípios com maiores dificuldades.

Para Vazquez (2007), as desigualdades intra-estaduais foram relativamente bem encaminhadas, porém as desigualdades interestaduais não foram equacionadas de maneira positiva. O Governo Federal, por motivos relacionados com a restrição orçamentária que vigorou nos anos de 1990, reajustou o valor da complementação da União em percentuais bem abaixo do crescimento das receitas do fundo. Com isso, o potencial impacto redistributivo do Fundef não foi alcançado.

_

⁸ Além dos maiores recursos fiscais para estados e municípios, estes tinham que, por obrigação constitucional, gastar um percentual fixo da receita com educação.

No caso da Assistência Social, o processo é bem mais recente. O Governo FHC adotou estratégias que não favoreciam a descentralização das ações. A extinção da Legião Brasileira de Assistência (LBA) e do Centro Brasileiro da Infância e Adolescência (CBIA), em 1995, poderia indicar este caminho. Porém, o processo não teve continuidade. O "Comunidade Solidária" – principal programa do governo federal na área – era fortemente centralizado, pois reservava pouco poder decisório por parte dos municípios. Além desse programa, o Governo Federal criou programas de transferência de renda voltados para grupos específicos vulneráveis (Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - PETI⁹ e Bolsa Escola¹⁰ para crianças, Benefício de Prestação Continuada - BPC¹¹ para pessoas com deficiência ou idosos). Somente a partir de 2003 o processo de descentralização foi retomado, com a regulamentação da operação dos serviços.

No caso das políticas de Trabalho e Renda, a situação é ainda mais incipiente. As normas definidas pelo Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador - CODEFAT estão reunidas na Resolução nº 466, de 21/12/2005, cujo artigo 4º estabelece que:

"Fica instituído o Convênio Único como instrumento federal de integração e operacionalização das funções e ações do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, o qual poderá ser celebrado com estados, Distrito Federal, capitais e municípios com mais de 300 mil habitantes" (grifos nossos) (CODEFAT, 2005).

Portanto, apenas as grandes e médias cidades poderiam celebrar o Convênio Único e gerir com certa liberdade e autonomia sua política de Trabalho e Renda. Os municípios com mais de 300 mil habitantes (posteriormente foram incorporadas as cidades com mais de 200 mil moradores) se uniram em um fórum (chamado de Fórum +300), no qual se discutiu o processo de municipalização.

⁹ O PETI foi criado em 1996, vinculado à área de assistência social do Governo Federal. Ele oferece um benefício monetário a crianças que estejam em situação de trabalho infantil, condicionado ao abandono do trabalho e retorno às aulas.

O Bolsa Escola foi um programa de transferência de renda do Ministério da Educação, iniciado em 2001, que vinculava a transferência de uma bolsa monetária mensal à freqüência escolar de crianças e adolescentes. Em 2004, o programa foi unificado ao Bolsa Família.

¹¹ O Beneficio de Prestação Continuada é a garantia de 1 (um) salário mínimo mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso com 65 (sessenta e cinco) anos ou mais e que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção e nem de tê-la provida por sua família.

O Fórum +300 chegou a encaminhar ao MTE um oficio em que demandava o aprofundamento do processo de municipalização, ficando a cargo dos municípios conveniados, nos moldes da Resolução 466, o controle de todo atendimento integrado ao trabalhador, inclusive Seguro-Desemprego (substituindo as agências da Caixa Econômica Federal e Delegacias Regionais do Trabalho). Para que a ação local ficasse a cargo do município, seria necessário que houvesse um Plano de Transição, onde estivessem planejadas todas as etapas que o município percorreria até ter plenas condições de executar e responder pelos serviços na sua área de abrangência. Este plano deveria ser aprovado pela instância de controle social local (Comissão Municipal de Emprego) e pelo CODEFAT e MTE.

Entretanto, na contramão da demanda municipalista, o CODEFAT promulgou a Resolução nº 560, de 28 de novembro de 2007, em que abre brechas para a incorporação de outros atores na gestão do Sistema Público de Emprego e Renda. No seu artigo 5º, a nova resolução diz que poderão ser realizados convênios com "(...) governos dos Estados, do Distrito Federal, das capitais, dos municípios com mais de 200 mil habitantes e de organizações governamentais e entidades privadas sem fins lucrativos (...)" (grifos nossos). Com isto, o CODEFAT abre espaço para que a política seja desenvolvida no município por uma ONG ou, mesmo, por uma (ou mais) ONG e um governo municipal paralelamente. Isto dificulta a busca por integrações das ações no território, criando um duplo comando no setor.

Apesar deste revés, alguns programas do Ministério do Trabalho e Emprego - MTE podem ser executados em parceria com municípios, como o caso do Plano Nacional de Qualificação (PNQ)¹², o Programa Nacional do Primeiro Emprego (PNPE)¹³ e o Juventude Cidadã. No caso dos programas voltados para a atenção aos jovens, estes foram objeto de forte preocupação pelo MTE e pelo Fórum +300. A questão não era apenas garantir

¹² O PNQ busca contribuir para promover a integração das políticas e para a articulação das ações de qualificação social e profissional do Brasil e, em conjunto com outras políticas e ações vinculadas ao emprego, ao trabalho, à renda e à educação, deve promover gradativamente a universalização do direito dos trabalhadores à qualificação.

¹³ O objetivo do PNPE é contribuir para a geração de oportunidades de trabalho decente para a juventude brasileira, mobilizando o governo e a sociedade para a construção conjunta de uma Política Nacional de Trabalho Decente para a Juventude.

trabalho para a população jovem, mas conseguir que o trabalho fosse digno, respeitando as características próprias de cada idade.

Em resumo, o processo de descentralização das políticas sociais é extremamente complexo, não reduzível à questão da estratégia adotada, pois vimos que a saúde, a educação e o trabalho utilizaram formas diferenciadas para induzir a descentralização – com resultados incompletos em todos os setores. Trazemos, a seguir, uma reflexão sobre as dificuldades decorrentes desse contexto de descentralização enfrentadas para a execução, no Município de Osasco (SP), do programa Juventude Cidadã por parte da Secretaria do Desenvolvimento, Trabalho e Inclusão (SDTI).

3. Juventude Cidadã

O Juventude Cidadã é um programa do Governo Federal, criado para enfrentar alguns desafios colocados aos jovens do país, entre eles a dificuldade de se preparar para entrar no mercado de trabalho (pelo histórico dos anos de 1990 caberia, inclusive, utilizar a expressão "enfrentar o mercado de trabalho") e a falta de perspectiva quanto à participação cidadã e à busca por uma vida melhor.

Segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (IBGE, PNAD 2004), 13% dos jovens brasileiros não estudam, não trabalham e nem procuram emprego. A situação também é crítica para 7% dos jovens que não estudam e estão desempregados ou para os 37% que apenas trabalham e não estudam – portanto conseguem apenas uma colocação de baixa qualidade em função de sua baixa escolaridade. Visando enfrentar este quadro dramático, o Governo Federal, em 2003 modificou o antigo Serviço Civil Voluntário 14, adaptando-o às diretrizes do PNPE e renomeando-o para Programa Juventude Cidadã.

O Projeto Juventude Cidadã se propõe a ser linha de ação que combina um conjunto de políticas públicas, de educação, de direitos humanos, de ação comunitária e que visa à qualificação sócio-profissional de jovens de baixa renda

¹⁴ Criado no âmbito do programa Nacional dos Direitos Humanos em 1996.

para futura inserção no Mundo do Trabalho e sua intervenção protagonista no meio social (MTE, 2006, p. 5)

A formação integral, segundo o programa, deverá ser obtida por meio de um plano de formação que se apóie nos seguintes eixos:

- 1. Formação em cidadania e direitos humanos: 100 horas de aulas sobre o tema;
- 2. Qualificação Social e Profissional: pelo aspecto social, espera-se que o aluno aprenda a refletir sobre sua realidade e compreenda melhor o funcionamento do mercado de trabalho; pelo aspecto profissional, são indicadas 26 ocupações cujos requisitos técnicos e de habilidade específica devem ser repassados aos jovens. 200 horas de formação;
- 3. <u>Prestação de serviços voluntários à comunidade:</u> o objetivo é envolver o jovem com a sua comunidade. Para tanto, espera-se que ele preste 25 horas mensais ou 125 horas ao final do programa de serviço voluntário em algum projeto que seja formatado para as necessidades da sua comunidade específica. Inclusive, os jovens são convidados a participar da definição e elaboração deste projeto;
- 4. <u>Estímulo e apoio efetivo à elevação de escolaridade:</u> busca motivar os jovens a entrar, continuar ou regressar aos estudos formais.
- 5. <u>Inserção no Mercado de Trabalho:</u> por cláusula contratual do Convênio, pelo menos 30% dos jovens atendidos pelo programa devem ser inseridos no mercado de trabalho, "o que inclui, além da contratação formal e dos contratos especiais de aprendizagem, as formas alternativas de ocupação e geração de renda, definidas a partir das ações de empreendedorismo, associativismo e cooperativismo, o que inclui possibilidades de acesso a linhas de crédito para criação de empreendimentos" (MTE, 2006: 21).

Para estimular a adesão dos jovens ao programa, além do atrativo da formação sócio-profissional, o Governo Federal paga aos jovens cinco parcelas de R\$ 120 (cento e vinte), totalizando um auxílio financeiro total de R\$ 600,00 (seiscentos).

Quais jovens podem participar do programa?

São jovens entre 16 e 24 anos, que estudam ou concluíram o ensino médio; os jovens não podem ter tido um vínculo empregatício anterior (o Programa Juventude Cidadã está no âmbito do Programa Nacional do Primeiro Emprego) e devem pertencer a famílias com renda familiar *per capita* mensal inferior a ½ salário mínimo – sem considerar o recebimento de benefícios sociais, se houver. O único impedimento é que se existir o benefício monetário, o jovem não pode ser o titular do mesmo.

Pela divisão de atribuições definida pelo Programa, o MTE fica responsável pelo suporte técnico aos conveniados parceiros, bem como pela provisão de informações estatísticas gerenciais para o acompanhamento do programa e financiamento da bolsa dos alunos. À Prefeitura cabe:

- Montar estrutura para gerenciar o programa;
- Montar plano de ação adequado às necessidades e potencialidades do município;
- Selecionar as executoras públicas ou privadas que serão responsáveis pela capacitação dos beneficiários;
- Informar à comunidade, especificamente aos jovens, sobre a existência do programa, suas regras e seus períodos de inscrição;
- Cadastrar os jovens interessados em participar do programa;
- Selecionar os jovens que participarão do programa dentro dos critérios estabelecidos nacionalmente;
- Garantir que os jovens cumpram as contrapartidas exigidas pelo programa;
- Acompanhar o processo de formação dos jovens; e,
- Monitorar e avaliar as ações executadas, com vistas a aperfeiçoar o processo.

4. Da teoria à prática: implantando o Juventude Cidadã em Osasco

Desde o início das atividades da SDTI em Osasco, em 2005, fez-se contato com o Ministério do Trabalho e Emprego – MTE para oficializar a intenção do município em implantar o Programa Juventude Cidadã na cidade.

Nesse contexto, em meados de 2006, o município foi contemplado com uma meta para atendimento a sete mil jovens. Assim que foi efetivada a parceria, iniciou-se o processo de organização para operacionalizar esta ação pública no campo social, considerando inclusive o orçamento para garantir a contrapartida exigida pelo ente federal. Cabe ressaltar, antes de seguir adiante, que juridicamente as condições da contrapartida foram assentadas no orçamento, definido no ano anterior, destinado ao Programa Bolsa Trabalho¹⁵.

Não é difícil imaginar o tamanho do desafio de estruturar rapidamente um programa com esta proporção de atendimentos diretos. Segundo os diagnósticos realizados previamente para checar o segmento-alvo dessa ação, notou-se que na cidade havia aproximadamente doze mil jovens dentro das regras de ingresso do programa, significando que os sete mil jovens atendidos atingiam 58% da demanda potencial do município 16.

A meta de atendimento estabelecida foi assumida como um grande desafío. Pela perspectiva de quem leva em consideração o maior número possível de atendimento da demanda potencial no município, não há dúvida que é muito positivo ultrapassar os 50% de cobertura, porém tal demanda cria ou evidencia problemas relacionados à estrutura existente para uma ação dessa envergadura. Conduzir a implementação do programa na cidade, com os avanços e inovações desejados, requeria, além de equipe de profissionais qualificados, uma infraestrutura adequada às necessidades de operacionalização. O grande desafío é conseguir mobilizar os jovens. Em Osasco, a população alvo do programa mora em situações com infra-estrutura urbana bastante comprometida. Como se verá mais à frente, até o simples envio de cartas de convocação foi uma tarefa difícil. Outra questão premente era a dificuldade de acesso dos jovens à informação, de qualquer tipo. Além de informar ao público-alvo, era fundamental motivá-lo a participar das atividades – este é o grande desafio que leva à reformulação, em 2007, dos programas voltados para jovem tanto no nível federal quanto no estadual.

_

¹⁵ O Bolsa Trabalho é um programa da Prefeitura de Osasco que oferece formação ocupacional e formação para atividades comunitárias e coletivas para a população jovem do município. Além da formação, o programa oferece uma bolsa mensal, auxílio transporte e seguro de vida aos seus beneficiários (PHINTENER e CAMPOS, 2007).

¹⁶ Coleta de dados da Secretaria do Desenvolvimento, Trabalho e Inclusão – Programa Osasco Digital.

Para superar estas dificuldades, a SDTI buscou o diálogo com o Governo Federal para atender os jovens em cursos atrativos. A propósito de identificar essas necessidades, foi realizado um levantamento para diagnosticar potencialidades e características dos setores de atividade econômica local, construído partir do Relatório Anual de Informações Sociais - RAIS, base de dados que o MTE disponibiliza com informações a respeito do mercado de trabalho formal¹⁷.

Diante deste levantamento, delineou-se um conjunto de atividades formativas de acordo com os arcos ocupacionais¹⁸, mediante os quais foram ministrados cursos de formação teórico-prática¹⁹.

Definidos os cursos a serem oferecidos, a etapa seguinte consistiu em divulgar o programa. Não haveria uma boa resposta se a opção fosse por uma divulgação tradicional, com apenas cartazes em órgãos públicos. A equipe da SDTI se desdobrou, então, para comparecer e divulgar o programa em palestras ocorridas em igrejas, nas assembléias do Orçamento Participativo municipal, por meio de Outdoors espalhados pela cidade, com uma divulgação em escolas da rede estadual (o que demandou uma negociação entre os diferentes níveis de governo) já que no ensino médio é que se concentram os jovens com o perfil do programa, com carros de som divulgando o programa pelas comunidades, e o

-

Este levantamento, que considerou os arcos de ocupação propostos pelo MTE, agregou as ocupações com maior estoque de empregados em quatro grupos ocupacionais por setor de atividade econômica, segundo a classificação do Cadastro Nacional de Atividade Econômica - CNAE: a) Grupo Ocupacional dos Trabalhadores dos Serviços, Vendedores do Comércio em lojas e mercados; b) Grupo Ocupacional dos Trabalhadores da produção de bens e serviços industriais; c) Grupo Ocupacional dos Trabalhadores da produção de bens e serviços industriais; d) Grupo Ocupacional dos Trabalhadores de manutenção e reparação. São ocupações que exigem ensino fundamental e, dependendo da profissão, o pré-requisito é o ensino médio, preferencialmente voltado à área profissionalizante. A maioria das profissões destes grupos ocupacionais pode adquirir novas habilidades em cursos básicos de qualificação profissional.

¹⁸ A composição curricular dos cursos de qualificação teve como base 14 arcos de ocupações. Os arcos ocupacionais são compostos pelo conjunto de títulos do Código Brasileiro de Ocupações - CBO, de modo que cada arco diz respeito a situações similares de emprego e/ou trabalho.

¹⁹Durante a execução do Programa Juventude Cidadã, mais precisamente nas atividades voltadas à Capacitação Profissional, verificou-se uma insegurança do jovem beneficiário no que diz respeito à escolha de um curso como ponto inicial para construção de uma carreira profissional. A necessidade de experimentação, em leque abrangente de opções, é própria dessa faixa etária. Precisam conhecer o máximo possível de possibilidades para amadurecer a sua escolha numa determinada área ou arco ocupacional. É somente e a partir de então que se torna possível a construção de um itinerário formativo que dê conta de sua formação integral para o mercado de trabalho. Para tanto, recomendamos que o ideal fosse a construção de um Programa de Orientação Profissional que respondesse às necessidades de conhecimentos preliminares do maior leque possível de profissões para em seguida implantar o Programa de Qualificação Profissional, cujo objetivo maior seria o de formar para uma profissão.

envio de cartas para beneficiários do Bolsa Família²⁰ e do Renda Cidadã²¹ que apresentavam, na família, jovens com o perfil desejado, visto que 30% do atendimento do programa deveriam ser direcionados a este público.

Assinado o convênio com o MTE, em maio de 2006, o primeiro desembolso de recursos (50%) foi depositado em junho de 2006, ao passo que o restante seria disponibilizado no final do mesmo ano, o que fez com que o atendimento fosse dividido em duas fases.

4.1. Das Inscrições dos jovens

O cadastramento dos jovens teve início simultaneamente à divulgação. Em conjunto, os Programas Juventude e Osasco Digital²² traçaram as diretrizes para coletar e armazenar as informações referentes aos jovens interessados no programa, bem como planejar e organizar o cadastramento.

Em um primeiro momento as inscrições foram colhidas em ficha cadastral física, pois o MTE ainda não havia disponibilizado o sistema de informação PNPEWEB, ferramenta voltada ao gerenciamento de dados relativos ao cadastro, planejamento, implementação, gestão e acompanhamento das ações do programa. Com o intuito de cobrir tal demanda, até que o sistema fosse disponibilizado, foi montado um posto de cadastramento na região central, que funcionou por cerca de 40 dias em período integral, com capacidade para atender 200 jovens por dia. O fato de o cadastramento ter sido instalado em apenas um posto foi prejudicial aos jovens, visto que muitos deles não dispunham de recursos financeiros para custear o pagamento do transporte até o local.

_

²⁰ O Bolsa Família foi criado em 2004, unificando quatro programas federais de transferência de renda (Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação e Vale Gás) sob a responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Atende a mais de 11 milhões de famílias no país.

²¹ O Renda Cidadã é um programa do estado de São Paulo de transferência de renda a famílias em situação de vulnerabilidade social.

²² O Osasco Digital é um programa da SDTI que é responsável pela organização dos bancos de dados e pelo gerenciamento da informação dos programas da secretaria. Além desta dimensão, o programa realiza estudos sobre a situação sócio-econômica do município e trata de ações relacionadas com inclusão digital (GUERRA et al., 2007).

No ato do cadastramento, o jovem fazia três opções de cursos, de um universo de 100 atividades formativas territorialmente distribuídas pela cidade. As opções eram anotadas na ficha cadastral por meio de códigos, a fim de facilitar a tabulação. Ao término do cadastramento, já foi possível visualizar a formação das turmas, levando em consideração além das opções indicadas pelo candidato, tanto o período em que o jovem freqüentava a escola, quanto o seu local de residência e o desejo manifestado por um determinado curso.

A etapa seguinte consistiu em uma aula inaugural, que oficializou a implantação do programa no município. Nesta solenidade foram apresentadas, aos jovens, as executoras²³. O convite aos jovens foi realizado por meio de cartas que os convidava a participar da cerimônia de lançamento do programa, para serem comunicados sobre a data de início do curso, o local e o período.

Muito embora o evento tenha tido êxito, a apresentação foi prejudicada porque parte dos jovens não recebeu a carta de convocação, devido aos problemas relativos à localização dos jovens (moradores de locais com precária infra-estrutura urbana). Reaparece a questão da precariedade dos lares onde estes jovens moram, com dificuldade até para ter seu endereço reconhecido pela Empresa de Correios.

Quando o sistema PNPEWEB foi colocado no ar pelo MTE, as informações da ficha em papel tiveram de ser processadas, do contrário os jovens cadastrados não seriam validados no programa. Novamente, o Programa Juventude contou com a cooperação e contribuição do Programa Osasco Digital, que montou uma infra-estrutura de informática capaz de processar os dados cadastrais, tornando viável, a partir daí, a gestão das informações do programa, notadamente no que diz respeito ao fluxo de pagamento da bolsa auxílio. Implantado, o PNPEWEB passa a ser um importante banco de dados, quer para o gerenciamento de informações cadastrais, quer para mediar o relacionamento entre o cidadão e o poder municipal, e deste com poder federal.

Conforme já mencionado, a liberação da verba do Governo Federal ocorreu em duas etapas, o que obrigou a Prefeitura a dividir o programa em duas fases. A primeira, iniciada

-

²³As Executoras ou Organizações Não-Governamentais - ONGs são arranjos político-institucionais entre Estado e organizações sociais para a implementação de políticas sociais (IBGE e IPEA, 2004).

em outubro de 2006 atendeu a 50% dos jovens inscritos. A segunda fase, iniciada em maio de 2007, teve a participação de sete executoras e atendeu aos demais jovens.

A formação das turmas foi prejudicada pela execução do programa em duas fases, principalmente porque alguns jovens que optaram pelos cursos de executoras que atuariam na 2ª fase mudaram sua escolha para os cursos que tiveram início imediato (que nem sempre era sua primeira opção de curso ou se localizava mais próximo de sua moradia), com o intuito de garantir sua inserção no programa. Ao passo que alguns jovens que deveriam participar de atividades com as executoras que trabalhariam apenas na 2ª fase acabaram se dispersando.

4.1.1.Do PNPE-WEB

O PNPEWEB é uma ferramenta gerencial que tem como principal tarefa efetuar uma das etapas de liberação do pagamento da bolsa-auxílio aos jovens que participam do Programa. Sua rotina consiste em seguir diversos passos, até a conclusão da etapa da liberação por parte da prefeitura.

O 1ª passo consiste no cruzamento de dados do relatório de pagamento extraído do sistema PNPEWEB com o relatório de Serviço Civil Voluntário – SCV enviado pela unidade executora, que é uma relação de freqüência dos trabalhos voluntários - uma das contra-partidas do jovem no Programa -, de modo a permitir a checagem de possíveis inconsistências.

O cruzamento de dados entre o SCV e o relatório de pagamento é considerado de extrema importância, pois a partir dele é possível encontrar inconsistências tais como:

- Falta de liberação do pagamento por parte da executora;
- Indevida liberação de pagamento do jovem que não frequentou as atividades do SCV; ou,
- Existência de jovens que por ventura ainda não tenham cadastro do sistema PNPEWEB.

Entretanto, na 1ª fase do programa foram enfrentados alguns problemas para realizar esses cruzamentos, em especial porque as executoras não adotaram os instrumentais sugeridos pela SDTI, como, por exemplo, o relatório de SCV, que estabelecia

as informações necessárias para a realização do trabalho, como o número do Cadastro de Pessoa Física - C.P.F. e o nome do bolsista, e se o aproveitamento nas atividades comunitárias havia sido considerado satisfatório ou não.

Os relatórios recebidos, em sua grande parte, não correspondiam ao que era esperado. Em nenhum deles constava o número do C.P.F. do jovem, informação fundamental para a verificação das inconsistências nos dados. Em função disso, os gestores municipais foram obrigados a procurar o número do C.P.F. de cada jovem separadamente no sistema PNPEWEB.

Por outro lado, essa experiência vivenciada na 1ª fase serviu para que se notasse a necessidade de mudar a estratégia para execução das ações na 2ª fase do programa. Criouse, então, um núcleo gestor que reunia representantes das executoras mensalmente, a fim de promover a troca de experiências entre as executoras, o que foi determinante na melhoria da qualidade dos relatórios e, por fim, na resolução das inconsistências de dados, melhorando, sobretudo, o atendimento aos jovens, quer no atendimento presencial, quer no telefônico.

O sistema PNPEWEB passou por transformações desde o início de sua implementação, novas funcionalidades foram adicionadas em seu ambiente, o que permitiu a otimização do processo de liberação de pagamento.

Na 2ª fase do programa as inconsistências diminuíram e melhorou a qualidade no atendimento dos jovens. A experiência acumulada dos integrantes da equipe é, sem dúvida, um fator determinante nesta melhoria.

4.2. Da seleção das unidades executoras e do processo formativo

Simultaneamente ao processo de inscrição dos jovens, fez-se a seleção das executoras. Para tal, houve diversas reuniões, em diferentes espaços de entidades do município, cujos objetivos eram a divulgação do programa e a formalização da parceria com as entidades interessadas na execução do programa.

Foi organizado, junto com o programa de Capacitação Ocupacional²⁴, um Manual de Procedimentos que orientava a confecção do projeto e a documentação a ser apresentada pelas entidades, com prazos para a apresentação. Assim que o projeto era recebido pela SDTI, passava por uma análise técnica – pedagógica e jurídica, feita pela equipe dos Programas Juventude e Capacitação Ocupacional, além das instâncias jurídicas da Prefeitura Municipal de Osasco.

Para organizar o Manual, foi realizada uma longa discussão sobre o processo pedagógico, que concluiu que o ideal seria ter uma proposta de unificar as etapas do processo de formação, ou seja, cada executora deveria se responsabilizar por todo o processo de formação do grupo de jovens que fizessem a opção dos cursos oferecidos por tal executora, incluindo a formação cidadã, a qualificação profissional, o trabalho comunitário e o apoio à inserção no mercado de trabalho.

A discussão que clareou e estabeleceu o formato das atividades do Juventude Cidadã no município de Osasco teve como horizonte a formação particular (para o indivíduo e com conteúdos precisos de determinadas áreas do conhecimento e profissões) e a formação geral (que necessariamente devia ser vivenciada na comunidade em que os grupos de jovens estavam inseridos). Não só houve preocupação com a seleção das executoras destes processos formativos, mas também com a característica e formação destes educadores sociais, que assumiriam a responsabilidade partilhada com o poder público, ali, na "ponta".

A busca, nas discussões com as executoras, era conseguir educadores sociais que atuassem como um "narrador" – aquele que construiria uma narrativa a partir do conteúdo planejado (conteúdo específico de cada curso, dentro do eixo qualificação profissional), mas que estaria atento a cada questão ou demanda social apresentada pelo jovem ou pelo grupo de jovens em formação. Para isto era preciso – reconhecemos o desafio – haver diálogo entre os educadores e a comunidade onde o jovem vivia, além de estimular a participação do jovem na sua comunidade com os conhecimentos adquiridos naquele programa.

-

²⁴ O Capacitação Ocupacional é um programa gerenciado pela SDTI, que tem por finalidade favorecer a ampla capacitação tanto para o mercado de trabalho quanto para atividades de utilidade coletiva (ZANNINI e DONDA, 2007).

"A narrativa, que durante tanto tempo floresceu num meio de artesão - no campo, no mar e na cidade -, é ela própria, num certo sentido, uma forma artesanal de comunicação. Ela não está interessada em transmitir o 'puro em si' da coisa narrada como uma informação ou um relatório. Ela mergulha a coisa na vida do narrador para em seguida retirá-la dele. Assim se imprime na narrativa a marca do narrador, como a mão do oleiro na argila do vaso" (BENJAMIN, 1994, p. 197-221).

Formar o jovem, portanto, era o objetivo do projeto, mas entendendo formação como alimentar e construir com o jovem a sua capacidade de decidir, ele próprio, o que lhe seria o seu caminho ou desejo, como indivíduo inserido no mundo comum (ARENDT, 1972). Trabalho este artesanal, no sentido de ser lapidado e ser diferentemente belo, o processo de um grupo e de outro.

Como então buscar esta formação integral segmentando a execução de cada eixo formativo? Daí veio a importância construída pelos programas do município de Osasco, Juventude e Capacitação Ocupacional, de que a execução de todos os eixos fosse feita pela mesma executora, ou seja – a formação para o arco ocupacional ALIMENTAÇÃO seria executada por uma entidade com competência técnica para isso, mas considerando a "abertura" para lidar com a formação artesanal do sujeito e do grupo social. Nesse sentido, toda formação técnica deveria pensar a sua inserção no mundo do trabalho, sempre contando com o apoio da SDTI, a formação social do indivíduo e do grupo em questão.

Grande foi o desafio, já que as dificuldades que estas executoras e seus educadores enfrentariam para abarcar toda a demanda inscrita ao projeto eram muito grandes. Mas está nesta dificuldade o grande diferencial da opção escolhida por Osasco.

A cada dificuldade encontrada pelas executoras ou educadores delas, havia um fórum de discussão com a SDTI. Um trabalho artesanal e construído a cada passo, sendo repensada a prática e os caminhos do processo formativo em curso. Este fórum, chamado de grupo GESTOR, era composto pelos representantes da SDTI, das executoras parceiras e a Escola São Paulo – responsável pela Formação de formadores, que trazia a cada encontro a discussão sobre a educação integral e suas práticas.

Ainda que a opção tivesse sido por entidades que executariam o processo todo, encontrávamos outro grande desafio pela frente: Como atrelar ao processo detalhado acima a prestação de serviço civil voluntário?

Para isso foi aberta uma reflexão de como este "serviço" poderia se transformar ou mesmo se formar como um espaço de aprendizado, atrelado ao conhecimento técnico que estes jovens adquiririam. Contudo, as definições e o "desenho" de execução das atividades tornavam-se responsáveis pela formação do grupo e do indivíduo, ou seja, pela formação particular, dada como aquisição de conhecimento. Mas, onde fica a formação geral? calcada na troca de experiências, vivências? Respeito às tradições de um espaço ou comunidade? Além disto, como partilhar um conhecimento de uma cultura que é outra? Que não está na comunidade que o jovem vive? Como fazer sentido para a comunidade o jovem querer e executar a multiplicação de seu conhecimento?

"Cada manhã recebemos notícias de todo o mundo. E, no entanto, somos pobres em histórias surpreendentes. A razão é que os fatos já nos chegam acompanhados de explicações. Em outras palavras: quase nada do que acontece está a serviço da narrativa, e quase tudo está a serviço da informação" (BENJAMIN, 1994, p. 197-221).

Fazendo referência ao excerto acima: Como fazer com que esta "interferência" fosse natural e não apenas com caráter informativo, mas sim FORMATIVO?

Era necessário trabalhar com este jovem a sua cultura; as referências que ele tem do espaço e lugar aonde vive. O serviço civil voluntário seria, portanto, o momento deste jovem, a partir do seu olhar de mundo, com as referências que ele constituiu vivendo no lugar em que vive, transformar a cultura do outro que ele aprendeu (ser Operador de Telemarketing; ajudante de cozinha; agente cultural ou ambiental) em vivência a ser partilhada com seus vizinhos, com os moradores da sua comunidade, com a Associação de Moradores do seu bairro. A formação de formadores e os encontros com o grupo gestor permitiam a transformação de uma obrigatoriedade do programa em obrigatoriedade para a formação do jovem e do grupo em que estava inserido.

Tal proposta trouxe pontos de conflito e dificuldades com algumas executoras parceiras – pois estas trabalham com uma visão mais tradicional, onde os processos

formativos ainda estão excessivamente vinculados à visão compartimentada dos saberes e a serviço de uma educação imediatista e utilitarista, relegando por vezes a concepção de ser humano como sujeito histórico e foco do processo educativo.

A opção por uma educação integral levaria algumas executoras a modificar sua forma de trabalho, incorporando elementos que, na visão do programa, enriqueceriam seu trabalho pedagógico. Isto, obviamente não gera um processo que transcorra sem dificuldades. Por um lado, pelas dificuldades naturais de aprendizado que as parceiras tiveram que passar e, por outro, porque as diferentes abordagens conceituais e metodológicas são reflexos de uma compreensão do mundo por parte de cada executora. Neste último caso, o desafio posto era de qualificar a metodologia de cada executora sem fazer com que ela perdesse sua visão de mundo e sua identidade.

Para viabilizar essa experiência fazia-se necessário concretizar a proposta de formação de formadores e acompanhamento do processo formativo. Foi firmada uma parceria com a Escola Sindical São Paulo para a execução desta etapa crucial. A proposta de formação de formadores e acompanhamento das atividades do processo formativo dos jovens tinha como objetivo:

- Construir um percurso formativo, bem como criar processos e instrumentos para o desenvolvimento do tema central da formação: Educação Integral, Políticas Públicas, Cidadania e Poder Local;
- Contribuir para a construção de um ambiente educativo a partir da reflexão conjunta dos desafios e possibilidades do Programa em cada executora;
- Possibilitar a troca de experiências visando à reflexão e sistematização das ações;
 e,
- Orientar as atividades do processo formativo observando seu desdobramento em cada uma das dimensões que compõem o Programa Juventude Cidadã, visando a integralidade destas ações.

4.3. Dos cursos e do atendimento realizado

O Programa Juventude Cidadã, como demonstrado neste livro, é uma política social dirigida aos jovens de 16 a 24 anos, desempregados e pertencentes a famílias de trabalhadores cuja renda *per capita* seja igual ou inferior a meio salário mínimo. O programa constitui estratégia para desenvolvimento pessoal e profissional dos futuros trabalhadores, e visa atender ao aumento da demanda por qualificação social e profissional necessárias à inserção e ao melhor desempenho dos jovens no exercício de atividades produtivas, aliando cidadania, educação profissional e protagonismo juvenil.

As ações de qualificação profissional, que são parte do referido programa, destinamse a proporcionar conhecimentos e habilidades gerais e específicas, e voltam-se para a preparação da força de trabalho juvenil de acordo com as necessidades de produtividade e competitividade dos diversos setores da economia local e regional.

Os jovens, em Osasco, passaram por 40 cursos de capacitação, nas duas fases do programa, conforme tabelas 1 e 2. Destas, apenas a capacitação em auxiliar de escritório (1.151 jovens capacitados), operador de telemarketing (962 jovens capacitados), técnico em manutenção de equipamentos de informática (79 jovens capacitados) e agente de defesa ambiental (211 capacitados) estiveram presentes nas duas fases do programa. Outros 24 cursos foram oferecidos apenas na primeira fase de execução do Juventude Cidadã e outros 13 foram oferecidos na etapa seguinte.

Grosso modo, podemos identificar nas atividades desenvolvidas, um conjunto de capacitação profissional mais tradicional para empregos formais (técnico em administração, em secretariado, auxiliar de contabilidade), uma capacitação voltada para atividades mais autônomas (cabeleireiro, fotógrafo, esteticista, eletricista), um grupo de cursos com um viés artístico (editor de tv e vídeo, luthier, artes visuais) e outro com viés comunitário (agente de saúde, de defesa ambiental).

Tabela 1 – Qualificados no Juventude Cidadã, por tipo de qualificação, 1ª fase de execução do programa.

QUALIFICAÇÃO	1ª_out/06 a mar/07	%
Operador de telemarketing	683	24,5
Técnico em administração	223	8,0
Vendedor de comércio varejista	214	7,7

Agente de defesa ambiental	172	6,2
Assistente de vendas	150	5,4
Técnico em secretariado	127	4,6
Eletricista de instalações	126	4,5
Auxiliar de escritório, em geral.	125	4,5
Auxiliar de pessoal	116	4,2
Auxiliar de contabilidade	110	3,9
Instalador-reparador de linhas e aparelhos de tele	103	3,7
Atendente de farmácia - balconista	74	2,7
Eletricista de instalações (edifícios)	57	2,0
Editor de tv e vídeo	55	2,0
Operador de áudio de continuidade (rádio)	51	1,8
Eletricista de manutenção de linhas elétricas, tel.	50	1,8
Operador de câmera de televisão	44	1,6
Iluminador (televisão)	42	1,5
Instalador de sistemas eletroeletrônicos de segura	42	1,5
Técnico em manutenção de equipamentos de informática	39	1,4
Cenógrafo de eventos	38	1,4
Fotógrafo	38	1,4
Técnico em mixagem de áudio	32	1,1
Luthier (restauração de cordas acardas)	23	0,8
Técnicos em operação de sistemas de televisão e de produtoras de vídeo	22	0,8
Decorador de interiores	18	0,6
Ator	14	0,5

Fonte: SDTI a partir do PNPEWEB

Tabela 2 - Qualificados no Juventude Cidadã, por tipo de qualificação, 2ª fase de execução do programa.

QUALIFICAÇÃO	2ª_maio a out/07	%
Auxiliar de escritório, em geral.	1.026	35,1
recreador	722	24,7
Artista (artes visuais)	279	9,6
Operador de telemarketing	279	9,6
cabeleireiro	141	4,8
esteticista	105	3,6
Garçom	48	1,6
Operador de computador	40	1,4
Organizador de evento	40	1,4
Recepcionista, em geral.	40	1,4
Técnico em manutenção de equipamentos de informática	40	1,4
Agente de defesa ambiental	39	1,3
Recepcionista de consultório médico ou dentário	39	1,3
Agente de saúde pública	36	1,2
Designer de vitrines	31	1,1
Designer de interiores	16	0,5

Fonte: SDTI a partir do PNPEWEB

O Juventude Cidadã foi executado em duas fases, uma que compreendeu o período de outubro de 2006 a março de 2007, e outra, de maio a outubro de 2007, e contou com

doze organizações da sociedade civil, que atuaram de forma descentralizada, sendo cinco na 1ª fase e sete na 2ª.

4.4. Desafios do Juventude Cidadã: Evasão da formação e Inserção no mundo do trabalho

Os programas voltados para a Juventude, no Brasil inteiro, enfrentam dois desafios de grandes proporções. O primeiro é referente à dificuldade de manter o interesse dos jovens pelas atividades desenvolvidas. Pelas próprias características da idade – independente de condição social – os jovens tendem a ser dispersos nas atividades que executam. Por conta disto, as atividades devem ser cuidadosamente preparadas – e deve haver flexibilidade por parte dos educadores para adaptar as atividades ao estado de espírito dos jovens. A esta característica, some-se uma desconfiança sobre os benefícios concretos e imediatos que podem advir da sua participação no programa. O histórico de atividades públicas direcionadas apenas em "ocupar" estes jovens ("tirá-los da rua"), sem efetivamente acrescentar nenhum aspecto de interesse à sua vida, faz com que outras ações governamentais já sejam recebidas com reservas.

Além destas questões, características dos jovens em geral, há uma pressão pela entrada precoce no mercado de trabalho para os jovens de classes mais empobrecidas. Tanto a família do jovem quanto as suas aspirações de consumo fazem com que a alternativa de procurar um trabalho e "ganhar seu próprio dinheiro" seja bastante atraente. O trabalho de formação destes jovens, inclusive, luta contra esta pressão, por entender que esta é uma idade em que o jovem deve batalhar pela suas formação – e não competir com adultos por um emprego.

Em Osasco, o problema não se apresenta de maneira diferente. Para preencher as sete mil vagas destinadas ao município, foram cadastrados 8.668 jovens que atendiam aos critérios do Juventude Cidadã (além destes, foram cadastrados 284 jovens que não se encaixavam no perfil exigido pelo programa). Mesmo assim, apenas 64% deste número conseguiu completar as atividades de qualificação. A tabela 3 mostra os jovens distribuídos por tipo de situação.

Tabela 3 – Quantidade e proporção de jovens cadastrados segundo situação em relação ao programa

SITUAÇÃO	N°.	%
Em qualificação	5.709	63,8
Jovem apto	2.959	33,1
Fora do perfil	284	3,2

Fonte: SDTI a partir do PNPEWEB

Ainda segundo tabela 3, podemos concluir que 33% dos jovens cadastrados estavam aptos para participar do programa, mas não concluíram sua formação. Esta porcentagem engloba duas situações básicas: os alunos que foram convocados e não responderam ao chamado do programa; e os alunos que iniciaram as atividades de qualificação, mas que abandonaram a mesma por algum motivo – estes os efetivamente evadidos.

Infelizmente, o PNPEWEB não separa estas duas situações, impedindo uma avaliação mais precisa sobre a questão da evasão na cidade. O ideal seria que estes dois motivos fossem separados e que se pudesse comparar os resultados de Osasco com os resultados obtidos por outras cidades do mesmo porte e com as mesmas características. Assim, seria possível avaliar quanto da evasão é um problema comum aos grandes municípios que participaram do programa, e levantar quais municípios poderiam sugerir boas práticas a serem replicadas pelos demais.

A outra dificuldade enfrentada por programas voltados a jovens, aqui especificamente para os programas com relação com o mercado de trabalho, é a inserção no mercado de trabalho. É sabido que, desde os anos de 1990, a relação do jovem com o mercado de trabalho se tornou mais complicada. A taxa de desemprego juvenil era, em 1997, de 3 a 4 vezes superior à taxa de desemprego adulto. Isto numa época onde a taxa de desemprego adulto não era baixa (POCHMANN, 1999).

O problema, inclusive, não está restrito ao Brasil. Segundo a Organização Internacional do Trabalho, os jovens enfrentam problemas no mercado de trabalho de toda a América Latina.

"Apesar da importância do desemprego juvenil, ele é só um dos problemas que os jovens enfrentam no mercado de trabalho da região. Há 10 milhões de jovens desempregados; ao mesmo tempo, 22 milhões de jovens não estudam nem trabalham, e mais de 30 milhões trabalham na informalidade ou em condições

precárias. A precariedade nos mercados de trabalho da região afeta um de cada dois trabalhadores, e entre os jovens, dois de cada três" (OIT, 2007).

Pelas estimativas da OIT, a população juvenil do continente soma mais de 106 milhões de pessoas, portanto os números absolutos citados referem-se a altas proporções de da população juvenil (em torno de 10, 22 e 30%, respectivamente).

Novamente, este quadro também é observado em Osasco. Apesar de contar com um programa com estrutura para realizar a intermediação de mão-de-obra, o Osasco Inclui (também gerenciado pela SDTI), as taxas de inserção no mercado estão abaixo das metas estabelecidas pelo convênio com o MTE. Isto implicou na restituição de parcela da verba recebida pelo município para a execução do programa.

Mas o observado pelos gestores é que há uma inserção dos jovens até elevada, mas esta inserção ocorre principalmente pela via do mercado informal — o que, compreensivelmente, não é considerado pelo Governo Federal como meta atendida.

5. Perfil dos Jovens atendidos pelo programa

No momento da implantação do programa, Osasco contava com 12 mil jovens de 16 a 24 anos que atendiam aos critérios de elegibilidade do programa - em situação de desemprego ou de trabalho precário²⁵. Entre outubro de 2006 e outubro de 2007, 8.952 pessoas procuram e foram cadastrados para a participação no programa.

A tabela 4 apresenta as ações distribuídas segundo a fase de execução da qualificação sócio-profissional. A 1ª fase do programa alcança uma taxa de qualificação de 49% [2.788 jovens]. E essa taxa sobe na 2ª fase, passando para 51% do total de contemplados pelo programa. Já a média de idade dos participantes é pouco superior aos 18 anos.

Tabela 4 – Quantidade e proporção de jovens qualificados segundo fase de execução do programa

²⁵ A base de dados do PNPEWEB é a fonte principal utilizada para traçar o perfil dos jovens atendidos pelo Programa Juventude Cidadã no município de Osasco-SP. O endereço do site é: www.primeiroemprego.mte.gov.br, e seu acesso é restrito aos gestores do programa.

FASE	N°.	%
1°_out/06 a mar/07	2.788	48,8
2ª maio a out/07	2.921	51.2

Fonte: SDTI a partir do PNPEWEB

Considerando-se o universo de jovens atendidos, nota-se que há uma predominância do público feminino participante do Programa Juventude Cidadã no município de Osasco - SP. A tabela 5, que mostra a distribuição dos jovens por unidade qualificadora e gênero, revela que as mulheres predominam em ambas as fases do programa, realizando uma participação referente a cerca de 61% [3.475] de todos os beneficiários.

Tabela 5 – Quantidade e proporção de jovens qualificados segundo sexo e fase de execução do programa.

FASE	EXECUTORA	SEXO							
	EAECUIORA	F	%	M	%	Total	%		
1a_out/06 a mar/07	Total	1.650	59,2	1.137	40,8	2.788	100,0		
2ª_maio a out/07	Total	1.825	62,5	1.096	37,5	2.921	100,0		

Fonte: SDTI a partir do PNPEWEB

Os dados segundo nível de escolaridade revelam que o grau de instrução da maioria dos participantes é inferior ao ensino médio completo, como indicado na Tabela 6. Contabilizando as duas fases de execução do programa, chega-se a marca de 70% [3.989] de jovens com ensino médio incompleto.

Pode-se afirmar que houve articulação entre o ensino regular com a formação/qualificação social e profissional, sugerindo que tal articulação se apresenta como forma de enfrentamento das vicissitudes que levam a juventude ingressar precariamente no mundo do trabalho.

Tabela 6 – Quantidade e proporção de jovens qualificados segundo escolaridade e fase de execução do programa

ESCOLARIDADE	FASE D	E EXEC				
	1ª_out/06 a mar/07	%	2ª_maio a out/07	%	Total	%
Alfabetização de Adultos	1	0,0	4	0,1	5	0,1
Fundamental Completo	12	0,4	9	0,3	21	0,4
Fundamental Incompleto	232	8,3	154	5,3	386	6,8
Médio Completo	575	20,6	460	15,7	1.035	18,1

Médio Incompleto	1.896	68,0	2.093	71,6	3.989	69,9
Médio Técnico Completo	0	0,0	1	0,0	1	0,0
Médio Técnico Incompleto	0	0,0	5	0,2	5	0,1
Não Informado	29	1,0	115	3,9	144	2,5
Superior Completo	2	0,1	2	0,1	4	0,1
Superior Incompleto	3	0,1	3	0,1	6	0,1
Supletivo Fundamental Completo	2	0,1	4	0,1	6	0,1
Supletivo Fundamental Incompleto	15	0,5	36	1,2	51	0,9
Supletivo Médio Completo	4	0,1	6	0,2	10	0,2
Supletivo Médio Incompleto	16	0,6	30	1,0	46	0,8

Fonte: SDTI a partir do PNPEWEB

Quanto à distribuição dos participantes do programa segundo a cor/raça, tabela 7, nota-se que os beneficiários que se auto-declararam como negros e pardos significam 53,2%, quer dizer, dos 5.709 contemplados pelo Juventude Cidadã, cerca de 3.037 jovens são negros e pardos, demonstrando ser o programa um importante mecanismo de ampliação das oportunidades sociais, sobretudo em relação à educação profissional.

Tabela 7 – Quantidade e proporção de qualificados pelo programa segundo raça e fase do programa.

								R	AÇA						
FASE	EXECUTORA	Não inform	%	Amarela	%	Branca	%	Indígena	%	Negra	%	Parda	%	Total	%
исо 6 а	Subtotal	48	1,7	25	0,9	959	34,4	9	0,3	337	12,1	1.409	50,6	2.788	100
0 a	Subtotal	687	23,5	27	0,9	894	30,6	23	0,8	283	9,7	1.008	34,5	2.921	100

Fonte: SDTI a partir do PNPEWEB

De forma a subsidiar os gestores com informações importantes, foi firmada parceria com o Centro de Estudos, Pesquisa e Documentação em Cidades e Municípios Saudáveis - CEPEDOC Cidades Saudáveis. O objetivo era realizar uma pesquisa avaliativa qualitativa com os jovens que participavam do programa. De maneira mais detalhada, podemos dizer que a proposta da pesquisa avaliativa qualitativa tinha como foco:

• Analisar o desenvolvimento do Programa Juventude Cidadã;

- Realizar levantamento de dados qualitativos, por amostragem, junto aos beneficiários sobre os resultados do programa; e,
- Identificar, por amostragem, a percepção de jovens beneficiários sobre os temas: políticas públicas para o jovem, trabalho comunitário e o protagonismo.

A partir das conclusões do estudo, o programa passa por uma nova etapa, repensando seus processos a partir das expectativas e avaliações dos próprios beneficiários.

6. CONCLUSÃO

Este capítulo apresenta um pouco da história de construção do programa Juventude Cidadã no município de Osasco. Além de expor as preocupações que nortearam as escolhas do gestor público para a implantação do programa federal, garantindo as especificidades da cidade de Osasco e de sua população jovem, estão aqui apresentados alguns dos resultados e das novas perspectivas que surgem "do fazer" política pública pensando o público jovem. Nesta perspectiva, a pesquisa avaliativa qualitativa relatada em outros capítulos deste livro pretende registrar tal processo, além de contribuir com as políticas públicas e os novos trabalhos destinados a este público – o JOVEM.

Neste capítulo pretendeu-se contribuir para a reflexão sobre o processo de descentralização da gestão das políticas sociais. No caso específico do Juventude Cidadã, foram observadas alguns percalços que, certamente, não apareceram para os formuladores da esfera federal durante o processo de desenho do programa.

O envolvimento dos jovens tornou-se complicado por conta da necessidade de dividir os cursos em dois períodos distintos de tempo. A decisão sobre esta divisão foi decorrente da forma parcelada de liberação de recursos federais.

O registro das informações no PNPE-WEB também não foi simples, em função de não haver um formulário padronizado desde o início do processo. Da mesma forma, uma linha metodológica e um conteúdo mínimo precisou ser implantado por conta do Governo Municipal, sob pena de ver o programa ganhar contornos mais compartimentalizados ainda.

Estas dificuldades, apontadas no texto, foram superadas com base no entendimento local entre a SDTI e as executoras parceiras, na base de muita negociação. Claro que o

percurso foi mais trabalhoso do que uma alternativa previamente formatada no nível federal. Entretanto, as avaliações dos gestores locais é que o processo de discussão e negociação entre os diversos atores envolvidos com o programa propiciou um desenho mais adequado às características e potencialidades do município.

E se este capítulo não responde absoluta e categoricamente à nossa pergunta inicial *estamos no caminho certo?*, visto que não são os enunciados de uma resposta a decidir o rumo da história, ele procura apresentar e sugerir caminhos e escolhas que foram pensadas, realizadas, vivenciadas, e analisadas.

Referências:

- ANTUNES, R. Riqueza e miséria do trabalho no Brasil. São Paulo: Boitempo, 2007.
- ARENDT, H. A crise na educação: III e IV. **Entre o passado e o futuro.** São Paulo: Perspectiva, 1972, p. 234-247.
- ARRETCHE, M. et al. **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2007.
- BENJAMIN, Walter. O narrador: considerações sobre a obra de Nikolai Leskov.
 Magia e técnica, arte e política: ensaios sobre literatura e história da cultura.
 São Paulo: Brasiliense, 1994 (Escrito em 1936).
- CODEFAT (2005) Resolução 466: http://www.mte.gov.br/Legislacao/Resolucoes/2005/r_20051221_466b.pdf: acesso em 20/04/2008.
- FRIGOTO, G. Juventude, Trabalho e educação no Brasil: perplexidades, desafios e perspectivas. In: Regina Novaes e Paulo Vannuchi (Orgs.) **Juventude e Sociedade: trabalho, educação, cultura e participação**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2004.
- GUERRA, A. et al. Atlas da exclusão social de Osasco: alternativas de desenvolvimento, trabalho e inclusão. Osasco, SP: SDTI/PMO, 2007.
- IBGE, PNAD. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2004**. http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2004/default.shtm: acesso em 20 de abril de 2008.
- IBGE e IPEA. As Fundações Privadas e Associações Sem Fins Lucrativos no Brasil 2002. Instituto Brasileiro de Geografia a e Estatística Rio de Janeiro: IBGE: IPEA: ABONG: GIFE, 2004.
- INSTITUTO CIDADANIA. **Projeto Juventude.** Documento de conclusão versão inicial para discussão, complementação e ajustes. São Paulo, s/data.

- MOTTA, F.C.P e PEREIRA, L.C.B. **Introdução à Organização Burocrática**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1980.
- MTE Ministério do Trabalho e Emprego. **Juventude Cidadã: manual de execução**. Brasília, 2006. http://www.mte.gov.br/pnpe/manualexecucaopnpe.pdf: acesso em 20/04/2008.
- OIT Organização Internacional do Trabalho, Escritório Regional para América Latina e o Caribe. Trabalho decente e juventude: América Latina: resumo executivo. Brasília: OIT, 2007. 51 p. http://www.oitbrasil.org.br/info/downloadfile.php?fileId=306. Acesso em 20/04/2008
- OTTMAN, G. Cidadania Mediada: processos de redemocratização da política municipal no Brasil. **Novos Estudos Cebrap,** nº 74, março, 2006. p. 155 a 175.
- PEREIRA, L.C.B. O Surgimento do Estado Republicano. **Lua Nova,** nº 62, 2004. p. 131 a 132.
- PHINTENER, M. e CAMPOS, M. Programa Juventude. In: Alexandre Guerra...[et al.] (Orgs.) Atlas da exclusão social de Osasco: alternativas de desenvolvimento, trabalho e inclusão. Osasco, SP: SDTI/PMO, 2007.
- POCHMANN, M. O trabalho sob fogo cruzado: exclusão, desemprego e precarização no final do século. São Paulo: Contexto, 1999.
- RODRIGUEZ, V. Financiamento da Educação e Políticas Públicas: O FUNDEF e a Política de Descentralização. **Cadernos Cedes**, ano XXI, nº 55, Campinas: UNICAMP. Novembro, 2001.
- VAZQUEZ, A.D. Desigualdades Interestaduais no Financiamento da Educação: o caso do Fundef. In: Hochman, G...[et al.] (Orgs.) Políticas Públicas no Brasil. 1ª ed. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007.
- ZANNINI, J. e DONDA, S. Programa Capacitação Ocupacional. In: Alexandre Guerra...[et al.] (Orgs.) Atlas da exclusão social de Osasco: alternativas de desenvolvimento, trabalho e inclusão. Osasco, SP: SDTI/PMO, 2007.

CAPÍTULO II

Abordagem qualitativa para a avaliação de políticas públicas: implicações teóricas, éticas e políticas.

Juan Carlos Aneiros Fernandez Daniele Pompei Sacardo

A abordagem metodológica qualitativa

Para a realização da *Pesquisa Avaliativa dos Programas Redistributivos Núcleo Família e Núcleo Juventude da Secretaria do Desenvolvimento Trabalho e Inclusão do município de Osasco - SP* optou-se em utilizar essencialmente a abordagem qualitativa para descrever, analisar e avaliar a gestão dos programas implementados.

No caso específico do núcleo Juventude, responsável pela gestão do Programa Juventude Cidadã, a pesquisa teve um corte eminentemente qualitativo. Esta abordagem parte do entendimento de que há uma relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito, uma interdependência viva entre o sujeito e o objeto, um vínculo indissociável entre o mundo objetivo e a subjetividade dos atores. Dessa forma, o pesquisador procura captar a realidade dinâmica e complexa do seu objeto de estudo no seu contexto histórico. O conhecimento não se reduz a um rol de dados isolados, conectados por uma teoria explicativa; o sujeito-observador é parte integrante do processo de conhecimento e interpreta os fenômenos, atribuindo-lhes significados. O objeto não é "um dado inerte e neutro"; está possuído de significados e relações que os sujeitos concretos criam em suas ações (CHIZZOTTI, 1991).

A pesquisa de corte qualitativo contém como características básicas: um perfil "naturalístico", ou seja, ela se dá onde os fenômenos ocorrem naturalmente sob influência de seu contexto; uma "descrição" dos dados coletados; uma preocupação com o "processo" e não apenas com o produto; uma atenção especial ao "significado" que os sujeitos da pesquisa dão às coisas; e, uma análise "indutiva", ou seja, parte-se dos dados para a abstração (LÜDKE e ANDRÉ, 1986).

Nesta perspectiva adotada pela *Pesquisa Avaliativa* se reconhece a "subjetividade e o simbólico como partes integrantes da realidade social [e se traz] para o interior das análises o indissociável imbricamento entre subjetivo e objetivo, entre atores sociais e

investigadores, entre fatos e significados, entre estruturas e representações" (MINAYO, 2006, p. 60).

Informa essa perspectiva uma crítica à sociologia clássica, onde o indivíduo (ou a subjetividade) é tido apenas como "o produto de uma socialização que visa a incorporação de valores e de condutas socialmente adaptadas ao funcionamento da sociedade" (WAUTIER, 2003, p. 178). Nossa opção metodológica toma a experiência subjetiva não como adequação, mas sim como uma criação enraizada na experiência social já que "não é uma negação da objetividade, senão outra forma do comportamento objetivo do real, um real que (...) se constitui em complexos sistemas de sentido subjetivo e significação (...)" (REY, 2002, p. 29).

Conforme descreve Minayo (2006), a pesquisa qualitativa possui modo e instrumental próprios de abordagem da realidade, podendo ser importante para compreender os valores culturais e as representações de um determinado grupo a respeito de temas específicos, sobre as relações que se dão entre atores sociais e, também, para avaliação realizada por usuários das políticas públicas e sociais existentes.

Seguindo esta linha de pensamento, Lefèvre *et al* (2000), apontam que o *significado* e a *intencionalidade*, que ocupam posições centrais nas pesquisas que utilizam metodologia qualitativa, aparecem de maneira "muito mais clara e naturalmente nos *discursos*, sejam eles frutos de depoimentos coletados em entrevistas ou estejam eles presentes em artigos de jornais, revistas etc".

Outros autores como Bardin (1988), Minayo (2006) e Triviños (1987), além de Lefèvre *et al* (2000), consideram que a matéria prima para a pesquisa qualitativa é a *linguagem*, pois por meio dela é possível compreender o modo de pensar de um indivíduo ou de um grupo sobre determinado assunto.

Os dados, em pesquisa qualitativa, não são coisas isoladas, acontecimentos fixos, captados em um instante de observação. De acordo com Chizzotti (1991), eles se dão em um contexto fluente de relações; são "fenômenos" que não se restringem às percepções sensíveis e aparentes, mas se manifestam em uma complexidade de oposições, de revelações e de ocultamentos. Isso exige um exercício de tentar ultrapassar a aparência imediata.

Nessa modalidade de pesquisa, todos os fenômenos são igualmente importantes e preciosos: a constância das manifestações e sua ocasionalidade, a freqüência e a interrupção, a fala e o silêncio. É necessário interpretar os significados manifestos e buscar desvelar os que permaneceram ocultos, de tal modo que se descreva, analise e interprete a experiência do sujeito da forma mais aproximada da realidade vivida por ele.

Implicações na escolha da abordagem

Como se pode notar, a opção por esse tipo de abordagem corresponde a um posicionamento em relação a pelo menos duas questões teóricas subjacentes. A primeira delas diz respeito a uma discussão em grande medida superada, sobretudo no meio acadêmico, sobre a objetividade ou subjetividade das análises que a abordagem qualitativa seria capaz de oferecer.

Por um lado, parte-se do entendimento de que não se pode imaginar um trabalho de campo neutro (MINAYO, 2006) quando se definem as questões de pesquisa, as técnicas, métodos, instrumentos e referenciais teóricos utilizados e isso se aplica tanto às abordagens qualitativas quanto às quantitativas. Por outro lado, quando se reconhece que o conhecimento produzido por uma pesquisa qualitativa é uma aproximação da realidade, passível de reformulação, isso não significa que para se chegar a ele não se faça uso de técnicas que visam assegurar o rigor científico necessário à redução dos vieses de pesquisa.

Uma parte desses vieses é freqüentemente atribuída à interpretação dos dados e, para refletir sobre isso tomamos como referência as considerações de Ricoeur (1977: 17/18), segundo o qual, "a linguagem é, antes, e na maioria das vezes, distorcida: quer dizer outra coisa do que aquilo que diz, tem duplo sentido, é equívoca". O símbolo é para esse autor essa região que compõe o duplo sentido, ou seja, "há símbolo quando a linguagem produz signos de grau composto em que o sentido, insatisfeito por designar algo, designa outro sentido que só poderá ser atingido no e por seu enfoque" (RICOEUR, 1977, p. 25). Daí que "é o próprio acréscimo do sentido, relativamente à expressão literal, que coloca em movimento a interpretação (...). Onde quer que um homem sonhe, profetize ou poetize, outro se ergue para interpretar. A interpretação pertence organicamente ao pensamento simbólico e a seu duplo sentido" (RICOUER, 1977, p. 26).

Voltada para o lugar do verdadeiro ou do falso, como em Aristóteles, ou para a exegese bíblica, e a partir desta, desmembrada nas mais variadas vertentes, que vão da restauração do sentido à desmistificação - como nas leituras da suspeita de Marx e de Freud, por exemplo -, a interpretação tem o desafio de partir da palavra para voltar à ela depois de uma reflexão entendida como uma inteligência do sentido (RICOUER, 1977).

Adotamos um método para captar o(s) sentido(s) presente(s) nas falas dos sujeitos da *Pesquisa Avaliativa* e adotamos uma perspectiva participativa para o desenvolvimento da investigação de modo a enfrentar as questões da "neutralidade" e "subjetividade" da pesquisa. Voltaremos a esses pontos mais adiante, mas antes consideremos a outra questão teórica subjacente à nossa opção pela abordagem qualitativa.

Diferentemente do que indicamos em relação à primeira discussão teórica, quando tratamos das tensões entre estrutura e sujeito ou entre as noções de determinação e de autonomia não há como dizer que essa seja uma questão superada ou uma questão sobre a qual se tenha obtido consideráveis níveis de acordo e ou consenso.

Há uma tradição filosófica construída no Ocidente que se fixa pelo que é determinado e isso ocupa um lugar central no desenvolvimento da ciência até a contemporaneidade, ainda que presentemente essa fixação sofra abalos decorrentes do próprio desenvolvimento científico (CASTORIADIS, 1987). O descobrimento das leis da física, que entre tantas coisas ampliou a capacidade de prever, controlar e produzir certezas, em pouco tempo informou também a busca pelo descobrimento das leis não apenas da natureza, mas também da sociedade, do mercado e assim por diante. As ciências sociais se desenvolveram mobilizadas pela busca do entendimento de como eram, funcionavam e se estruturavam as sociedades, tendo dado destaque ao que pode ser determinado operando uma racionalidade objetiva onde a totalidade da experiência é redutível a determinações racionais.

O extenso emprego de uma racionalidade instrumental e a fé na instituição científica e na capacidade de resolver todos os problemas, que possibilitaram o desenvolvimento da ciência e também do capitalismo podem ter exigido como contra-partida um sacrifício do sujeito que nem a denúncia de estruturas de exploração e dominação procurou superar. Em uma perspectiva clássica, como indicamos acima, quem perde é o sujeito que aparece sempre determinado pelas estruturas nas quais está inserido e, portanto, destituído de sua capacidade de inovar e transformar.

Ao que tudo indica, de modo desavisado, o desenvolvimento científico e a cultura moderna que se consolidaram a partir do século XVI geraram como subproduto a pregnância da noção de hipossuficiência do sujeito. É isso o que resulta do apego aos determinismos.

Parece tratar-se, sobretudo, de uma armadilha, pois haveria boas razões para a manutenção dessa noção. Um exemplo disso pode ser encontrado na prática do Direito, quando um advogado de defesa busca inocentar seu cliente sob a alegação de que ele não sabia estar praticando um delito, e se voltarmos mais no tempo poderemos nos considerar todos perdoados, pois como teria dito Jesus, não sabemos o que fazemos.

Não seria preciso muito esforço para identificar diferentes situações onde o sujeito, que muitas vezes e talvez não por coincidência seja o "outro", apareça como um repositório vazio à espera de preenchimento. Poderíamos atribuir isso apenas às "más" práticas educativas ou às catequeses em sentido literal ou figurado, mas o exame cauteloso pode trazer muito mais do que isso e, de fato, pode surpreender-nos.

Essa noção de hipossuficiência do sujeito tem, enquanto elemento das culturas do Ocidente, uma permanência espraiada em diferentes dimensões da vida individual e coletiva e atinge, portanto, as práticas cotidianas, a produção de conhecimentos, as relações sociais, as ações educativas, a gestão pública etc.

Podemos especular a respeito da etiologia dessa noção de diferentes formas, isto é, podemos lançar questões que busquem para cada caso conhecer quais são as causas para a manutenção dessa noção, e podemos fazê-lo em torno de idéias-chave que parecem se aplicar tanto ao senso comum quanto à produção de conhecimento. Nesse sentido, por vezes, retira-se a qualidade de sujeito de um ator quando este por alguma razão não realiza o projeto que para ele estava previsto. Dito de outra forma, a certeza daquele que observa em relação ao que o outro deveria ter feito pode impedir que se "veja" o que o outro, de fato, fez. Não é isso o que poderíamos concluir, por exemplo, a respeito das considerações de Herbert Marcuse (1982) em relação à ideologia da sociedade industrial, na qual os homens contemporâneos aparecem como privados de sua autonomia tendo, portanto, dificuldade de transformarem qualitativamente suas vidas? Para este exemplo, a ausência de um certo modo de manifestação da autonomia impede que se realize uma transformação qualitativa conhecida, isto é, parece pouco importar se o sujeito de fato fez algo que tenha

transformado sua vida. Por vezes, é a dificuldade de reconhecer a construção da autonomia como uma relação social (CASTORIADIS, 2000) o que leva à hipossuficiência do sujeito. O senso comum de tomar a independência por sinônimo da autonomia impede que se reconheçam os processos permanentes e sempre inacabados de produção de significados que realizam os sujeitos, ou a produção da singularidade que se realiza no contexto de uma inextinguível pluralidade humana. Não é esse o caso das considerações de Ronald D. Laing (1989) a respeito do eu e os outros, nas quais o sujeito jamais se livraria da primeira identidade social que lhe é conferida pelos demais? Nesse exemplo o sujeito é determinado pelo "social" e parece impossibilitado (ou incapaz) de criar algo para si mesmo.

São muitas as possibilidades para refletirmos acerca da etiologia da noção de hipossuficiência do sujeito, mas o que nos interessa aqui é explorar o que são as suas conseqüências e, nesse sentido, caberia dar destaque às considerações de Paulo Freire que oferecem um contraponto ao esvaziamento que essa noção parece produzir. Diz esse autor que "se sou puro produto da determinação genética ou cultural ou de classe, sou irresponsável pelo que faço no mover-me no mundo e se careço de responsabilidade não posso falar em ética. Isto não significa negar os condicionamentos genéticos, culturais, sociais a que estamos submetidos. Significa reconhecer que somos seres 'condicionados' mas não 'determinados'. Reconhecer que a História é tempo de possibilidade e não de 'determinismo', que o futuro, permita-se-me reiterar, é 'problemático' e não inexorável' (FREIRE, 1996, p. 21).

A discussão conduzida dessa forma parece recomendar que se preencha esse vazio deixado pela noção de hipossuficiência, que se reconheça o lugar da subjetividade nas transformações sociais (GUATTARI e ROLNIK, 1986), o lugar do "outro" na constituição do indivíduo (LÉVINAS, 2005) o lugar da subjetividade na política democrática (TOURAINE, 1996). Recomenda uma atitude muito diferente de tomar a problemática do sujeito e de sua constituição em uma perspectiva reducionista na qual essa problemática apareça apenas como o resultado do avanço do modelo neo-liberal ao qual teriam sucumbido os homens de modo geral. Trata-se de conduzir o debate não para uma guinada da estrutura em direção ao sujeito, mesmo que se o fizesse na perspectiva da "curvatura da vara", mas para a discussão a respeito de uma dinâmica social que se dá pela imbricação e

que resulta dos equacionamentos sempre provisórios do binômio determinação/autonomia que realizam os indivíduos e os grupos.

O referencial teórico que, portanto, fundamenta a abordagem definida para a *Pesquisa Avaliativa* considera a tensão existente entre o que está instituído e o que é instituinte (Castoriadis, 2000). Considera-se que os sujeitos individuais ou coletivos, em suas práticas e expressões, manifestam a pressão sofrida pelo que está "congelado" na forma material e imaterial das instituições, sejam mecanismos, normas, identidades ou agências, mas também manifestam uma energia social livre e criativa que por vezes preenche com significados e, por vezes, esvazia de significados as instituições, promovendo, assim, transformações.

Como dissemos, um acordo em torno disso está longe de ser estabelecido, mas enquanto se realiza essa discussão teórica, a pesquisa qualitativa nos moldes desenvolvidos mostrou-se adequada para permitir a emergência e o tratamento dessa questão e de suas implicações para os processos de definição e implementação de políticas públicas.

Quem é o jovem para quem essas políticas estão sendo implementadas? Podemos de antemão atribuir-lhe uma identidade? Do que será ele capaz? As melhores respostas a essas questões podem surgir se informadas por uma reflexão dessa natureza. O ambiente de indeterminação gerado por ela pode mobilizar não apenas o questionamento na direção dos jovens, mas também em relação às próprias certezas e práticas empreendidas quando da implementação das políticas pelos gestores, o que parece ser uma condição imprescindível a qualquer experiência de avaliação.

Com a abordagem qualitativa pode-se explorar de diferentes formas essa indeterminação que é também uma oportunidade de revisão e de elaboração de novos conhecimentos. Baseados nisso é que tiveram lugar o desenvolvimento da pesquisa de modo participativo e dialogado entre pesquisadores e gestores, a escolha das heurísticas utilizadas e o método para análise e interpretação dos dados adotado pela *Pesquisa Avaliativa*.

As linhas gerais da *Pesquisa Avaliativa* foram estabelecidas de forma participativa por pesquisadores do CEPEDOC Cidades Saudáveis e pelos coordenadores dos núcleos família, juventude e capacitação da SDTI. Como atividades foram definidas:

• Construção do Modelo Lógico dos programas e da pesquisa;

- Construção dos instrumentos de pesquisa;
- Pré-teste dos instrumentos de pesquisa;
- Produção e coleta de dados;
- Análise e interpretação dos dados.

Sobre a perspectiva participativa da Pesquisa Avaliativa

A participação diz respeito ao efetivo envolvimento dos vários atores sociais na elaboração, implementação e gestão de iniciativas. A condução de um processo participativo, no entanto, não é simples, porque as iniciativas coletivas sempre envolvem relações complexas permeadas de conflitos e contradições.

Em um processo participativo, as metas e objetivos são negociados coletivamente por todos os atores envolvidos. Constitui-se em um processo de aprendizagem, no qual a participação favorece a inclusão de "novos olhares" e pode facilitar as correções de rumo ao longo do processo de implementação das políticas.

Esse formato participativo se opõe aos processos tradicionais de avaliação, em que esta é empreendida apenas por atores externos ao programa ou política. O formato tradicional inibe uma participação ampliada no planejamento e acompanhamento da ação sob avaliação e não favorece a pactuação dos envolvidos em torno da correção de rumos (AKERMAN *et al.*, 2002).

Poland (1996a, 1996b) chama a atenção para uma forma de participação integrada ao programa ou política, que leva em conta valores específicos dos grupos envolvidos e utiliza múltiplos métodos, e que enfoca os processos e não apenas os resultados, dando *feedback* oportuno e compreensível aos participantes. Esse autor destaca a necessidade de delinear localmente o processo participativo para que o mesmo seja consistente com os propósitos e estratégias da ação que se pretende avaliar e sensível às necessidades e perspectivas dos vários atores sociais envolvidos.

Nas avaliações participativas há uma preocupação constante em utilizar técnicas e criar espaços de integração nos quais os participantes envolvidos se sintam à vontade para opinar, esclarecer suas dúvidas e defender pontos de vista diferentes. Isso permite manter o grupo mobilizado e motivado para a experiência avaliativa da qual é sujeito. Trata-se de um processo que procura "olhar para frente", para corrigir, adequar e afetar as decisões,

indicando qualitativamente o grau de mudanças requeridas em relação ao processo em desenvolvimento e envolvimento dos atores.

Além disso, a participação na avaliação de uma ação tende a estabelecer compromissos entre os envolvidos no que diz respeito ao desenvolvimento do trabalho e os resultados obtidos, constituindo, assim, elemento que contribui para a consolidação e a sustentabilidade das ações, além de poder fortalecer os laços da comunidade em que estas se dão.

Uma condição para o sucesso de experiências dessa natureza é que todos os envolvidos na iniciativa, incluídos os gestores e coordenadores da ação, compreendam os princípios e pressupostos da metodologia de avaliação participativa e apóiem a sua adoção. O pouco acúmulo de práticas participativas em processos avaliativos por si só pode gerar tensões e produzir dilemas que desmobilizam o grupo (WALLERSTEIN, 2000, 2002) e, o mesmo pode se dar pela sobreposição de agendas, peculiar aos ambientes da gestão. Esses são desafios que exigem determinação dos envolvidos quanto à manutenção dos processos participativos.

Há, de fato, um caminho a percorrer junto aos profissionais do campo das políticas públicas no sentido de que confiem, adotem e invistam no enfoque participativo como uma possibilidade adequada de avaliação. Além disso, que se sintam positivamente implicados nos resultados, tomando-os não como problemas, mas como questões, cujo manejo requer um processo de aprendizado.

Do lado dos pesquisadores também há muito que aprender e constantemente corrigir no sentido de adequar o "tempo" ou o "ritmo" da avaliação ao da gestão, de modo que os gestores possam melhor aproveitá-la.

Ao longo do período de um ano em que transcorreu a *Pesquisa Avaliativa* foi mantida uma sistemática de encontros entre os participantes do processo - pesquisadores do CEPEDOC Cidades Saudáveis, coordenadores e demais profissionais dos núcleos família, juventude e capacitação - nos quais se definiram o modelo lógico e operacional do programa e da pesquisa e os instrumentos para a coleta de dados, bem como se discutiram os seis relatórios parciais da pesquisa. Apenas no período da coleta de dados houve um espaçamento maior de tempo entre os encontros.

Sobre a construção do Modelo Lógico

O modelo lógico é no campo da avaliação a idéia que operacionaliza um "objeto-modelo, que é (...) uma representação conceitual esquemática de uma coisa ou situação real ou suposta como real" (Bunge apud MEDINA et al., 2005, p. 44).

Ainda que o resultado final da elaboração de um modelo lógico seja uma representação gráfica, sua construção não prescinde de discussões aprofundadas acerca de cada uma das partes que o compõem. Por essa razão, o modelo lógico é uma representação gráfica, mas é, também, a expressão da produção de um conhecimento novo, o resultado de um processo de negociação e, portanto, uma ferramenta importante para a definição de questões de pesquisa e do modelo de avaliação a ser adotado.

Na sua elaboração consideram-se todos os elementos importantes do programa, a forma como eles se associam e se articulam, o conhecimento acumulado em torno do tema do ponto de vista teórico e prático, e as expectativas em relação aos resultados que ele pode oferecer. Isso corresponde a trazer à tona e colocar em circulação uma diversidade de saberes e percepções que a instituição do programa, enquanto tal, não consegue e nem poderia expressar.

Assim, é consenso entre os avaliadores que a construção do modelo lógico deva contar com a participação dos agentes envolvidos no programa e foi nessa perspectiva que se deu a elaboração do modelo lógico na *Pesquisa Avaliativa*.

Em cerca de dois meses ocorreram diversas reuniões contando com a participação de coordenadores e outros profissionais dos núcleos da SDTI, inclusive de núcleos não diretamente envolvidos na *Pesquisa Avaliativa*, além de outras instituições parceiras da secretaria na implementação dos programas redistributivos.

O método que utilizamos consistiu de uma primeira fase descritiva do programa e dos resultados esperados e uma segunda fase de construção/validação de uma representação gráfica e identificação das questões de pesquisa.

Na primeira fase são descritos, sob o título "População e Ambiente", o público alvo dos programas, o contexto no qual estão inseridos o público e o próprio programa e os recursos que este último tem. A seguir, ainda na primeira fase, discutem-se os pressupostos do programa e as intervenções que este realiza. Finaliza-se a primeira fase com a explicitação dos resultados esperados.

Note-se que deliberadamente há um esforço para tratar em separado cada uma das partes que compõem a descrição do programa. Isso visa explorar ao máximo cada uma dessas partes de modo a permitir uma identificação de conflitos e divergências e, também, possibilitar uma troca de conhecimentos e experiências entre os participantes. Essa situação é imprescindível para o pesquisador e acaba por se transformar em uma oportunidade de reflexão para os profissionais que, na maior parte das vezes, não encontram espaço para isso em suas unidades de trabalho.

Apesar do esforço em aprofundar cada um dos aspectos do programa e de sua operação, frequentemente, e à medida que se adensa a descrição do programa, as relações lógicas que emergem conduzem a retomar ou refazer questões que já se imaginava "prontas", transformando, como salientam Medina *et al.* (2005, p. 48) "esta fase inicial da avaliação em uma tarefa árdua, contudo, indispensável".

Quando o grupo é solicitado a indicar os resultados esperados com a implementação do programa, já há um volume de informação, crítica e novos conhecimentos capazes de encadear logicamente as partes do programa e dimensionar de modo mais adequado o alcance que ele pode ter.

A segunda fase da elaboração do modelo lógico consiste na construção e validação de uma representação gráfica capaz de resumir as discussões realizadas sem perder o sentido que o grupo atribuiu ao programa. Essa representação gráfica deve permitir que associações diversas de seus elementos indiquem as questões de pesquisa. Por fim, essa representação vai ser uma referência durante todo o processo investigativo.

A descrição dos programas e a discussão sobre sua vinculação a questões mais abrangentes e sua lógica de funcionamento foram resumidas na figura 1, abaixo. As questões de pesquisa²⁶ saem das relações estabelecidas entre diferentes aspectos dessa descrição. Assim, por exemplo, para os jovens de baixa renda beneficiados pelo Programa Juventude Cidadã (coluna "os programas") que passaram por ações formativas (coluna "as intervenções") que seriam informadas teoricamente pelos conceitos da centralidade do trabalho e da educação emancipadora (coluna "pressupostos: teóricos") definimos investigar as suas percepções em relação aos métodos e conteúdos desenvolvidos nos cursos de que participavam. Para tanto, definimos um roteiro para observação dos cursos

²⁶ No capítulo IV são apresentadas em uma tabela as questões de pesquisa pactuadas para a investigação.

(Anexo 1), um roteiro para entrevistas (Anexo 2) e um roteiro para grupo focal (Anexo 3) com os jovens contendo questões relativas aos temas de investigação.

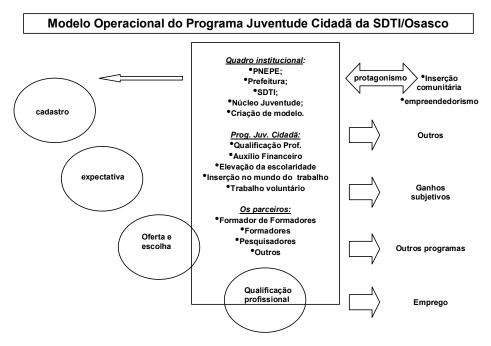
Figura 1

Modelo Operacional Geral dos Programas dos Núcleos
Juventude e Família da STDI/Osasco



A partir da descrição dos programas, elaboramos uma representação gráfica do funcionamento do Programa Juventude Cidadã, figura 2, abaixo, sobre a qual também aplicamos o procedimento de associar características para definir as questões de pesquisa. Ao final do processo de elaboração do Modelo Lógico pudemos identificar várias questões de pesquisa que interessavam ao grupo de participantes e pudemos acordar quais delas seriam objeto da *Pesquisa Avaliativa*.

Figura 2



Sobre as heurísticas utilizadas

Foram realizadas dez observações dos cursos oferecidos no campo I da pesquisa e sete no campo II, como consta da tabela 08.

Tabela 08

Observações dos cursos nos dois campos da pesquisa com jovens			
Campo I		Campo II	
Instituição Executora	Número	Instituição Executora	Número
A	01 (duas turmas)	Н	01
В	02	J	01
C	02	L	01
D	02	M	01
Е	01	N	01
F	01	P	01
G	01	Q	01
Total	10	Total	07

Foram analisadas, considerando-se os dois campos, 86 entrevistas que foram gravadas e transcritas (tabelas 9 e 10). Cabe salientar que as entrevistas e os grupos focais foram

realizados somente após a apresentação, leitura e assinatura do *Termo de Consentimento Livre e Esclarecido* (Anexos 4 e 5).

Tabela 9

Distribuição das entrevistas segundo entidades executoras - campo I			
Instituição executora	Número de entrevistas	Total segundo executora	%
В	04		
A	17	21	38,9
D	07		
C	09	16	29,6
Е	08	08	14,8
F	05	05	9,3
G	04	04	7,4
Total	54	54	100,0

Tabela 10

DISTRIBUIÇÃO DAS ENTREVISTAS SEGUNDO ENTIDADES - Campo II			
Instituição executora	Número de entrevistas	%	
Н	08	25,0	
J	08	25,0	
L	06	18,8	
M	04	12,5	
N	04	12,5	
P	01	3,1	
Q	01	3,1	
Total	32	100,0	

Foram realizados doze grupos focais considerando-se os dois campos da pesquisa, sendo um em cada instituição indicada nas tabelas 9 e 10 acima.

Observações

Como indicado por Minayo (2006), "não se pode pensar num trabalho de campo neutro. A forma de realizá-lo revela as preocupações científicas dos pesquisadores que selecionam tanto os fatos a serem observados, coletados e compreendidos como o modo de recolhê-los".

A observação é um instrumento considerado apropriado para estudos qualitativos cujos dados são compostos por descrição detalhada de situações, acontecimentos, pessoas, interações e comportamentos, registrados no momento da ocorrência do fenômeno,

geralmente em diários ou caderno de notas, com roteiro previamente elaborado (GIL, 1999). No caso da presente *Pesquisa Avaliativa*, o roteiro foi apresentado, analisado e pactuado com os gestores da SDTI durante as reuniões realizadas sistematicamente.

Entrevistas

De acordo com Lüdke e André (1986) e Triviños (1987), a entrevista é uma das principais técnicas de trabalho das ciências sociais e representa um dos instrumentos básicos de coleta de dados dentro da perspectiva da pesquisa qualitativa, a qual permite o aprofundamento de aspectos relevantes sobre o objeto de estudo que não estão acessíveis ao pesquisador.

Em uma pesquisa qualitativa só um pequeno número de pessoas é interrogado, e não são escolhidos em função de critérios probabilísticos. Desta forma, esta não é uma amostra representativa no sentido estatístico, sua representatividade se dá pelo fato de que as pessoas escolhidas detêm uma imagem da cultura à qual pertencem.

Grupos focais

O grupo focal é uma técnica qualitativa para a coleta de dados. De acordo com Iervolino e Pelicioni (2001), pode ser utilizado no entendimento das diferentes percepções e atitudes acerca de um fato, prática, produto ou serviço. A essência do grupo focal consiste na interação entre os participantes e o pesquisador, com o objetivo de coletar dados a partir da discussão focada em tópicos específicos e diretivos (por isso é chamado grupo focal).

A coleta de dados, por meio do grupo focal, tem como uma de suas maiores riquezas a possibilidade de interação entre os participantes dessa atividade de entrevista em grupo, como também pode ser caracterizado o grupo focal. Isso permite que cada um e o grupo como um todo forme e defina sua posição quanto à temática proposta, a partir do intercâmbio de percepções e argumentos. Ele contrasta, nesse sentido, com dados colhidos em questionários fechados ou entrevistas individuais, onde o indivíduo é convidado a manifestar-se sobre assuntos que talvez nunca tenha pensado anteriormente.

Nogueira-Martins e Bógus (2004) apontam que as principais vantagens da utilização do grupo focal são: é rápido e de baixo custo, é flexível na medida em que permite obter respostas dos participantes que não estavam previstas pelo pesquisador e, também, reduz a

distância entre os participantes e o pesquisador. Esse contato pessoal é que irá permitir ao pesquisador captar as percepções e atitudes da população em estudo, que não são aferidas por uma pesquisa quantitativa. As outras vantagens são: estimular o surgimento de novas idéias e fornecer alguma indicação sobre a dinâmica das atitudes do grupo, permitindo perceber quanto são flexíveis ou rígidas as suas atitudes e crenças.

Sobre a análise e interpretação dos dados

A análise do conjunto das entrevistas e dos grupos focais exigiu, em primeiro lugar, uma atitude de busca a partir do material coletado. Partiu-se da hipótese de que todos os elementos presentes nos discursos, inclusive os detalhes, têm uma significação. Estes detalhes não devem, no entanto, ser considerados isoladamente; eles fazem parte de um contexto e só têm sentido em relação aos demais elementos trazidos pelo discurso.

Procurou-se, fundamentalmente, estabelecer uma relação interrogativa com o material de modo a ampliar a compreensão que ultrapassasse o nível espontâneo das mensagens. Leituras exaustivas e repetidas das entrevistas transcritas foram realizadas por cinco pesquisadores para tentar reduzir a ocorrência de vieses. Este exercício denominado "leitura ou atenção flutuante" refere-se a uma primeira aproximação com o material e permite apreender as estruturas de relevância dos atores sociais, bem como as idéias centrais que tentam transmitir (MINAYO, 2006).

Destaca-se que a singularidade de cada entrevista ou discurso é concomitante a um relacionamento das diversas entrevistas entre si, o que conduz a leituras verticais e leituras horizontais. Assim, um elemento que falte em uma entrevista pode ser encontrado em outra, ou um elemento que só apareceu uma vez pode levar a um questionamento do conjunto da análise.

Acompanhando as propostas de Minayo, a análise e interpretação dos dados foram orientadas por dois níveis. O primeiro diz respeito ao campo das determinações fundamentais que já devem estar estabelecidos na fase exploratória da investigação, ou seja, fatores conjunturais de natureza sócio-econômica e política, a história do grupo de entrevistados, aspectos institucionais como a natureza ou o formato dos cursos, entre outros. O segundo nível é "o encontro com os dados empíricos", ou seja, a consideração de que cada discurso tem uma dupla função: ao mesmo tempo em que apresenta uma

significação particular a ser desvelada, revela aspectos presentes na totalidade das entrevistas.

Esses níveis devem estar presentes em todo o processo de pesquisa na medida em que as concepções, percepções e sentidos expressos pelos entrevistados são resultado de condições anteriores e exteriores ao grupo e, ao mesmo tempo, específicas. "Elas são fruto de condições dadas, mas são também produtos de sua ação transformadora sobre o meio social" (MINAYO, 1996, p. 233). Trata-se de uma aproximação e exercício interpretativo que busca, simultaneamente, o que há de singular (particular) e de plural (coletivo) em cada manifestação discursiva.

Por essa razão, na interpretação dos resultados, as categorias "observacionais" foram relacionadas com as categorias "teóricas" das quais dependem. Esse movimento incessante que se eleva do empírico para o teórico e vice-versa permitiu que, a partir do aparente caos das informações recolhidas no campo, fosse revelada a visão social de mundo desse grupo de jovens entrevistados. Desta forma, a teoria que fundamenta a pesquisa funciona como balizadora e apoio à compreensão das dimensões do problema. Por isso, toda a reflexão realizada buscou apresentar uma visão crítica e reflexiva do programa avaliado.

As categorias "observacionais" emergem do procedimento adotado de ler e reler exaustivamente todas as entrevistas, quando, então, cada analista relaciona os elementos mais significativos de um agrupamento de entrevistas, sem um esquema preestabelecido.

A operacionalização da análise se dá com:

- 1) Ordenação dos dados, que inclui a transcrição das fitas-cassetes, a leitura e releitura do material, a organização dos relatos em determinada ordem (o que já supõe um início de classificação). Esta etapa possibilita a construção de um "mapa horizontal de suas descobertas no campo";
- 2) Classificação dos dados que, tendo presente o embasamento teórico dos pressupostos e hipóteses do pesquisador, é feito a partir do material coletado. A leitura repetida e exaustiva é um primeiro passo deste momento interpretativo, que deve permitir apreender as estruturas de relevância dos atores sociais, as idéias centrais que tentam transmitir e os momentos-chave de sua experiência sobre o tema abordado. Essa atividade deve auxiliar o pesquisador a estabelecer processualmente as categorias empíricas, confrontando-as com as categorias

analíticas teoricamente estabelecidas como balizas da investigação. A primeira classificação deve ser elaborada como direcionar os temas para "gavetas separadas" e, em seguida, em um aprofundamento da análise, a relevância de algum tema, uma vez determinado (a partir da elaboração teórica e da evidência dos dados), permite refazer e refinar o movimento classificatório. Assim, as gavetas serão reagrupadas em torno de categorias centrais, concatenando-se de múltiplas formas; e,

3) Análise final, ou seja, o exercício de transitar entre o concreto e o abstrato, entre o teórico e o empírico, buscando aproximar-se da realidade, interpretá-la, atribuindo-lhe significados e sentidos até então desconhecidos, e objetivá-la. Ela foi realizada através da articulação entre os dados obtidos em campo por meio da análise documental, da observação, das entrevistas individuais e coletivas, com os objetivos da pesquisa e o referencial teórico que orienta o estudo.

Esta análise é realizada na perspectiva da triangulação (PATTON, 1980). Este autor diferencia quatro tipos de triangulação: (1) triangulação de dados – uso de variadas fontes de dados em um mesmo estudo; (2) triangulação de investigadores – uso de diferentes avaliadores, pesquisadores com formações distintas; (3) triangulação teórica – uso de múltiplas perspectivas para interpretar um único dado; e (4) triangulação metodológica – utilização de diversos métodos para estudar um único problema ou programa (Denzin apud PATTON, 1980).

Como já indicamos, foram utilizados dados coletados por diferentes heurísticas, o material coletado foi lido e discutido por diferentes pesquisadores e utilizamos referenciais de diferentes áreas do conhecimento para a análise dos dados.

Por fim, a análise do conjunto dos dados obtidos pela *Pesquisa Avaliativa* se deu na perspectiva de uma avaliação da efetividade do modelo de gestão do Programa Juventude Cidadã adotado pela Secretaria do Desenvolvimento, Trabalho e Inclusão. A avaliação, que será descrita em outro capítulo desta publicação, focalizou as mediações presentes no processo de implementação do programa para relacionar as intencionalidades manifestadas no seu início e os resultados obtidos ao final do mesmo.

Referências

- AKERMAN, M.; MENDES, R.; BÓGUS, C.M.; WESTPHAL, M.F.; BICHIR, A. & PEDROSO, M.L. Avaliação em promoção da saúde: foco no município saudável. Revista de Saúde Pública, 36(5): 638-646, 2002.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: EDIÇÕES 70, 1988.
- CASTORIADIS, C. Encruzilhadas do labirinto II Domínios do homem. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.
- _____. A instituição imaginária da sociedade. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.
- CHIZZOTTI, A. **Pesquisa em ciências humanas e sociais**. São Paulo: Cortez, 1991.
- FREIRE, P. **Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa.** São Paulo: Paz e Terra,1996
- GIL, A.C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5ed. São Paulo: Atlas, 1999.
- GUATTARI, F., ROLNIK, S. **Micropolítica: cartografias do desejo**. Petrópolis: Vozes, 1986
- IERVOLINO, A.S., PELICIONI, M.C. A utilização do grupo focal como metodologia qualitativa na promoção da saúde. **Revista da Escola de Enfermagem da USP**, São Paulo, V. 35, n. 2, 115-121, jun. 2001.
- LAING, R.D. **O eu e os outros: o relacionamento interpessoal**. Petrópolis, Vozes, Lisboa, Centro do Livro Brasileiro, 1986.
- LEFÈVRE, F., LEFÈVRE, A.M.C., TEIXEIRA, J.J.V. O discurso do sujeito coletivo: uma nova abordagem metodológica em pesquisa qualitativa. Caxias do Sul: EDUCS; 2000.
- LÉVINAS, E. Entre nós: ensaios sobre a alteridade. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.
- LÜDKE, M. e ANDRÉ, M.E.D.A. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas**. São Paulo: EPU, 1986.
- MARCUSE, H. A ideologia da sociedade industrial. 6ª ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1982.
- MEDINA, M.G. et al. Uso de modelos teóricos na avaliação em saúde: aspectos conceituais e operacionais. In: HARTZ, Z.M.A. e SILVA, L.M.V. da (Orgs.) Avaliação em saúde: dos modelos teóricos à prática da avaliação de programas e sistemas de saúde. Salvador/Rio de Janeiro: EDUFBA/Fiocruz, 2005. 275 p.
- MINAYO, M.C.S. **O** desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde. São Paulo: Hucitec, 2006.
- NOGUEIRA-MARTINS, M.C.F. e BÓGUS, C.M. Considerações sobre a metodologia qualitativa como recurso para o estudo das ações de humanização em saúde. **Saúde e sociedade**, São Paulo, v. 13, n. 3, p. 44-57, 2004.

- PATTON, M.Q. Qualitative evaluation methods. Beverly Hills: Sage, 1980.
- POLAND, B.D. Knowledge development and evaluation in, of and for Healthy Community Initiatives. Part I: guiding principles. **Health Promotion**. (11):237-234, 1996 a.
- _____. Knowledge development and evaluation in, of and for Healthy Community Initiatives. Part II: potential content focus. **Health Promotion**. (11): 341-349, 1996 b.
- REY, F.L.G. La subjetividad: su significación para la ciencia psicológica. In: Odair Furtado, Fernando L. G. Rey (orgs.) Por uma epistemologia da subjetividade: um debate entre a teoria sócio-histórica e a teoria das representações sociais. São Paulo: Casa do Psicólogo, 2002.
- RICOEUR, P. **Da interpretação: ensaio sobre Freud**. Rio de Janeiro: IMAGO, 1977.
- TOURAINE, A. O que é a democracia? Petrópolis, RJ: Vozes, 1996.
- TRIVIÑOS, A.N.S. Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas; 1987.
- WALLERSTEIN, N. et al. Currícula sobre participación social y empoderamiento en el contexto de la promoción de la salud. Albuquerque: Universidade do Novo México (mimeo.), 2000.
- WALLERSTEIN, N.; MALTRUD, K. e POLACSECK, M. Participatory evaluation model for coalitions: the development of system indicators. **Health Promotion Practice**. 3 (3): 361-373, 2002.
- WAUTIER, A.M. Para uma sociologia da experiência. Uma leitura contemporânea: François Dubet. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 5, nº 9, jan/jun 2003, p. 174-214.

Anexo 1 – Roteiro de observação dos cursos

ROTEIRO DE OBSERVAÇÃO

Entidade:

- Nome:
- Endereço:
- Atividades principais (listar três)
- Número de beneficiados em atendimento

Características gerais

- espaço físico,
- condições de salubridade,
- conforto,
- instalações,
- sanitários,
- acessibilidade e acesso

Recursos pedagógicos

- Quais?
- Como são utilizados?
- Controle de frequência/carga horária/acordos

Relação professor/aluno

- Proximidade/afetividade/respeito/interatividade/vinculo
- Vocabulário/distribuição da fala/definição de papeis

Ambiente

- Identidades de grupos
- Disponibilidade para as atividades
- Pluralidade
- Solidariedade
- Conflitos e animosidade
- Cooperação
- Intensidade da participação
- Contratos de convivência

Métodos

- Natureza (Transmissão, de dialogo, de inclusão, de participação, problematizador etc.)
- Componentes (resumos, reflexões, sínteses, recuperações, avaliações etc.)
- Características (objetividade, fluidez, clareza etc.)
- Estratégias (aproveitamento das intervenções dos jovens)

Conteúdos

 Aula do dia, temas desenvolvidos, relações entre temas, que relação tem com centralidade do trabalho e educação emancipadora

Outras observações

Anexo 2 – Roteiro para entrevista com jovens

ROTEIRO PARA ENTREVISTA COM JOVENS

Entrevista gravada;

- Identificação
 - o Nome
 - o Idade
 - Sexo
 - Escolaridade
 - Curso
 - o Entidade
 - o Local do curso (bairro)
 - o Local de moradia (bairro)
 - O Quanto tempo demora para chegar no curso?
- Inserção:
 - o Como você chegou até este curso? (percurso/histórico)
 - Por que você escolheu este curso? (em caso de não ter escolhido, perguntar que escolha faria)
 - O que você esperava quando fez a escolha? (expectativa, trajetória ou experiência anterior do jovem)
- Conteúdos e métodos na capacitação em relação à centralidade do trabalho e a educação:
 - o Como são as aulas neste curso? E você gosta?
 - o Destaque três assuntos ou temas de que você mais gostou. Por quê?
 - O que você acha que os educadores daqui esperam de você?
 - Para quê vai servir este curso para você? Este processo influenciou ou modificou o que você pensava a respeito de seu projeto de formação?
 - Você pretendia continuar sua formação antes de fazer este curso? Este curso contribui para isso?
 - O que você acha que poderia mudar ou ser diferente no curso?
- Ação comunitária e protagonismo:
 - o Conte o que é a ação comunitária (serviço civil comunitário, trab. voluntário etc)
 - O Qual é a sua opinião sobre isso?
 - Oual é o papel do jovem com relação a isso?
 - O que os seus amigos acham do trabalho comunitário?
 - Você faria o trabalho comunitário se não fosse obrigatório?
- Políticas Públicas para jovens e possibilidade de transito nelas:
 - O que você acha que o governo poderia fazer pelos jovens?
 - O Você sabe o que a prefeitura/secretaria (SDTI) oferece para os jovens?
 - Como bolsista você tem acesso a outros programas da SDTI?
 - Você já foi convidado para discutir e propor políticas públicas para a juventude? Você gostaria de participar? Por quê?
- Ampliação de consumo:
 - Como você usa o dinheiro recebido? Se você pudesse usaria de outra maneira?
 - O que representa/significa para você receber a bolsa do "Juventude Cidadã"?
 - Isso mudou alguma coisa na sua vida?
- Futuro
 - Quando terminar o curso o que pretende fazer? Este curso esta contribuindo para isso?
 (Você pretende continuar a estudar? Você tem planos, projetos, idéias?)
- Você gostaria de acrescentar mais alguma coisa?
- Observações do entrevistador:

Anexo 3 - Roteiro para grupo focal com jovens

ROTEIRO PARA GRUPO FOCAL COM JOVENS

- 1. Neste processo que vocês estão vivendo nesses últimos meses, vocês aprenderam muitas coisas?
- 2. Que tipo de coisas vocês aprenderam?
- 3. O que isso significou na vida de vocês? Vocês fazem uso do que aprenderam no seu dia a dia? Exemplifiquem.
- 4. Atualmente vocês conhecem seus direitos melhor do que antes?
- 5. Como vocês defendem os seus direitos?
- 6. Ter informação, saber das coisas, nesse processo que vocês estão vivendo possibilitou alguma mudança pessoal? Exemplifique.
- 7. E no nível coletivo/social? Exemplifique.
- 8. Vocês têm espaços onde possam expressar-se, discutir idéias, proporem ações para a juventude? Quais?
- 9. Agora que vocês estão terminando o curso, vocês se sentem mais preparados para procurar um emprego, conseguir um trabalho ou ter renda como autônomo?
- 10. Quais foram os ganhos (de qualquer natureza) de viver esse processo?
- 11. Esse processo ajudou vocês a pensarem em projetos de vida (futuro)?
- 12. Que imagem representa o inicio desse processo e qual representa o final do processo?

Anexo 4 - Termo de consentimento para entrevistas

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Prezado bolsista,

Você está sendo convidado(a) a participar da coleta de dados para a **Pesquisa Avaliativa dos Programas Redistributivos do Município de Osasco**, desenvolvida pelo *CEPEDOC Cidades Saudáveis*, da Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo, para o aprimoramento das políticas públicas para a Juventude.

Para isso, solicitamos a sua participação em uma entrevista que faz parte de uma pesquisa para avaliar a forma de trabalho da Secretaria de Desenvolvimento, Trabalho e Inclusão na gestão que realiza dos programas sociais.

Esclarecemos que toda e qualquer informação obtida durante esta entrevista será utilizada de forma a proteger a identidade dos participantes e a assegurar que as informações permaneçam confidenciais.

A entrevista será realizada em local reservado e terá duração aproximada de 45 minutos. Para registro e plena utilização das informações prestadas, solicitaremos a sua autorização para o uso do gravador. Todos os materiais (fitas, questionários, transcrição das fitas) ficarão guardados em lugares aos quais somente a equipe de pesquisa terá acesso e serão mantidos em sigilo na Faculdade de Saúde Pública da USP, por um período de (03) três anos. Após esse período, as fitas e os documentos serão destruídos.

Você pode não aceitar participar desta entrevista. Você também pode parar a entrevista quando quiser e isso não vai trazer nenhum prejuízo em sua relação com os pesquisadores, educadores ou no curso de modo geral. Não haverá qualquer despesa pessoal ou compensação financeira decorrente da participação na pesquisa.

pesquisa.
A sua participação e contribuição nesta entrevista é muito importante. Em qualquer etapa da pesquisa você poderá tirar suas dúvidas com de coordenador do projeto de pesquisa, na Avenida Dr. Arnaldo, 715, CEP 01246-904, Cerqueira César, São
Paulo – SP, telefone e-mail e-mail .
Agradecemos sua colaboração,
Consentimento pós-esclarecido Declaro que, após convenientemente esclarecido pelo pesquisador e tendo entendido o que me foi explicado, consinto em participar desta entrevista.
Nome:
R.G. n°.
AssinaturaSão Paulo,/
Declaração do Pesquisador
Eu, abaixo assinado, expliquei ao participante voluntário da entrevista, seus objetivos, os procedimentos e
métodos para a coleta de informações, sendo que o mesmo assinou esse termo de consentimento
voluntariamente.
Nome:
R.G. n°.
Assinatura São Paulo,/
São Paulo,/

Anexo 5 - Termo de consentimento para grupo focal

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Prezado bolsista,

Você está sendo convidado(a) a participar da coleta de dados para a **Pesquisa Avaliativa dos Programas Redistributivos do Município de Osasco**, desenvolvida pelo *CEPEDOC Cidades Saudáveis*, da Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo, para o aprimoramento das políticas públicas para a Juventude.

Para isso, solicitamos a sua participação em uma entrevista coletiva ou grupo focal que faz parte de uma pesquisa para avaliar a forma de trabalho da Secretaria de Desenvolvimento, Trabalho e Inclusão na gestão que realiza dos programas sociais.

Esclarecemos que toda e qualquer informação obtida durante esta entrevista será utilizada de forma a proteger a identidade dos participantes e a assegurar que as informações permaneçam confidenciais.

A entrevista coletiva ou grupo focal tem a finalidade de conhecer as opiniões do grupo a respeito de temas ligados a experiência vivida como bolsistas e será realizada em local reservado com duração aproximada de 90 minutos. Para registro e plena utilização das informações prestadas, solicitaremos a sua autorização para o uso do gravador. Todos os materiais (termos de consentimento, fitas, transcrição das fitas) ficarão guardados em lugares aos quais somente a equipe de pesquisa terá acesso e serão mantidos em sigilo na Faculdade de Saúde Pública da USP, por um período de (03) três anos. Após esse período, as fitas e os documentos serão destruídos.

Você pode não aceitar participar desta atividade. Você também pode encerrar a sua participação quando quiser e isso não vai trazer nenhum prejuízo em sua relação com os pesquisadores, educadores ou no curso de modo geral. Não haverá qualquer despesa pessoal ou compensação financeira decorrente da participação na pesquisa.

você poderá tirar suas dúvidas com de la conditionada de munto importante. Em quarquer etapa da pesquisa você poderá tirar suas dúvidas com de la coordenador do projeto de pesquisa, na Avenida Dr. Arnaldo, 715, CEP 01246-904, Cerqueira César, São Paulo – SP, telefone de la conditionada de munto importante. Em quarquer etapa da pesquisa você poderá tirar suas dúvidas com de la coordenador do projeto de pesquisa, na Avenida Dr. Arnaldo, 715, CEP 01246-904, Cerqueira César, São Paulo – SP, telefone de la conditionada de la
Agradecemos sua colaboração,
Consentimento pós-esclarecido Declaro que, após convenientemente esclarecido pelo pesquisador e tendo entendido o que me foi explicado, consinto em participar desta entrevista.
Nome:
K.G. II .
AssinaturaSão Paulo,/
São Paulo,/
Declaração do Pesquisador
Eu, abaixo assinado, expliquei ao participante voluntário da entrevista, seus objetivos, os procedimentos e
métodos para a coleta de informações, sendo que o mesmo assinou esse termo de consentimento
voluntariamente.
Nome:
R.G. n°
Assinatura
São Paulo,/

CAPÍTULO III

Centralidade do trabalho e subjetividades

Regina Mara Ramo Aneiros Fernandez Elisabete Agrela de Andrade Juan Carlos Aneiros Fernandez

Como já foi indicado nos capítulos anteriores, o Programa Juventude Cidadã foi executado, no município de Osasco, por um conjunto de onze entidades que ofereceram 40 cursos, razão pela qual nossa investigação encontrou uma grande diversidade no que foi oferecido aos jovens. Diferentes tipos de cursos, de conteúdos desenvolvidos e, também, dos métodos empregados.

Já era conhecida pelos gestores da Secretaria do Desenvolvimento, Trabalho e Inclusão - SDTI a diversidade de perfis das entidades executoras, mas o processo de estabelecimento das parcerias com elas teria discutido e definido as linhas gerais para o oferecimento e realização dos cursos.

Essas linhas gerais continham os módulos previstos pelo programa no âmbito federal combinados ao que a SDTI considerava serem os pressupostos teóricos do mesmo, ou seja, a "centralidade do trabalho" e a "educação emancipadora".

As consequências da implementação do programa nesse ambiente de diversidade foram objeto de discussão do grupo participante da *Pesquisa Avaliativa* e serão apresentadas no capítulo referente à avaliação da efetividade.

Neste capítulo damos destaque às percepções dos jovens em relação a uma série de temas previamente definidos, buscando compreender os significados que atribuíram à experiência de participação nos cursos para, assim, identificarmos as pistas adequadas ao aprimoramento e/ou reorientação das políticas públicas voltadas para eles.

No processo investigativo realizado essas percepções dos jovens ofereceram elementos importantes para a reflexão em particular sobre os conteúdos e métodos empregados pelas entidades executoras, sobre o significado do serviço civil voluntário e das políticas públicas para a juventude, e sobre o protagonismo juvenil, que eram objeto de

interesse da *Pesquisa Avaliativa*. O resultado mais contundente, no entanto, parece ter emergido da relação que se estabeleceu entre a reunião desse conjunto de percepções - a construção de subjetividades - e sua interação com os objetivos do programa - marcados pela centralidade do trabalho.

Tomamos esse resultado como expressão daquilo a que se refere Minayo (2006), como já indicado no capítulo referente à metodologia, como o trabalho de análise em dois níveis, quais sejam: o teórico e o empírico. Ao discutirmos a relação entre as noções de centralidade do trabalho e de subjetividade, parece impossível dizer se o que encontramos nas percepções dos jovens nos conduziu à adoção do referencial teórico, ou se esse referencial tornou possível a apreensão desse resultado como tal.

O fato é que discutirmos a relação entre subjetividade e centralidade do trabalho não era uma questão de pesquisa quando iniciamos a investigação, mas ao final desta, não temos como fugir a ela. O que segue é, portanto, uma tentativa de, partindo da contribuição dos jovens, apresentar essa discussão como relevante para a implementação das políticas públicas voltadas à juventude.

Oferta e demanda

"Então a gente com dezesseis tenta arrumar emprego, com dezessete tenta trabalhar, tenta mudar a visão da sociedade pra nós, entendeu? E a gente vai lá e não consegue arrumar emprego, então eu acho que, tipo assim, isso é difícil, é dificil".

Parece não restar dúvida com relação à dificuldade a que se refere o jovem bolsista na frase acima, pois como indica o DIEESE²⁷: "apesar da grande presença na força de trabalho, mais de um quarto dos jovens de 16 a 24 anos enfrentam dificuldades para encontrar trabalho. Em geral, o jovem ocupado é do sexo masculino, possui ensino médio completo, tem dificuldade de conciliar trabalho e estudo, desenvolve suas atividades no setor de serviços, cumpre uma extensa jornada de trabalho (...). Notadamente, a realidade ocupacional dos jovens oriundos das famílias mais pobres situa-se muito aquém desse

trabalho metropolitanos

http://www.dieese.org.br/esp/estpesq24jovensOcupados.pdf. Acessado em 13/12/07.

²⁷ DIEESE A ocupação dos jovens nos mercados de trabalho metropolitanos Considerações finais sobre a ocupação juvenil nos mercados de

perfil (...). É clara a influência da condição de renda da família sobre o perfil ocupacional dos jovens e, a partir dessa constatação, é importante a elaboração de políticas públicas que, de um lado, promovam uma melhor distribuição da renda no País e, de outro, busquem o desejável equilíbrio entre a formação escolar e profissional e a inserção do jovem no mercado de trabalho".

O Programa Juventude Cidadã é uma iniciativa dessa natureza e os jovens atendidos por ele, como já pudemos constatar nos dados apresentados no capítulo I, são oriundos de famílias de baixa renda e a maioria deles é composta por mulheres.

Quando eles começaram a participar do programa Juventude Cidadã, suas expectativas eram múltiplas e diversas em relação aos cursos oferecidos. Destacaram-se as expectativas em relação às novas aprendizagens que poderiam facilitar seu acesso ao mercado de trabalho, à possibilidade de ter um curso no seu currículo e assim melhorá-lo, de conseguir um emprego ou um estágio e outras respostas que indicaram a expectativa de um futuro melhor para si mesmos.

Essas expectativas iniciais dos jovens corresponderam a uma parte do que foi oferecido pelo Programa Juventude Cidadã; a uma parte do que este se propunha realizar. Como se poderia supor há uma clara pertinência da proposta de melhoria da condição dos jovens para o acesso ao emprego, uma vez que ela está em sintonia com o que são expectativas e também os desafios colocados aos jovens, sobretudo, aqueles oriundos de famílias de baixa renda, como já indicado.

Essa pertinência poderia, assim, ser suficiente para uma avaliação positiva sobre a natureza desse programa, sua adequação e a irrefutabilidade de seus pressupostos. O trabalho percebido como central para a realização pessoal ou o desejo por adquirir habilidades e competências para ampliar as chances de acesso ao emprego seriam evidências de que se está fazendo o que se deveria, de fato, fazer.

Entretanto, os dados obtidos com a investigação pareciam indicar algo mais que isso. Era patente uma avaliação positiva por parte dos jovens em relação ao processo vivido, ainda que freqüentemente associada à presença de senões e, entre eles, a superficialidade da qualificação pela qual tinha passado. Como dito por um jovem bolsista do programa:

"Poderia aumentar o tempo do curso, pois seis meses é muito pouco para se aprender, tem professores que ficam um mês ou menos que isso, então não dá para se aprender muita coisa...".

Compreender, portanto, como o jovem construía uma avaliação positiva da sua participação no programa, apesar dos pesares que também nos relatavam, era pois a oportunidade de identificarmos os resultados que, de fato, o programa estava produzindo.

Ampliação de significados

"Antes nós tava com cara de perdedor...".

A frase acima proferida por um jovem atendido pelo programa traduz um dos resultados expressivos a que conduz uma leitura horizontal dos dados obtidos com entrevistas e grupos focais realizados, isto é, no material coletado foi recorrente a presença de uma percepção acerca de uma transformação experimentada pelos jovens. Parte considerável dos dados indica que esses jovens parecem ter vivido experiências, de fato, significativas com a participação nesse processo.

Com a utilização de uma heurística complementar voltada para a identificação da representação simbólica que os jovens faziam de sua experiência de participação nos cursos, pedimos a eles que propusessem uma imagem para o início do curso e outra para o final do mesmo. A interpretação dos resultados baseia-se na *Antropologia do Imaginário*, tal como formulada por Durand (2001), de cujo teor basta reter aqui que, para todo símbolo ou imagem simbólica não existe apenas uma interpretação, o símbolo é plurívoco e ambíguo e uma análise profunda desses simbolismos também não caberia neste momento, pois necessitaríamos de outras heurísticas para realizar o mapeamento do imaginário grupal e/ou individual. Mas uma breve análise das imagens foi possível. Tendo como base a Teoria Geral do Imaginário de Durand, nos deteremos em referenciar essas imagens como imagens carregadas de significados positivos ou imagens carregadas de significados negativos. Assim, vale afirmar que nesse entendimento, o Imaginário não é a faculdade dos erros e falsidades, mas, sim, a região dos entre-saberes, possibilidade de ponte entre o consciente e o inconsciente individual e grupal que realiza a mediação do eu com o outro e com o mundo.

Vejamos no quadro 1 das imagens propostas pelos jovens para o início e para o final do curso:

Quadro 1- Imagens criadas pelos jovens

SIMBOLISMOS NEGATIVOS		S	SIMBOLISMOS POSITIVOS	
ANTES	DEPOIS	ANTES	DEPOIS	
Criança chorando			Criança sorrindo	
Lagarta no casulo			Borboleta (jovem) começando a voar	
Ovo/dentro da casca			Saindo da casca	
		Criança nascendo	Criança aprendendo a andar, crescendo	
Terreno vazio e maltratado			Jardim com praça, banco, balanço	
		Semente pequena	Árvore	
Um maloqueiro			Um cidadão	
Pessoas separadas			Grupo unido, buscando um objetivo	
Um urubu na carniça			Lugar bonito, um bosque	
Um bandido			Pai de família trabalhando para sustentar os filhos de forma descente	
Mendigo catando lixo			Vendendo o lixo, comprando uma casinha, um barraco na favela, morando com os filhos dele	
Desânimo/pessoa parada			Ânimo, indo à luta	
Desinteresse			Correr atrás de um emprego	
			Porta aberta	
		Semente	Árvore	

Não sabia nada			Aprendeu muito no curso
Não gostava de ler			Um livro
Um lugar bem chato			Um lugar legal que me faz pensar, me expressar
Escada com vários degraus			Eu chegando lá em cima
Tempo nublado			Vejo um sol
Não fazer nada		Tudo é difícil, você vai superar, não adianta ficar parada	
Carteira limpa			Carteira assinada
	decepção	Ilusão de uma coisa boa	
	Ratinho de laboratório		
	Marionete		
		Mãos dadas	Mãos dadas
			Trabalho, dinheiro
			Esperança
	Macumba		
			Pomba
	Gafanhoto		
			Portas abertas
Na jaula			As portas
			Amizade
			Várias pessoas juntas

No quadro acima percebemos que na grande maioria os jovens propuseram imagens mais negativas ou que indicavam incerteza para o início do curso e imagens mais positivas ou indicando outras possibilidades para o final do curso.

Muitos se identificaram como estando presos (casulo, ovo, jaula) ou parados, desanimados, desinteressados, tristes no início e vislumbraram possibilidades de ao final do curso voar, abrir portas, melhorar de vida. As imagens de criança chorando para criança rindo; lugares feios para lugares bonitos e legais demonstram que houve mudanças. O imaginário ascensional apareceu na escada que o jovem subiu e na possibilidade de vôo da lagarta liberta de seu casulo. O imaginário vegetal apresentou-se na semente que se transforma em árvore: a semente saiu da terra, germinou e cresceu rumo ao céu, almejando também por altura.

De uma forma resumida e talvez um pouco simplista podemos dizer que as imagens iniciais revelam um imaginário mais místico – que não tem nada a ver com misticismo -, as imagens de repouso, vida tranquila, parada, esperando o tempo passar foram repetidas

vezes demonstradas, ao passo que ao final do curso as imagens revelam um imaginário mais heróico: galgar os degraus, correr atrás, ir à luta, subir, voar, crescer (semente e criança), abrir as portas.

Outros apresentaram imagens positivas no início e no final do curso, porém também indicando transformações: criança nascendo e criança começando a andar, a aprender; mãos dadas no início e no final; semente e árvore.

As portas que foram citadas várias vezes são símbolo de um lugar de passagem e/ou travessia: dentro/fora, trevas/luz, conhecido/desconhecido, reforçando os simbolismos de transformação entre o início e o final do curso.

Outro aspecto interessante foi revelado nas imagens do início do curso indicadas por alguns jovens: mendigo catando lixo na rua; bandido; e, maloqueiro, transformadas ao final do curso em: mendigo vendendo o lixo, comprando uma casinha e cuidando dos filhos; pai de família; e, cidadão. De uma vida de abandono, desregramento e pobreza para uma vida que, mesmo pobre, no caso do homem de rua que catava lixo, mas que comprou um barraco na área livre e foi cuidar dos filhos, transformou-se em possibilidade de dignidade, responsabilidade, decência, crescimento.

Pessoas separadas transformaram-se em grupo unido, a esperança e a amizade também simbolizaram o final do curso.

Alguns jovens só criaram imagens para o final do curso e três são curiosas: macumba, pomba e gafanhoto. No senso comum a macumba tem significado negativo, para fazer o mal para outras pessoas etc. A pomba pode ser símbolo da paz, da pureza e no catolicismo representa o Espírito Santo, assim, é carregada de simbolismos positivos. O gafanhoto, ao contrário da pomba, está mais ligado a simbolismos negativos: a praga de gafanhotos, a multiplicação devastadora, a destruição das lavouras; apenas na China o gafanhoto representa uma benção celeste por sua multiplicação ou está ligado a ritos de fecundidade.

Um grupo apresentou imagens que revelam certa expectativa quanto ao início e imagens totalmente negativas ao final. No início: carteira limpa, ilusão de uma coisa boa e ao final: "Eu acho que todos se identificam com as três, porque assim, carteira assinada foi uma desilusão que a gente não teve, marionete que a gente foi manipulado e o rato de laboratório que foi um experimento".

A marionete não tem vida própria, é totalmente maleável à ação de quem a manipula e comanda e o rato de laboratório também não tem vida própria, ele é tão manipulado quanto à marionete, sua vida só importa para o que pode servir para a vida de outros. A frase do jovem que resume e sintetiza a posição do grupo desvela o que eles sentiram viver nesse processo; isso foi revelador, porque durante a *Pesquisa Avaliativa* pudemos perceber que esse grupo de jovens havia realizado uma avaliação da instituição executora que estava ministrando alguns cursos que foi exatamente igual à avaliação feita pelo grupo de pesquisadores e pelo grupo de gestores.

Concluindo, a maioria dos jovens que participaram dos grupos focais saiu do curso revelando imagens com pulsões de vida e muita libido para correr atrás de seus sonhos, empregos e construir seus futuros.

A comparação entre o que esperavam no início do curso e a imagem que fizeram dele ao final, indicaram que durante o processo do curso, e tendo esses jovens identificado outros ganhos, suas expectativas iniciais passaram por um processo de ampliação de significados ou de re-significação. Nesse processo foram percebidas algumas transformações que resultaram, no geral, em aspectos mais positivos quando eles puderam comparar o início com o final do processo vivido.

É importante considerar que a coleta de dados com relação às suas expectativas iniciais se deu simultaneamente à coleta de dados referente às representações que fizeram do início e final dos cursos. Não se trata, portanto, do jovem falando sobre a mesma coisa em diferentes momentos do curso ou do processo investigativo, mas do jovem refletindo sobre diferentes aspectos de sua experiência com o curso em um mesmo momento.

A gente está mais preparado, com mais coragem.

Passamos a acreditar mais nas coisas, a ter mais confiança.

Eu aprendi a ser mais tolerante, a entrar em acordo, entrar na mente das pessoas e ver como ela está pensando...

O aumento da confiança, a redução da timidez, uma certa aproximação com as posturas e códigos do mundo do trabalho, a melhoria no nível da expressão verbal, uma possível descoberta das próprias potencialidades, o encontro e o respeito às diferenças, o aprender a ouvir e a expor suas opiniões, o trabalho em grupos e outros tantos ganhos

individuais devem ter contribuído para essa transformação/ampliação no nível das expectativas iniciais.

A imagem que construíram para o final do curso foi, em geral, positiva. Os jovens a construíram não tendo a garantia de um emprego ou estágio, não tendo a certeza de sua inserção no mercado de trabalho e afirmando, muitas vezes, a superficialidade e brevidade da formação recebida. Os jovens não acentuaram a frustração em relação às expectativas iniciais, mas pareceram re-significá-las. O que era para eles uma oportunidade de emprego transformou-se em uma oportunidade de crescimento pessoal.

Essa constatação oferece a possibilidade de refletirmos sobre a natureza do programa e seus pressupostos teóricos na forma como foram definidos pelos gestores no município; ela parece voltar-se para a discussão sobre a centralidade do trabalho; para um exame que se preocupe em saber se existe um preço a ser pago por essa definição e, em caso afirmativo, se estamos dispostos ou não a pagá-lo.

Centralidade do trabalho

Para Antunes, o mundo do trabalho tem uma dimensão dúplice e mesmo contraditória que, "cria, mas também subordina, humaniza e degrada, libera e escraviza, emancipa e aliena, [e que] manteve o trabalho humano como questão nodal em nossa vida. E, neste conturbado limiar do século XXI, um desafio crucial é dar sentido ao trabalho, tornando também a vida *fora* dele dotada de sentido" (ANTUNES, 2005, p.12).

Historicamente o trabalho foi levado a ser uma centralidade. Os chamados países do primeiro mundo conheceram o trabalho pleno, as leis da seguridade social sendo garantidas, mas, aqui, em um país hoje chamado emergente, que não conheceu o verdadeiro *Welfare State*, presenciamos um número cada vez maior de homens e mulheres disponíveis para o trabalho que, "oscilam entre a busca quase inglória do emprego ou o aceite de qualquer labor" (ANTUNES, 2005, p. 13). Antunes é um autor que vem discutindo a noção de centralidade do trabalho com os críticos que essa noção tem colecionado na situação contemporânea. O que está em discussão parece ser o sentido estruturante do ser social na contemporaneidade, o que é significativo, o que conta de fato, e o que, conseqüentemente, não conta.

Sabemos que não é fácil a discussão hoje instalada quanto a identificar se o trabalho ocuparia na contemporaneidade o mesmo lugar que ocupou outrora, mas entendemos que não há um "porto seguro" onde ancorar qualquer que seja a escolha em torno de um dos pontos dessa discussão. O que mais nos interessa é evitar possíveis armadilhas criadas em torno da temática quando ela é definida não apenas como um referencial para nós mesmos, mas, também, como um referencial para a relação ou para a "leitura" do "outro". E o fazemos informados pelo entendimento de que muitas vezes as certezas acabam por promover intolerância e exclusão²⁸.

Seria confortável se pudéssemos trabalhar com a noção ou conceito de centralidade do trabalho no plano de maior abstração possível. Poderíamos encontrar um exemplo dessa perspectiva na cena do filme 2001, uma Odisséia no espaço, dos anos de 1960, do diretor Stanley Kubrick. A cena a que nos referimos mostra um bando de macacos em atividade de grupo, há muito tempo atrás, em um local que contém o esqueleto de um animal. A certa altura um dos macacos segura um dos ossos desse esqueleto e começa a golpeá-lo brutalmente contra os demais ossos do esqueleto que, então, vão se soltando, despedaçando e voando para todos os lados. Os repetidos golpes excitam o macaco que golpeia mais e mais até que lança para o alto o osso com o qual golpeava. Vê-se a imagem do osso lançado subindo, subindo, subindo até o espaço sideral onde se transforma em uma espaçonave. A cena descreve um processo de humanização ou de hominização dado pelo trabalho (no caso o uso de instrumentos ou ferramentas) que adquire uma dimensão ontológica, isto é, tornase parte constitutiva do ser.

Entretanto, prosseguir com essa perspectiva implicaria renunciar a perguntas sobre o uso de instrumentos por outras espécies ou sobre outros elementos que poderiam estar presentes no processo de hominização²⁹. Da mesma forma que teríamos que desconsiderar as diferentes representações que fizeram os homens do trabalho ao longo desse período que

-

²⁸ Bauman (1998) nos ajuda a encontrar na história da humanidade exemplos de crueldade sustentadas por certezas transformadas em ordem(ns).

²⁹ MORIN (1988) discute o processo de hominização passando por três aspectos onde o trabalho poderia expressar um deles, o da culturalização, mas restariam ainda o processo de cerebralização, de natureza biológica, e o processo de juvenilização que expressa a idéia do inacabamento ou da neotenia humana, isto é, a busca contínua pelo novo.

nos separa dos primatas ou a força da idéia da fabricação na paisagem mental do homem moderno³⁰.

Existe muito conhecimento disponível para responder a essas perguntas e existem diferentes possibilidades de respondê-las com coerência, mas quando ao fazê-lo elegemos uma centralidade, consequentemente estamos excluindo ou periferizando o que resta.

O que os resultados da *Pesquisa Avaliativa* indicaram foi a presença de outras centralidades nas percepções dos jovens e pouco importa se elas foram postas ao lado da centralidade do trabalho ou se a sobrepuseram. O que nos parece importante destacar é a idéia da ocorrência de uma pluralização de centralidades. A definição de um centro e de uma periferia, nesse caso, pode representar um risco. Pode-se perder a oportunidade de compreender os resultados obtidos e, principalmente, pode-se perder a chance de potencializá-los.

Esse risco representa aquilo a que nos referimos anteriormente como o preço a pagar pela escolha de uma centralidade e ele nos parece alto, sobretudo considerando que a escolha, no caso em questão, informa um processo educativo, ou um processo de interação entre o educador e os bolsistas, ou entre o poder público e o cidadão.

Restaria refletir sobre quais seriam, então, as possíveis armadilhas criadas em torno da definição dessa centralidade. Para isso podemos examinar a questão na perspectiva que foi apresentada na metodologia, quando se tratou da noção de hipossuficiência do sujeito. A armadilha parece armada em torno da atribuição de uma identidade, a do trabalhador, com a qual o sujeito teria de se haver e da qual não poderia escapar. A essa identidade, "congelada" na forma do instituído, correspondem certas habilidades e posturas que vão denotar os capazes e os incapazes, os adequados e os inadequados. E a armadilha se fecha quando, por fim, o indivíduo passa a ser culpabilizado por não realizar ou desempenhar satisfatoriamente o papel que lhe foi reservado.

Evidentemente, não é pelo fato de existir uma armadilha que, necessariamente, se seja pego por ela. A alusão à armadilha é feita para indicar a presença de riscos, para sugerir a necessidade de que os atores sociais assumam uma postura vigilante em relação às próprias práticas.

³⁰ ARENDT (1995) destaca a desvalorização da capacidade humana de ação motivada pelo modo moderno e capitalista de pensar.

"Então se for para ficar num canto e chorando, não vai adiantar nada, agora se eu mudar, correr atrás, para eu vencer, as coisas vão acontecer".

"Não tem como você dar oportunidade para uma pessoa que não demonstra interesse, que não tem força de vontade".

Considerando as frases de jovens bolsistas apresentadas acima poderíamos tratar dessa armadilha como uma questão delicada e de difícil trato, na qual a conquista do emprego pode ser um "prêmio" e a não conquista um "merecido castigo". A vigilância a que nos referimos, nesse caso, seria entender que a ação se dá em uma região onde são tênues os limites entre o estímulo ao jovem e sua culpabilização.

Outra forma de proceder ao exame das armadilhas criadas em torno da noção de centralidade passaria pela questão dos reducionismos. De modos diferentes é disso que tratam Arendt (2007), quando se refere à substituição da ação pela fabricação, e Marcuse (1982) quando se refere ao homem unidimensional. Também preocupado com isso é que Morin (1988) discute o *homo sapiens-demens*, ao que se poderia adicionar também as noções de *homo symbolicu*, *homo ludens* como complemento ao *homo æconomicus* que prevalece na modernidade.

Essa discussão traz consigo um debate clássico das ciências sociais que não é o caso e nem a possibilidade de, neste espaço, aprofundar. O que parece mais pertinente é introduzir uma forma em que esse debate hoje se atualiza em torno da questão do reconhecimento.

Como indicado por Mendonça (2008, p.1), "seja para abordar os dilemas do multiculturalismo [e nós preferimos o termo pluralidade cultural] nas sociedades hodiernas, para refletir sobre as lutas voltadas para a construção da cidadania, para compreender os possíveis efeitos das políticas públicas que se querem inclusivas ou para diagnosticar padrões simbólicos desrespeitosos, o conceito de *reconhecimento* (g.a.) mostra-se um instrumento heurístico bastante promissor".

Pluralizando as possibilidades de auto-realização de sujeitos individuais e coletivos, e assim o campo das lutas para a construção da justiça social, o reconhecimento e sua inclusão em nossos referenciais ofereceriam o suporte para a postura vigilante a que vimos nos referindo.

As Subjetividades

As afirmações dos jovens em relação aos ganhos subjetivos percebidos podem ser encontradas em torno da relação que eles estabeleceram com conteúdos e métodos presentes no processo de capacitação, na criação das imagens para o início e final dos cursos de que participaram, em suas visões de futuro e mesmo onde o foco seria, em tese, o coletivo ou o social, como no caso do serviço civil voluntário. Destacaram-se as situações criadas por atividades onde o reconhecimento do outro, pelo outro e de si mesmo geraram experiências significativas.

...Desde quando você entende disso? (Pergunta a mãe ao jovem bolsista);
Desde quando eu comecei a fazer o curso. (Ele responde e nos conta...)
Aí minha mãe olhou para minha cara e falou: filho, está tomando vergonha filho...

(E completa o jovem:): 'da hora', primeira vez que minha mãe deu confiança na minha vida; foi louco!

A necessidade de construção de intervenções que reconheçam os jovens enquanto sujeitos de direito vem ganhando projeção no cenário das políticas públicas voltadas para esse público. Neste sentido, o governo federal lançou recentemente um Guia de Políticas Públicas (2006), onde reforça a preocupação em considerar a juventude como condição social e os jovens como sujeitos de direitos, buscando realizar ações que permitam o acesso à educação, qualificação profissional, cidadania, mercado de trabalho, ao crédito, à renda, aos esportes, ao lazer, à cultura e a terra. Imersa neste contexto, a SDTI, ao implantar este Programa, buscou abarcar a questão do desemprego juvenil, já que as significações atribuídas ao trabalho no contexto do sujeito tomam grande peso nesta faixa etária, como descrito acima.

Muita gente aqui no curso era tímida, vinha no curso e não falava, não falava e depois foram se soltando, tão conseguindo... é importante.

Acho que a gente se sente mais humano.

No decorrer da *Pesquisa Avaliativa*, entretanto, como já referido, são recorrentes os relatos dos participantes sobre situações nas quais eles parecem se sentir "mais potentes",

"mais fortes", e a estas situações denominamos "ganhos subjetivos", entendidos como as oportunidades para interações positivas que os jovens encontraram e que puderam aproveitar como elementos contribuintes para a constituição de sua subjetividade.

Como já explicitado no capítulo referente à metodologia, não entendemos a subjetividade apenas como a incorporação de valores e nem a experiência subjetiva como um processo de adequação. A subjetividade é construída na relação do sujeito com o mundo, que pode se dar de modo mais autônomo ou mais heterônomo, mas sempre através de interações e nunca de forma acabada.

Castoriadis (1982) coloca que, para a constituição do sujeito, a sublimação é o que possibilita uma "intersecção não vazia do mundo privado e do mundo público", pois sua psique substitui seus investimentos em "objetos próprios" por objetos que têm significado socialmente. Este deslocamento de pulsões sexuais para questões sociais é o que permite ao sujeito investir no espaço público. Trata-se, portanto, de relações, de transformação do discurso do outro no próprio discurso, de produção de significados, de crítica ao instituído e de pulsões instituintes.

O lugar que o programa ocupou na vida dos jovens participantes, como um espaço de criação de novas instituições, um espaço de coexistência, um espaço de fortalecimento do sujeito, parece ter feito com que se sentissem mais confiantes a respeito de quem são, e isso é uma condição precípua para que adotem posturas diferenciadas no contexto social.

Como indicado por Costa (1998), a situação presente vem exigindo a construção de diferentes modalidades de interação, onde as singularidades subjetivas possam apoiar-se na presença dos outros, de forma a reconstruir um mundo comum onde são considerados vínculos de amizade, cortesia e paixão pelo mundo. É um pouco isso o que o "curso" - como era chamado pelos jovens - parece ter propiciado ao ocupar um espaço que estava vazio no seu cotidiano e possibilitar o estabelecimento de novas relações com o social.

Em diferentes relatos o jovem trouxe como resultado de sua participação no Programa a possibilidade de ampliar a autoconfiança, de possibilitar a expressão de sua potencialidade, de permitir-se relaxar, imaginar, criar, sonhar. Os métodos e as posturas dos educadores que conseguiram mobilizar positivamente os bolsistas pareceram ter utilizado os conteúdos previstos no curso como pano de fundo para que o "lado emocional", a

subjetividade, a criatividade emergissem. Neste sentido, procuraram criar oportunidades, estimular, exercitar e valorizar o diálogo, a criação, a invenção, a descoberta, a reflexão.

A existência de campos, como o que parece ter sido criado por algumas entidades executoras do programa, onde se possa produzir a emergência de experiências significativas - como a definição plural de centralidades -, corresponde à base sobre a qual uma atividade instituinte pode ter lugar. Como desenvolvido por Castoriadis, "se transformados em fragmentos da sociedade instituída, os indivíduos passam a viver e a pensar na conformidade e na repetição, muitas vezes de forma bastante rígida; ficam à margem da atividade instituinte da sociedade; alimentam-se apenas do imaginário instituído; nunca interrogam o fundamento de suas crenças e das leis que os regem. Evidentemente, podem romper esse fechamento, libertar do recalque a imaginação radical. É essa capacidade que diferencia o ser humano – a de poder ser autônomo, livre do fechamento cognitivo, afetivo e desejante no qual o simples vivente permanece aprisionado" (Castoriadis apud Machado, 1999, p. 163).

Encontramos no processo investigativo também o questionamento, por parte dos jovens, de espaços institucionalizados que poderiam funcionar como espaços de emergência dessa pluralidade instituinte. Ao compararem o programa com a escola, referiram como percepções positivas situações novas ou diferentes das vividas por eles nas escolas, tanto em relação aos conteúdos desenvolvidos quanto às metodologias adotadas e, por vezes, as percepções negativas se assemelhavam aos aspectos negativos, desmotivadores e desagradáveis que repetiram a mesma lógica da escola "tradicional", que parecem conhecer.

Os jovens, de modo geral, reconheceram que ocorreu uma mudança consigo mesmos. A participação no Programa Juventude Cidadã "abriu sua cabeça" para diversas questões relacionadas ao eu, ao outro e ao social. Revelaram que se operou uma transformação em relação à timidez, medo, falta de confiança, desconhecimento de habilidades, conteúdos técnicos e alguns direitos. Os jovens afirmaram que, depois de passarem pelo curso, conseguem se expressar melhor com os outros, ouvir o que alguém tem a dizer, respeitar as diferenças, ter mais coragem e vontade de correr atrás de um emprego ou de continuar seus estudos e formação.

Em resumo, os resultados a que chegamos com a investigação, considerando as percepções dos jovens, apontam para a importância da atenção às questões ligadas às subjetividades, seja o seu reconhecimento, seja a aplicação de técnicas ou dinâmicas que as façam emergir, seja a criação de oportunidades para a sua afirmação. Apontam para a criação e manutenção de espaços e estratégias que possam funcionar como operadores instituintes.

Finalizando, como assinala Guattari ao tomar a discussão sobre constituição da subjetividade na sociedade atual, "a juventude, embora esmagada nas relações econômicas dominantes que lhe conferem um lugar cada vez mais precário, e mentalmente manipulado pela produção de subjetividade coletiva da mídia, nem por isso deixa de desenvolver suas próprias distâncias de singularização com relação à subjetividade normalizada" (Guattari, 1999, p. 14). O mesmo autor coloca como necessária a criação de intervenções que permitam "fazer com que a singularidade, a exceção, a raridade funcionem junto com a ordem estatal [e nós diríamos com a ordem instituída] menos pesada possível" (Idem, p. 35).

Referências

- ANTUNES, R. O caracol e sua concha: ensaios sobre a nova morfologia do trabalho. São Paulo: Boitempo, 2005.
- ARENDT, H. A condição humana. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2007.
- BAUMAN, Z. **O mal-estar da pós-modernidade**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1998.
- COSTA, J.F. Não mais, não ainda: a palavra na democracia e na psicanálise. **Revista da USP**. São Paulo: n.37, p.108-120, 1998
- DURAND, G. As Estruturas Antropológicas do Imaginário: introdução à arquetipologia geral. São Paulo: Martins Fontes, 2001.
- GUATTARI, F. As três ecologias, 8^a. Edição 1999, Papirus.
- GUIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE JUVENTUDE. Brasília: Secretaria-Geral da Presidência da República, 2006. 48 p.
- MACHADO, M.N.M. Psicanálise e política no pensamento de Cornelius Castoriadis Revista Psicologia Política VOLUME 2 NÚMERO 4 jul./dez. 2002.
- MARCUSE, H. A ideologia da sociedade industrial. 6ª ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1982.

- MENDONÇA, R.F. Reconhecimento em debate: os modelos de Honneth e Fraser em sua relação com o legado habermasiano. http://www.fafich.ufmg.br/compolitica/anais2006/mendonca_2006.pdf, acessado em 08/01/2008.
- MINAYO, M.C.S. **O** desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde. São Paulo: Hucitec, 2006.
- MORIN, E. **O Paradigma Perdido: a natureza humana**. 4ª ed. Portugal: Publicações Europa-América, Ltda, 1988.

CAPÍTULO IV

Avaliação de políticas públicas como possibilidade de inclusão.

Juan Carlos Aneiros Fernandez

1. As percepções como resultados

A Pesquisa Avaliativa dos Programas Redistributivos da Secretaria do Desenvolvimento, Trabalho e Inclusão - SDTI, do município de Osasco, SP, elegeu como elemento principal para a avaliação de políticas públicas a percepção dos jovens.

A investigação pretendeu apresentar um retrato flagrado ao final de um longo processo que começou com a aceitação do desafio de implantação de um programa dessa natureza, contou com um forte investimento institucional para a organização e estabelecimento de parcerias, exigiu a discussão e definição teórica e metodológica de uma linha pedagógica para os cursos, envolveu o cadastro, alocação e demais trâmites burocráticos de gestão e repasse dos recursos aos bolsistas e gerou, por fim, a capacitação dos jovens.

...mas pelo menos eles poderiam estar fazendo uma pesquisa sobre o que o jovem precisa, o que necessita e o que ele gosta...

Os jovens beneficiados pelo Programa Juventude Cidadã no município de Osasco não tomaram parte diretamente nas discussões e decisões relativas à implementação do programa, mas a eleição de suas percepções como elemento principal para a avaliação representa uma possibilidade para sua inclusão nesses processos.

A perspectiva participativa adotada pela *Pesquisa Avaliativa*, que envolveu os coordenadores e profissionais dos núcleos "família", "juventude" e "capacitação" da SDTI na discussão e decisão de todas as etapas da investigação, não fez o mesmo em relação aos beneficiários. Entretanto, isso não significa que tenha reservado a esses últimos um papel passivo no processo avaliativo.

O esforço empreendido não consistiu em trazer opiniões dos bolsistas a respeito das intencionalidades e conteúdos definidos no âmbito da gestão, mas suas percepções construídas na interação com os mesmos, quando puderam re-significá-los. Não se buscou estabelecer uma relação direta entre as intencionalidades dos gestores e uma resposta

comportamental dos jovens, mas sim compreender os sentidos dados a elas nas experiências vividas por eles.

Nesse sentido é que suas percepções são tomadas como resultados para uma ação da qual eles tomaram parte como sujeitos. Há nessa opção uma dimensão metodológica como já indicado no capítulo II. Dissemos, então, que o objeto de interesse para a investigação não é "um dado inerte e neutro"; está possuído de significados e relações que os sujeitos concretos criam em suas ações (CHIZZOTTI, 1991). Significa dizer que os resultados aos quais pudemos chegar expressam as relações que se estabeleceram entre as intencionalidades e expectativas presentes na partida do processo, as condições em que se deram e as características que assumiram as atividades desenvolvidas ao longo dele, os perfis dos atores envolvidos na operacionalização e experimentação do processo e os significados que os atores atribuíram ao mesmo.

Há, ainda, uma dimensão política relativa a essa escolha que será explicitada mais adiante ao tratarmos da avaliação da efetividade.

2. Avaliação política

Em razão da contundência dos resultados e das conclusões a que eles conduziram, como já foi apresentado no capítulo anterior, surgiu uma necessidade de refletir acerca do significado que o programa em si teria assumido e, para tanto, recorremos a uma avaliação política, que corresponde à "análise e elucidação do critério ou critérios que fundamentam determinada política" (Figueiredo & Figueiredo apud ARRETCHE, 2001, p. 30). Como indicado por essa autora, "a avaliação política pode ressaltar quer o caráter político do processo decisório que implicou na adoção de uma dada política quer os valores e critérios políticos nela identificáveis. A avaliação política nesta perspectiva prescinde do exame da operacionalidade concreta ou da implementação do programa sob análise" (ARRETCHE, 2001, p.30).

Trata-se, por um lado, de considerar o que a existência de um programa dessa natureza significou, pôde propiciar e, de fato, propiciou, independentemente do perfil de gestão que se pretendeu dar a ele. Por outro lado, trata-se de considerá-lo inserido em uma missão institucional da SDTI e em um conjunto de estratégias adotadas para atingir objetivos políticos e institucionais.

Em ambos os casos o que está em questão é a definição das políticas públicas, no caso políticas para a juventude, e sua dinâmica envolvendo a busca de legitimação de necessidades sociais, a abertura e/ou ocupação de espaços institucionais de decisão e a disputa e/ou negociação de atores e interesses.

Há, nesse sentido, a necessidade de um exame da política pública circunstanciada pelo momento histórico que se está vivendo, pelas condições gerais tais como se apresentam e pelos recursos de que se dispõem. Trata-se de examinar o programa na sua perspectiva pragmática de vincular recursos públicos a necessidades sociais e oferecer uma resposta rápida e possível. Em poucas palavras, trata-se de "fazer a coisa" enquanto se vai desenhando o melhor modelo ou se vai construindo a sua sustentabilidade.

A implantação do Programa Juventude Cidadã em Osasco, nessa perspectiva, pode ser avaliada positivamente, como representado na figura 3 abaixo.

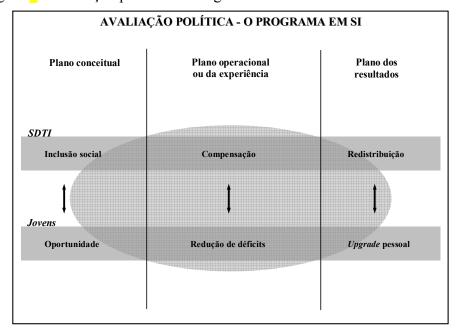


Figura 3 - Avaliação política do Programa Juventude Cidadã

Amparados nos resultados identificados pela *Pesquisa Avaliativa* após as mediações tais como se deram e independentemente das decisões que ainda se possa tomar, a implementação do Programa Juventude Cidadã em Osasco foi, no plano conceitual, parte de uma estratégia de inclusão social promovida pela SDTI e como tal foi acolhida como uma oportunidade pelos jovens que dela participaram. No plano operacional ou da experiência houve uma ação de compensação patrocinada pela SDTI em torno de questões

que deveriam ter sido abordadas por outras políticas públicas ou setores públicos, como é o caso da educação, por exemplo, o que representou para os jovens uma possibilidade de redução de *déficits* construídos nas relações que estabeleceram com esses outros setores ou políticas. Por fim, o resultado dessa ação para a SDTI é uma redistribuição de recursos públicos que permitiu ao jovem a construção de um *upgrade* pessoal.

É nesta perspectiva que podemos entender como o saldo final da participação no Programa a que se chega com a leitura de todo o material de pesquisa coletado junto aos jovens, e apesar de todos os senões, pareça positivo.

Com a triangulação dos dados realizada segundo o método apresentado no capítulo II desta publicação e com o exame da efetividade nas perspectivas que discutiremos mais adiante, quando pudemos identificar e explorar a atuação dos diferentes atores envolvidos no processo de implementação do Programa, construímos o entendimento de que esse saldo positivo se deve, acima de tudo, à existência de uma política pública desse tipo, às próprias características do segmento da população atendida e às suas condições de vida.

... eu sou uma pessoa que vivo intensamente, não gosto de monotonia, não gosto de ficar parado, gosto de movimento, gosto de ação e uma coisa que eu posso deixar é que as pessoas nunca deixem de sonhar, que as vezes as pessoas falam assim: ah! quando a pessoa morre acabou. Prá mim não. As pessoas morrem hoje em dia porque elas perdem os sonhos dela... Eu gosto de alegria, de felicidade; não gosto de ficar parado; já enfrentei muita coisa difícil na vida, já enfrentei brigas dentro de casa, já enfrentei problemas, já perdi amigo, já tive problema com namorada, sabe? Todas as coisas, coisas de jovem...

O resultado positivo está a meio caminho entre uma energia ou pulsão jovem, que a frase acima é capaz de exemplificar, e um quadro de escassez e precariedade que vivenciam; a mediação que realizaram corresponde à construção de uma resiliência obtida através do aproveitamento do que quer que seja e que esteja ao alcance, no caso a política pública para os jovens. Não se trata de agregar nova idealização a esses jovens que são objeto de nossa preocupação, mas antes, de reconhecer neles essa potência e conseguir aproveitá-la, assim como não se trata apenas de manter um programa, mas de criar as condições para a sua efetividade.

3. Avaliação da efetividade

O mote da pesquisa apontava desde o início para a produção de evidências que permitissem aos gestores da SDTI saberem se estavam "no caminho certo". A *Pesquisa Avaliativa* não foi delineada para avaliar os resultados obtidos em relação às metas previstas pelo programa no tocante à inserção dos jovens no mercado de trabalho, que corresponderia a um dos tipos do que se denomina avaliação da eficácia de políticas públicas. Para esse caso já estava previsto pelo programa um procedimento de avaliação segundo metas definidas previamente, como o indicado no capítulo I.

Também não foi objeto de interesse da *Pesquisa Avaliativa* a relação custo e benefício na implementação do programa. A esse respeito cabe ressaltar que houve grande dificuldade por parte dos pesquisadores e também dos gestores para produzir, durante o processo de elaboração do *Modelo Lógico dos Programas e da Pesquisa* (capítulo II), uma informação precisa a respeito dos recursos disponíveis para o programa, sobretudo, à forma como eles eram compostos, já que o convênio estabelecido para a realização da *Pesquisa Avaliativa* contava com recursos federais e municipais de diferentes fontes. Dessa forma, a pesquisa também não consistia naquilo que se tem chamado de avaliação de eficiência.

O perfil adequado para a avaliação que se pretendia fazer remetia, então, para uma avaliação de efetividade. O que torna mais clara a distinção entre esta modalidade de avaliação e as demais apresentadas acima é a preocupação em verificar "se os resultados, de fato, estão relacionados às ações desenvolvidas ou em que medida podem ser explicados por hipóteses causais rivais" (MEDINA *et al.*, 2005, p. 53).

Ainda que aparentemente associada a categorias de uma racionalidade fechada em torno da relação de causa e efeito, essa modalidade de avaliação abre a possibilidade de se considerar a multi-causalidade dos fenômenos. Ao fazê-lo, reconhece-se que os resultados podem depender de combinações diversas de diferentes causas identificáveis. Isso, por um lado, pode reduzir a capacidade de controle ou predição sobre os processos, que seriam, então, sempre novos e desconhecidos, mas, por outro lado, e principalmente, convida a que se aprofunde a compreensão dos resultados, de como eles foram construídos, por quem, com que significados, isto é, remete para a consideração da dinâmica social presente nesses processos. Uma avaliação nessa perspectiva deixa de ser uma mera aplicação de técnicas e assume contornos mais políticos de reconhecimento e inclusão de atores, e de crítica social.

Encontrado o perfil adequado para a avaliação coube ajustá-lo à realidade particular desta investigação, pois não se tratava de avaliar o Programa Juventude Cidadã, mas a forma delineada para sua gestão. Não se tratou de examinar se os resultados obtidos são atribuíveis ao programa ou a outras variáveis intervenientes, mas sim de examinar a relação entre as intencionalidades, que revelavam um modelo de gestão - ao passo que o orientavam - e os resultados obtidos considerando-se as percepções dos jovens.

Deslocamos dessa forma a análise da efetividade de uma perspectiva na qual o programa tem de se haver com eventuais relações causais externas a ele gerando os resultados, para uma perspectiva na qual as concorrências causais se dão no interior do programa através das mediações por que passa na sua implementação. Nessa perspectiva, tendo definidas as intencionalidades e tendo chegado aos resultados, restaria o exame das relações causais que, de fato, se estabeleceram para avaliar a efetividade da gestão do programa.

Procedemos ao exame da efetividade no tocante às relações entre as intencionalidades e os resultados individuais e entre as intencionalidades e os resultados institucionais esperados pelos gestores. No primeiro caso pudemos elaborar uma conclusão, mas em relação aos resultados institucionais a tratamos em termos de possibilidade, uma vez que o ciclo de gestão, diferentemente do primeiro caso, ainda não estava concluído.

3.1. As intencionalidades

Eram duas as principais intenções da SDTI na implementação do Programa Juventude Cidadã para as quais a *Pesquisa Avaliativa* deveria investigar as evidências da efetividade dos processos desencadeados. Elas foram explicitadas durante a elaboração do Modelo Lógico do Programa, e indicavam dois grupos de resultados denominados como individuais e institucionais.

A figura 4, abaixo, representa graficamente a complexidade que se deve enfrentar para realizar uma avaliação da efetividade da gestão do Programa Juventude Cidadã. O ponto de partida encontra-se no plano conceitual do processo de gestão, onde entram os investimentos da SDTI no tocante às intencionalidades na implantação do Programa. Essas intencionalidades vão ser mediadas pelas expectativas e perfis dos bolsistas ainda no plano conceitual, pelas práticas efetivas das instituições parceiras, pelo modo de funcionamento

do programa e pela experiência vivenciada pelos bolsistas no plano operacional ou da experiência, antes que se possam conhecer os resultados produzidos e, assim, avaliar a efetividade do processo.

Figura 4



A respeito dos resultados individuais e se pudéssemos desenhar o resultado ideal a se esperar do processo de capacitação dos jovens, ele apontaria para um cidadão que reconheceria o lugar do trabalho na produção e reprodução da existência individual e coletiva; que identificaria os entraves ou as potencialidades para sua auto-realização ou superação; que se envolveria pró-ativamente em ações comunitárias; e, que conheceria o papel do Estado e suas agências, bem como as formas de influenciar o seu desempenho.

Essa intencionalidade estava, em parte, presente já no convênio firmado entre a SDTI e o CEPEDOC Cidades Saudáveis, que estabeleceu como um dos objetivos específicos identificar a percepção de jovens beneficiários sobre os temas: políticas públicas para a juventude, trabalho comunitário e protagonismo, temas estes desenvolvidos nos cursos de que participaram. Entretanto, foi na elaboração do Modelo Lógico e Operacional da Pesquisa, que apresentamos no capítulo II referente à metodologia, que se

deu sua explicitação de modo mais amplo, como demonstrado no quadro 2, abaixo, sobre a pactuação do campo da pesquisa com jovens³¹.

Quadro 2 - Campo da pesquisa com Jovens

Ampliação do consumo	Que tipo?	Entrevista
Percepção sobre oportunidades de inclusão, melhoria da auto-estima, autonomia, cidadania e informação	Como?	Grupo Focal
Conteúdos e métodos na capacitação: em relação à centralidade do trabalho e à educação emancipadora	O quê? Como percebem?	Observação estruturada Entrevista
Trabalho comunitário e protagonismo	Como percebem?	Entrevista
Políticas públicas para jovens e possibilidade de trânsito nelas	Como percebem?	Entrevista

3.2. Mediação das intencionalidades no campo conceitual

Ainda no plano conceitual do processo de implantação do Programa Juventude Cidadã essa intencionalidade da SDTI teria de encontrar, como indicamos acima, uma intersecção com as expectativas e com o próprio perfil dos jovens selecionados.

Houve muita diversidade nas formas pelas quais os jovens tomaram ciência do Programa. Destacaram-se o material de divulgação do Programa trazido pela família do bolsista, a indicação de amigos do bairro, a escola, bem como as placas e os folhetos explicativos distribuídos na cidade.

Eu escolheria qualquer um... Queria fazer um curso, não importava qual era, mas eu queria fazer um curso...

Esperava aprender e depois ter uma profissão para arrumar um serviço com essa profissão mesmo.

... prá mim foi uma oportunidade, vai ser uma oportunidade pra eu começar... Meus primeiros passos no mercado de trabalho.

-

³¹ A questão relativa à ampliação do consumo foi desprezada após a realização das entrevistas do primeiro campo, devido aos problemas que a SDTI enfrentava, então, relativos ao cadastramento dos jovens, que são relatados no capítulo I, particularmente na seção que trata do PNPEWEB.

Essas frases de jovens bolsistas exemplificam que a escolha do curso ocorreu por motivações diversas, destacando-se os relatos que valorizavam o curso como uma oportunidade de aprendizagens e novas oportunidades de crescimento e desenvolvimento profissional. Essa visão de um futuro melhor para si está no campo das expectativas dos jovens logo que buscam participar do Programa, ou seja, no ato de se inscrever e "escolher" determinado curso.

...Não falaram que era estamparia, era arte em couro, quando eu fiquei sabendo que a gente ia fazer outra coisa... aí mudaram... mudou porque mudou professor.

...eu não sabia exatamente que educação falava sobre criança, eu não sabia mesmo. Eu escolhi na hora...

Da análise conjunta das entrevistas é possível afirmar que há uma grande parcela dos jovens que se inseriu no Programa sem conhecimentos suficientes a respeito de seu funcionamento ou do curso escolhido. Alguns bolsistas relataram que não sabiam o que representava determinada escolha de um curso, portanto, não conseguiram verbalizar as expectativas que traziam. Ao mesmo tempo, esses depoimentos revelam que há muita desinformação no momento da escolha do curso, o que pode influenciar de forma decisiva a motivação, o envolvimento e a própria permanência nos mesmos³².

Aqueles jovens que acolheram ou se adaptaram ao conjunto da proposta - e permaneceram nos cursos - parecem ter encontrado a possibilidade de refazerem ou criarem novas expectativas, como se pôde observar nas entrevistas realizadas e, de modo particular, na criação que fizeram de imagens para o início e final do curso. A transformação, nesse último caso, foi explorada no capítulo anterior quando se demonstrou que as expectativas dos jovens pareceram migrar da ampliação de suas chances de obterem um emprego para a satisfação de outras necessidades não explicitadas.

A isso é que denominamos uma mediação no plano conceitual, isto é, a passagem de uma resposta que se poderia chamar mecânica - o que corresponde a esperar que um curso

³² Esses programas contam freqüentemente com altos índices de evasão; os cursos chegam ao final com uma redução no número inicial de participantes. Pesquisas junto aos evadidos trariam elementos importantes para a avaliação desses programas.

de qualificação melhore as chances de emprego - para uma elaboração do significado que o mesmo curso pode, de fato, ter tido. No primeiro caso, a resposta pode prescindir da experiência vivida singularmente pelo bolsista e, no segundo caso, ocorre o oposto. A primeira resposta é a expressão de certa lógica; a segunda é a expressão de um sujeito.

3.3. Mediação das intencionalidades no campo operacional

A experiência vivida pelos jovens, a forma como falaram dela poderia ser tomada aqui como mediação no campo operacional ou da experiência, mas elevada à condição de foco principal da pesquisa elas são postas e consideradas diretamente como resultados sobre os quais se deve avaliar a implementação. De toda forma aparecem nesta seção, pois para o caso que veremos mais adiante em relação à efetividade como possibilidade, apesar de serem resultado, não são o resultado final. Por ora apresentamos de modo resumido as percepções mais recorrentes dos jovens a respeito dos temas que foram priorizados pela pesquisa, já que uma interpretação sobre o que a reunião dessas percepções parece indicar foi desenvolvida no capítulo anterior, quando se deu destaque à oportunidade aproveitada de construção de subjetividades.

Com relação aos conteúdos dos cursos de qualificação de que participaram, a diversidade referida pelos jovens nas entrevistas e grupos focais aponta para uma ampla gama de possibilidades de "aprendizagens", num sentido genérico, como a aquisição de novas habilidades, ampliação de repertório, de horizontes e significou, essencialmente, oportunidades de conhecer e/ou aprofundar determinado conteúdo, de conhecer-se, de fazer amigos etc.

Com relação aos métodos empregados pelas entidades executoras, tema que foi explorado no capítulo anterior, cabe retomar apenas, para o que aqui interessa, a diversidade encontrada na investigação e o quanto o uso de situações de trabalho em grupo e de expressão de subjetividades foi valorizado e pareceu estar ausente da experiência dos jovens em relação à educação formal, em relação à escola propriamente dita.

No que diz respeito aos direitos, tema que parece ter sido intensamente desenvolvido pelas entidades executoras, os jovens afirmam ter ampliado sua informação acerca deles, mas poucos são os casos em que os relatos sobre essa aquisição indiquem mudanças nas suas experiências cotidianas.

... é só ver os postos de saúde, eu sou diabética e sei como é para pegar remédio....a filha da minha vizinha estava queimando de febre...chegou no PS não tinha pediatria...aí você fala: e os direitos da pessoa?

Apesar de certa fluidez para discorrer sobre os direitos e sua importância, a experiência dos bolsistas parece mais marcada pela dificuldade de efetivá-los, e contam para isso com as frustrações acumuladas em relação aos serviços públicos como saúde, educação, segurança e, em alguns casos, também em relação aos cursos de que participaram no programa, como indica o relato abaixo.

...a diretora também é um pouco ignorante com a gente, a gente ia perguntar um negócio para ela, ela vinha com ignorância e não recebia a gente, ela estava lá e o pessoal falava que ela não estava. E foi isso!

Por isolado que fosse o caso acima, ele é exemplar para reforçar o papel desempenhado pela mediação nesses processos, isto é, poderíamos considerar a quantas horas/aula sobre o respeito e gozo de direitos corresponderia uma atitude respeitosa da instituição em relação ao bolsista e, pelo contrário, considerar quantas horas/aula podem ser desperdiçadas por ações concretas ou gestos de desatenção.

As atividades do Serviço Civil Voluntário aconteceram usualmente no entorno ou dentro das entidades, distantes do local de moradia dos jovens e encontramos relatos de situações nas quais os jovens exerciam atividades burocráticas, inclusive dentro da própria instituição, ou ficavam conversando enquanto esperavam o tempo passar.

A gente faz um enfeite aqui dentro na sala de aula, serve como trabalho voluntário, a gente usa a nossa criatividade pra enfeitar a escola, isso serve como trabalho voluntário também (...) Algumas atividades que a gente tem que responder serve com trabalho voluntário também... O que a gente acha a do curso, essas coisas, perguntas assim, serve como trabalho voluntário também.

Apesar de reconhecerem problemas em torno do serviço civil voluntário, os jovens se referem positivamente a ele e seus argumentos giram em torno da benemerência e do crescimento pessoal. Neste último caso, muitas vezes parece tratar-se de uma resposta positiva dada pelo jovem ao uso feito do serviço civil voluntário pela entidade executora como uma estratégia pedagógica, sendo um exemplo a desenvoltura obtida pela

participação em uma peça teatral cujo enredo tratava de um suposto problema de interesse da comunidade.

Desenvolvido nessa perspectiva o serviço civil voluntário parece ter se afastado da perspectiva presente como intencionalidade de desenvolver nos jovens o empreendedorismo social ou promover sua inserção comunitária.

...Pra falar a verdade eu não sei nem o que é uma política pública.

...Tem aquele Portal do Trabalhador que eu não sei se também é pros jovens...

Demais questões investigadas pelas diferentes heurísticas que também estão voltadas para o campo da ação social ou coletiva não parecem ter sido significativas para os bolsistas. Esse é o caso das percepções em torno das políticas públicas quando as falas demonstraram distanciamento e pouca familiaridade dos jovens em relação ao tema, ainda que no segundo campo da pesquisa se observou relativa melhora.

Também é o caso de suas percepções quanto à participação. Poucos jovens afirmaram conhecer ou ter participado do "OP Jovem", uma estratégia do município para envolver jovens na discussão do orçamento municipal. Valorizaram a iniciativa, reconheceram sua importância, disseram que gostariam de participar, mas esse seu discurso "correto" não aparece acompanhado de relatos sobre sua mobilização efetiva.

Ao serem questionados sobre o que a prefeitura oferecia aos jovens e se tinham acesso a outros programas, a grande maioria dos jovens respondeu negativamente. Poucos entre eles indicaram ações relativas a outros setores da administração como a educação e a saúde, por exemplo. Entretanto, quando se solicitou que indicassem o que os governos deveriam fazer por eles, além de referências à criação de oportunidades de emprego surgiram muitas respostas relativas à melhoria da qualidade da educação pública.

3.3.1. As instituições executoras:

Outro fator mediador no campo operacional ou da experiência corresponde ao conjunto de instituições contratadas para o oferecimento dos cursos e sua diversidade no que diz respeito às condições de infra-estrutura, às especializações e às diretrizes pedagógicas e metodológicas.

Com nossas observações dos cursos pudemos perceber que em relação aos espaços físicos as diferenças são enormes. Alguns espaços têm boa iluminação, ventilação adequada, mobiliário condizente com o curso, materiais didáticos, sanitários limpos e com materiais de higiene (sabonete, papel), outros têm parte disso e alguns são extremamente precários com ruídos, fortes odores, falta de higiene, divisórias no lugar de paredes entre outros itens.

Quanto à metodologia, as estratégias e métodos empregados também são muito diversos. Alguns educadores realizam seus planejamentos de aula, outros parecem improvisar. Alguns repetem conteúdos e métodos em geral aplicados no ensino formal, como transmissão de conhecimento e aulas de gramática sem relação com os cursos oferecidos. Certos educadores buscam relacionar os conteúdos ao mercado de trabalho, sem, contudo, desenvolver uma discussão crítica em relação à centralidade do trabalho.

Observamos aulas com apenas transmissão de conhecimentos; aulas com transmissão e participação dos jovens; aulas com transmissão de conhecimentos, dinâmicas participativas e problematizadoras; aulas sem estratégias metodológicas que pudessem atrair a participação dos bolsistas.

Assim se evidenciam problemas decorrentes desse modelo proposto ou exigido para a implementação do programa, qual seja, a necessária parceria múltipla com entidades locais para o oferecimento dos cursos. É possível supor que nenhum município estaria pronto do ponto de vista da infra-estrutura para a implantação de um programa nessas proporções, pois como visto no capitulo I a meta de atendimento correspondeu a mais de 50% da demanda potencial do município perfazendo um total de mais de 7000 vagas oferecidas. Os espaços públicos físicos necessários à acomodação dos cursos, a disponibilidade de educadores nos quadros do funcionalismo municipal para realizá-los, os quadros técnicos complementares necessários para o planejamento e supervisão e controle das atividades desenvolvidas, exige que a implementação do programa necessite do estabelecimento de parcerias para a execução da proposta.

Também as entidades existentes em âmbito local que reúnem as condições de estrutura e expertise ideais ao funcionamento do programa não são em número suficiente para um atendimento dessa monta.

Uma vez contornada essa dificuldade, ainda resta outra, a de se construir uma proposta comum, mas que preserve a pluralidade de perfis dessas entidades. A idéia de parceria conflita com um gerenciamento em detalhe da ação desenvolvida por cada uma das instituições. O processo exige discussão, negociação e suporte em torno de linhas gerais, como uma diretriz pedagógica ampla o bastante para permitir o estabelecimento e manutenção dos vínculos e da confiança entre as partes envolvidas. Estabelecida a parceria é com o perfil e *modus operandi* de cada uma dessas instituições que vai se relacionar o jovem bolsista. A "tradução" que a entidade executora realizou das intencionalidades do programa é o que vai chegar ao jovem e é com essa provável pluralização de traduções que o jovem terá de se haver, e não com a intencionalidade tal como ela foi definida pelos gestores quando da escolha dos parceiros.

3.3.2. Administração e supervisão:

Outro fator mediador reside no modo de funcionamento do programa, que envolve trâmites administrativos e burocráticos que independem aparentemente da ação da SDTI³³, sobretudo no que diz respeito à concessão, regularidade e pontualidade da bolsa repassada aos jovens e o quanto isso mobiliza e/ou desmobiliza, dispõe e/ou indispõe os jovens para a interação com a intencionalidade em questão.

Identificamos outros fatores relacionados ao funcionamento do programa, mas neste caso, passíveis de alguma supervisão ou controle por parte dos gestores, ainda que como dissemos acima, talvez se trate mais de uma margem de negociação. Identificamos algumas práticas que, certamente, interferem nos ânimos, por assim dizer dos bolsistas, como a prática de reunir turmas, inclusive de diferentes cursos, a redução da carga horária e a improvisação de listas de presença. Esses fatores, que parecem restritos a questões burocráticas ou administrativas, podem ter conseqüências maiores quando se encadeiam e corroboram para a criação de um quadro de improviso e informalidade que não contribui para o fortalecimento dos vínculos entre a instituição e os bolsistas, tornando, assim, mais difícil a produção dos resultados segundo a intencionalidade explicitada inicialmente.

_

³³ No capítulo 1 são detalhadas algumas dessas dificuldades e como elas foram superadas ao longo do processo. Da mesma forma que se evidencia a necessidade de uma adequação dos recursos existentes às metas estabelecidas.

3.4. Para que avaliar a efetividade?

Uma avaliação da efetividade da gestão do Programa que tem como ponto de partida as intencionalidades em relação aos objetivos individuais esperados deve, portanto, considerar as mediações dadas pelos jovens, pelas instituições executoras, pelo próprio formato do programa e pelo desempenho da SDTI.

É do método adotado a oportunidade de "retirar" poder onde quer que ele se manifeste com unilateralidade, seja personificado no papel de um determinado ator que imagina tudo poder, seja como lugar superdimensionado dado a uma boa intenção, seja como a fé em uma boa técnica ou modelo. Entretanto, ao retirar poder, nesses termos, o método também convida à partilha, à inclusão e ao reconhecimento. Isso é o que pode explicar porque uma avaliação nesses termos possibilita uma melhor compreensão dos resultados obtidos, como havíamos sugerido antes.

No caso em questão, foram, por um lado, as entidades executoras com suas peculiaridades, e não as intencionalidades traduzidas em uma diretriz pedagógica comum que se tenha podido assegurar, que produziram os resultados a que se chegou com os cursos. Nesse sentido, as situações analisadas tanto no primeiro campo da pesquisa como no segundo devem ser tomadas acima de tudo como um laboratório de diversas técnicas ou métodos e não como o teste de um modelo previamente definido.

Por outro lado, e com a participação dessas entidades e da forma como os jovens significaram sua experiência de participação no programa, não haveria como atribuir ao processo de gestão os resultados no tocante a encontrar espraiada ao final dos cursos a imagem de um jovem como a definida pela intencionalidade a que nos temos referido.

Restou algo diferente daquela imagem alegórica do jovem que, como dissemos acima, reconheceria o lugar do trabalho na produção e reprodução da existência individual e coletiva; que reconheceria o que são os entraves ou as potencialidades para sua autorealização ou superação; que se envolveria pró-ativamente em ações comunitárias; e, que conheceria o papel do Estado e suas agências, bem como as formas de influenciar o seu desempenho.

Dessa imagem alegórica é flagrante que os resultados são positivos apenas no tocante à possibilidade de reconhecerem o que são os entraves ou as potencialidades para

sua auto-realização ou superação; eles são positivos em relação à melhoria na auto-estima e aos ganhos subjetivos, como explorado no capítulo anterior.

Figura 5



Com a figura 5, acima, temos uma representação a respeito da impossibilidade de atribuir efetividade ao processo de gestão do programa nesta perspectiva que vimos discutindo. O resultado esperado na partida do processo ao passar pela mediação por parte das entidades executoras sofre uma descontinuidade, as intenções e perspectivas para a ação se multiplicam e assumem muitas vezes uma característica predominante de improvisação e/ou se desviam da intencionalidade original. Quando uma parte dos resultados esperados é atingida, isso é devido a ações desenvolvidas de modo particular por algumas entidades e aos sentidos dados a elas pelos jovens.

Diferentemente do que possa parecer este não é o anúncio de um insucesso. O que a avaliação nesses termos produziu como resultado foi o reconhecimento de "sujeitos" envolvidos nesse processo desencadeado pela implementação do programa, o que por si só representa um considerável avanço no plano das políticas públicas. Mas foi também a

possibilidade de, por um lado, redimensionar o peso dado e os investimentos feitos em torno da definição de uma intencionalidade e, por outro lado, identificar para que outros aspectos esses investimentos se deveriam voltar, cumprindo assim uma função importante da avaliação, qual seja, produzir uma resposta sobre como fazer melhor.

Por fim, e principalmente, a avaliação conduzida dessa forma pelo grupo de pesquisadores e de gestores tratou da implementação de uma política pública em uma perspectiva política, isto é, como espaço de crítica e produção social, como espaço para a manifestação de uma dinâmica social e seu caráter instituinte.

4. Efetividade como possibilidade

Havia ainda no processo de gestão do Programa outras intencionalidades que foram explicitadas desde o início do processo e que diziam respeito mais diretamente ao que denominamos, também na construção do *Modelo Lógico*, de resultados institucionais. Tratava-se dos resultados no tocante a reorientar, criar e implementar políticas públicas, criar uma política de qualificação profissional, criar modelo de implantação de programas para a juventude e promover uma articulação intersetorial.

Essas intencionalidades são um prolongamento e um alargamento daquelas relacionadas aos resultados individuais, pois tratam de identificar em que medida os resultados até aqui apresentados podem estar a serviço da criação institucional referida acima. Nesse sentido, além do já descrito sobre a implementação do programa, outras duas mediações deveriam ser consideradas em conjunto para refletirmos sobre a efetividade do processo de gestão do mesmo, considerando como ponto de partida a intencionalidade nessa perspectiva. Foram elas: a proposta de formação de formadores sob responsabilidade de uma entidade educacional, a Escola Sindical São Paulo, e a proposta de *Pesquisa Avaliativa* sob responsabilidade do CEPEDOC Cidades Saudáveis.

A opção dos gestores por incluir no processo de gestão as propostas de trabalho dessas duas instituições decorria de seu conhecimento acerca das condições existentes para a implementação do programa no município. Com a proposta de formação de formadores pretendia-se construir um diálogo permanente e produtivo entre uma orientação política e pedagógica que representava os anseios da SDTI e a diversidade de orientações afeta ao conjunto de instituições executoras dos cursos. Com a proposta da *Pesquisa Avaliativa*

pretendia-se produzir evidências, baseadas, sobretudo, nas percepções dos jovens, sobre a pertinência ou não do caminho escolhido para a gestão do Programa.

Neste caso, e diferentemente do exame da efetividade considerando como ponto de partida as intencionalidades no tocante aos chamados resultados individuais, não temos os resultados finais sobre os quais refletir. Os resultados a que chegaram estas instituições não ocupam o mesmo lugar na análise da efetividade que ocuparam as percepções dos jovens quando se tratava daqueles resultados individuais. A produção de evidências da efetividade vai depender de como esses resultados sejam tomados ou interpretados pelos gestores do Programa. Os resultados que vimos descrevendo, nesta perspectiva, são instrumentos para o desfecho do processo de gestão, a ser construído pela ação da SDTI.

A perspectiva de laboratório, como a qualificamos acima, que assumiu a realização dos cursos e o contexto de exploração de possibilidades, que é dado por essa opção da SDTI envolvendo a formação de formadores e a *Pesquisa Avaliativa*, remetem para que a evidência da efetividade se dê, ou não, em razão das decisões que serão tomadas pelos gestores, pois é isso o que fecha o ciclo do processo de gestão planejado, e de quanto estas decisões sejam informadas pela mediação destas duas instituições.

Neste caso, se os resultados não forem acolhidos, isso será uma evidência de que a estratégia falhou – outros atores precisam ser incluídos, outras mediações precisam ser consideradas – e, se os resultados forem aceitos e gerarem decisões novas, isso será uma evidência da efetividade do modelo adotado.

A SDTI terá para informar sua decisão as percepções dos jovens, que podem ser encontradas nos relatórios da pesquisa, a leitura que a *Pesquisa Avaliativa* faz dessas percepções além dos resultados a que chegou a formação de formadores ao tratar as questões e problemas trazidos pelos educadores das instituições executoras.

Voltando, então, à perspectiva de laboratório dos cursos e ao contexto exploratório da discussão metodológica e da avaliação participativa, a efetividade da proposta no sentido de produzir os resultados esperados passaria pela reorientação do processo de gestão, desta vez focado no que de melhor o laboratório de experiências produziu, e que no nosso entendimento, foi a oportunidade dada aos jovens no tocante à afirmação e/ou emergência e/ou reconhecimento de subjetividades.

Finalizando, essas parecem ser as possibilidades de análise até este ponto do processo, já que a avaliação não pretende produzir veredictos, mas sim deflagrar uma reflexão que amplie o campo de interlocuções, o que pode ser muito interessante para os gestores, para a pesquisa e para as políticas públicas.

Referências:

- ARRETCHE, M.T.S. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, E.M.R. (org.) **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. 3.ed. São Paulo: Cortez: Instituto de Estudos Especiais, 2001.
- CHIZZOTTI, A. **Pesquisa em ciências humanas e sociais**. São Paulo: Cortez, 1991.
- MEDINA, M.G. et al. Uso de modelos teóricos na avaliação em saúde: aspectos conceituais e operacionais. In: HARTZ, Z.M.A. e SILVA, L.M.V. da (Orgs.)
 Avaliação em saúde: dos modelos teóricos à prática da avaliação de programas e sistemas de saúde. Salvador/Rio de Janeiro: EDUFBA/Fiocruz, 2005. 275 p.

Sobre os autores:

Juan Carlos Aneiros Fernandez, pesquisador do CEPEDOC Cidades Saudáveis é sociólogo, doutorando em Saúde Pública pela Faculdade de Saúde Pública da USP e coordenou a Pesquisa Avaliativa da SDTI de Osasco - SP.

Regina Mara Ramo Aneiros Fernandez, pesquisadora do CEPEDOC Cidades Saudáveis é professora de Educação Artística, mestre e doutoranda em Educação pela Faculdade de Educação da USP.

Elisabete Agrela de Andrade, pesquisadora do CEPEDOC Cidades Saudáveis é psicóloga e mestranda em Saúde Pública pela Faculdade de Saúde Pública da USP.

Daniele Pompei Sacardo, pesquisadora do CEPEDOC Cidades Saudáveis é psicóloga, mestre em Saúde Pública e doutoranda em Saúde Pública pela Faculdade de Saúde Pública da USP.