

(*) *Aparecida de Cássia Oliveira Lima* é Mestranda em Gestão Social, Educação e Desenvolvimento Local (Centro Universitário UNA). Especialista em Informática na educação (IEC/PUC-Minas), Graduada em Matemática (PUC –Minas) e professora do Ensino Superior e Ensino Médio. @ - apcassia@yahoo.com.br. *Raquel Garcia Gonçalves* é Arquiteta e Urbanista; Doutora em Planejamento Urbano e Regional (pelo IPPUR/UFRJ). Professora efetiva do Departamento de Urbanismo da Escola de Arquitetura da Universidade Federal de Minas Gerais. @ - raquelgargon@hotmail.com

Projovem Urbano:

contribuições da gestão social em sua avaliação

Projovem Urbano: contributions of social management in your assessment

Aparecida de Cássia Oliveira Lima*
Raquel Garcia Gonçalves*

RESUMO: O presente artigo é fruto de reflexões iniciais advindas de uma pesquisa em andamento, que busca realizar uma análise sobre o fenômeno da evasão em um programa do Governo Federal, intitulado Projovem Urbano, no município de Betim – Minas Gerais. Esse programa foi desenvolvido para atender jovens, de 18 a 29 anos, que não completaram o ensino fundamental e que se encontram em situação de vulnerabilidade social. Assim sendo, busca-se contextualizar a conjuntura sócio econômica e especificidades do público a que é destinado. Com intento de trazer a reflexão sobre a possibilidade da avaliação como uma ferramenta poderosa para balizar ações exitosas que atendam as necessidades dos usuários desse programa, faz-se uma abordagem sobre os princípios e fundamentos da Gestão Social incorporados aos processos avaliativos e, como esses podem contribuir para valorizar, melhorar e tornar mais efetivos os processos de participação dos sujeitos envolvidos em um programa social. Nesse sentido, o presente trabalho tem como objetivo discutir os limites e possibilidades dos processos avaliativos do Programa Projovem Urbano e apresentar as contribuições da incorporação dos princípios e valores da Gestão Social nesse processo, visando a amenizar a situação recorrente da evasão.

Palavras-chave:
Projovem Urbano;
Juventudes; Política
Pública; Gestão
Social; Avaliação.

I ntrodução

Este artigo é fruto de reflexões iniciais advindas de uma pesquisa bibliográfica integrativa e documental, realizada para fundamentar uma análise sobre a evasão em um programa do Governo Federal, intitulado Projovem Urbano, implantado no município de Betim – Minas Gerais. Este programa é destinado

e estruturado especificamente para atender jovens entre 18 a 29 anos que não concluíram o ensino fundamental. Observa-se através de estudos e avaliações realizadas, que o fenômeno da evasão aparece de forma recorrente no Programa e, com elevados índices, em todas as regiões em que esse atua, tornando imprescindível uma análise sobre o tema e, ao mesmo tempo, uma busca por formas metodológicas de implementação e avaliação a partir de concepções diferentes das já utilizadas.

Neste sentido, este estudo tem como eixo norteador de suas reflexões os fundamentos da gestão social, e como estes podem permear e direcionar os processos avaliativos do Programa, partindo do entendimento de que possa ser uma ferramenta local de conhecimento e envolvimento dos diversos atores e beneficiários. Desta forma, tenta-se focar a avaliação como um meio de participação e um mecanismo possível para alcançar as reais necessidades dos beneficiários de programas sociais. A partir destas ideias, o presente trabalho tem como objetivo discutir os limites e possibilidades dos processos avaliativos do Programa Projovem Urbano e apresentar as contribuições da incorporação dos princípios e valores da gestão social nesse processo, visando a amenizar a situação recorrente da evasão.

Para tanto, faz-se necessário compreender as bases ideológicas em que o programa Programa Projovem Urbano está fundamentado. No sentido de configurar os desafios enfrentados por uma política pública de caráter social e que tem, como foco, jovens em situação de vulnerabilidade social, procura-se discorrer sobre a interconexão entre desigualdade, exclusão e educação e, neste contexto, como se apresenta as juventudes e os processos de vulnerabilidade que podem vir a resultar na exclusão social de um jovem.

Após o entendimento das especificidades que envolvem o público a que se destina, as características do Programa e suas vertentes servem como base para desvelar os princípios metodológicos, ideológicos e suas concepções políticas sobre os quais o Programa se baseia e, desta forma, sobre quais premissas e intenções estão pautadas suas ações. Desse modo, faz-se uma breve descrição do programa Projovem Urbano.

Em seguida, busca-se elucidar a importância de processos avaliativos locais fundamentados em valores propostos pela gestão social, percorrendo os seus conceitos incorporados por uma avaliação participativa, que vise o conhecimento e aprimoramento para ações da coordenação local. Neste sentido, procura-se apresentar limites e possibilidades desses processos aflorados por reflexões sobre a gestão social, seus princípios e fundamentos e como estes podem contribuir para valorizar e tornar mais efetiva a avaliação

de programas sociais. Não se busca esgotar o assunto, mas fomentar e problematizar as contribuições da gestão social nesse processo.

Desigualdades, exclusão e educação

As desigualdades sociais apresentam-se como um problema estrutural inerente a diversos grupos humanos, pertencente a diversas formas de organização governamental. Surge, assim, a premência do Estado como moderador de forças, um interventor que tem a função de garantir o bem estar social e proporcionar a redistribuição social. Redistribuição e intervenção necessárias na dinâmica do sistema capitalista inserido em um modelo neoliberal, que provocou a diminuição do Estado e a deteriorização dos direitos sociais.

Além disso, o processo de reestruturação produtiva regido por esse sistema, potencializado pelos avanços tecnológicos ocorridos nos últimos tempos e a abrangência de dimensões globais agravou esse cenário, historicamente, contraditório e excludente. As consequências disso foram modificações no mundo do trabalho, nas relações sociais, na cultura.

Neste contexto, prevalece a lógica da relação de poder na qual o desenvolvimento e a prosperidade de uns só são possíveis com o subdesenvolvimento de outros. Esse modelo permeia todo o tecido social, intensificando situações que desencadeiam processos de exclusão social. Essa correlação desigual de forças atinge diretamente, como afirma Castel (1998), os “inúteis para o mundo”, os desfiliaados, aqueles que não conseguem manter-se e sobreviver dignamente.

Diante dessa conjuntura, a garantia da sobrevivência, da dignidade, faz-se, principalmente, por meio da inserção no mercado de trabalho. Porém, a frequente situação de não adequação a este desencadeia processos de vulnerabilidades sociais, que se agravam quando há a persistência deste estado. Não obstante, a inserção ou não no mercado de trabalho, ou mesmo, o tipo de ocupação neste, tornam-se cada vez mais incertos. Algo contraditório, tendo em vista que a capacidade de produzir riquezas e o volume de conhecimento cresce de maneira nunca antes produzida na história da humanidade.

A educação, dessa forma, assume papel relevante para essa adequação, em um contexto em que o grau de competitividade ampliou a demanda por conhecimentos e informação, impondo ao trabalhador a necessidade de incorporar habilidades e competências essenciais para a sobrevivência

no mercado de trabalho e diminuindo as limitações e o risco associado ao desemprego e subemprego. Sendo que,

O resultado da baixa escolarização é que, de maneira mais ou menos geral, a população brasileira é formada por pessoas que podem ser tuteladas e podem até atingir bons níveis de produtividade, mas têm baixa capacidade para realizar tarefas mais complexas, liderar, criar novo conhecimento e tomar decisões que exigem capacidade analítica mais sofisticada (IPEA, 2006, p. 125).

O número de anos de escolarização, aliado à qualidade da educação recebida, aparece como um fator determinante para o acesso ao mercado de trabalho, à qualidade do emprego e à renda.

Dessa forma, a educação apresenta-se como um dos fatores de importância para que as desigualdades sociais diminuam, ganhando relevância as políticas públicas voltadas para as demandas sociais, especialmente quando o alvo dessas políticas são os jovens. Para Pochmann (2004), a população mais jovem enfrenta dificuldades de inserção no mercado de trabalho, mesmo que possua escolaridade igual ou superior a gerações passadas.

Assim, jovens em condições de inserção no mercado de trabalho superiores aos dos pais, em termos de escolaridade e formação profissional, encontram-se diante da frustração do desemprego recorrente ou da desolação de baixa remuneração, responsável pela incapacidade de alcançar a independência econômica. [...] Na maior parte das vezes, os jovens não conseguem obter condições de vida e trabalho superiores às de seus pais, mesmo possuindo níveis de escolaridade e formação profissional superiores (POCHMANN, 2004, p.223).

Destaca-se, contudo, que a educação torna-se cada vez mais necessária, embora não seja suficiente para garantir êxito e colocação no mercado de trabalho. Agravando essa situação,

[...] os filhos de pobres no país encontram-se praticamente condenados ao trabalho com poucas condições de mobilidade social. Porém, ao ingressar muito cedo no mercado de trabalho, o fazem com baixa escolaridade, ocupando as vagas de menor remuneração disponíveis,

quase sempre subjulgadas com posições de subordinação no interior da hierarquia no trabalho (IDEM, p. 231).

Pode-se verificar que é uma situação de classe, ou seja, a questão da inserção, ou não, e de como acontece essa inserção ainda se apresenta vinculada ao segmento da sociedade ao qual o jovem pertence. Nesse sentido, os jovens necessitam buscar precocemente um trabalho, porque ou estão fora da escola e/ou encontram-se nessa situação pelo fato de serem filhos de trabalhadores que se encontram em condições precárias. Ao mesmo tempo, a natureza das ocupações que esses jovens conseguem são empregos precários - no setor informal da economia ou em empresas pequenas com baixa perspectiva profissional.

Juventudes, vulnerabilidade e o processo de exclusão social

O termo “juventudes”, elucidado por Abramovay e Castro (2006), é sugerido pelas situações, vivências e identidades sociais de um segmento etário da população entre 15 a 29¹ anos, que, em meio a esse movimento de transformações sociais, culturais e econômicas, possuem características específicas, não podendo ser homogeneizado por categorizações.

Além disso, a juventude é um período importante da vida, inconstante e em transitoriedade, especialmente para o jovem que convive em um espaço urbano e todas as suas mazelas. Assim, o jovem inserido nesse contexto encontra facilidades e acessos a alguns bens e serviços, equipamentos, entre outros, porém, por se tratar de um espaço onde a densidade populacional é maior, as relações sociais também se apresentam de forma mais densa e complexa e os conflitos e o ambiente se tornam mais tendenciosos a situações de violência.

Dessa forma, este momento pode transformar-se em um campo fértil de potencialidades negativas e tornar os jovens suscetíveis a vulnerabilidades e a riscos, como: altos índices de envolvimento com drogas ilícitas e criminalidades; corrupção; violência policial; altas taxas de mortalidades por causas externas que afetam, principalmente, a população masculina, como apontam estudos já realizados por Abramovay e Castro (2004); altas taxas de fecundidade; inexperiência e despreparo profissional que acentuam a exclusão do mercado de trabalho, submetendo-se a ocupações de qualidade ruim e mal remuneradas, havendo, conseqüentemente, deterioração da qualidade de vida. No que diz respeito às potencialidades positivas, é um momento de vir a ser, ou seja, um ser que ainda tem um futuro a ser construído

1 Em geral, a juventude é caracterizada como o tempo ou período do ciclo da vida no qual os indivíduos atravessam da infância para a idade adulta e produzem significativas transformações biológicas, psicológicas, sociais e culturais, que podem variar de acordo com as sociedades, as culturas, as classes, o gênero, a inserção étnico-racial e a época. Nas sociedades contemporâneas, o período da juventude prolonga-se, à medida que os processos de emancipação dos jovens são retardados, por diversos motivos, como a ampliação do período escolar para enfrentar as exigências do mercado de trabalho. Na medida em que as sociedades passam do rural ao urbano, do agrário ao industrial e do industrial a sociedade atual do conhecimento, a abrangência do que vem a ser jovem, em termos etários, alarga-se e assume dimensões que são inéditas na história da humanidade (ABRAMOVAY; CASTRO, 2006, p. 10).

e que amanhã será o responsável por liderar, produzir, criar, transformar, impor e modificar a sociedade. Sendo assim, é necessário considerar que só sabe o que é ser jovem hoje quem é jovem, pois nenhuma geração anterior vivenciou o que os jovens vivem hoje:

A juventude é como um espelho retrovisor da sociedade. Mais do que comparar gerações é necessário comparar as sociedades em que vivem os jovens de diferentes gerações. Ou seja, cada tempo e lugar, fatores históricos, estruturais e conjunturais determinam as vulnerabilidades e as potencialidades das juventudes. Os jovens do século XXI, que vivem em um mundo que conjuga um acelerado processo de globalização e múltiplas desigualdades sociais, compartilham uma experiência geracional historicamente inédita (NOVAES, 2006, p.3).

Destaca-se que, no Brasil, muitos jovens vivenciam situação de vulnerabilidade social que favorece a incidência a processos de exclusão social e dificuldade de acesso a estruturas básicas. Ao mesmo tempo, as limitações a oportunidades sociais geram uma descrença e desesperança dos jovens com relação ao futuro e dificultam o sentimento de pertencimento à sociedade como sujeito, como cidadão.

Em uma sociedade capitalista, como já ponderado, um dos principais elementos que caracteriza e agrava o processo de exclusão é a não inserção no mercado de trabalho, desvinculando o sujeito da sua capacidade de compra e acesso a bens de consumo, marginalizando-o. Neste processo, “o excluído não escolhe a sua condição; ela se dá numa evolução temporal como resultado das mudanças na sociedade como, por exemplo, as crises econômicas” (FEIJÓ; ASSIS, 2004, p.158). Existem outras formas de exclusão social, como a cultural, a étnica e espacial, ainda como destacam esses autores:

[...] a segregação cultural priva o indivíduo de obter uma escolaridade que é o instrumento para maiores chances de um emprego com melhor remuneração, assim como de ter acesso a informações que o habilitem a exercer sua cidadania de forma plena. A exclusão territorial afasta o cidadão do convívio com o restante da sociedade, do emprego, da escola e até da terra produtiva. A segregação étnica provoca comportamento de revolta entre os indivíduos, classificando-os como seres inferiores e diferentes, impedindo que usufruam plenamente dos bens

de consumo, da escola, de serviços de saúde, alijando-os do convívio sadio e produtivo na comunidade (FEIJÓ; ASSIS, 2004. p. 158).

Dessa forma, Sen (2000) coloca que a privação da liberdade econômica pode gerar a privação da liberdade social, assim como a privação de liberdade social ou política pode, da mesma forma, gerar a privação de liberdade econômica. Para Dowbor (2008, p. 2), “as raízes dessa situação catastrófica são mais políticas do que econômicas”. A centralização de poder político e econômico, que caracteriza a nossa forma de organização como sociedade, leva, em última instância, a um divórcio profundo entre as nossas necessidades e o conteúdo do desenvolvimento econômico e social.

Nessa perspectiva, torna-se indispensável à reflexão a construção de uma sociedade que proporcione a todos, indistintamente, uma situação de equidade, de acesso aos meios e recursos sociais como educação, saúde, lazer e promova expansão das capacidades humanas como meio para inclusão dos sujeitos excluídos e a melhoria na situação econômica como consequência.

O enfoque tem que ser sobre a expansão da liberdade humana para levar o tipo de vida que as pessoas com razão valorizam, então o papel do crescimento econômico na expansão dessas oportunidades tem que ser integrado à concepção mais fundamental do processo de desenvolvimento como a expansão da capacidade humana para levar uma vida mais livre e mais digna de ser vivida (SEN, 2000, p. 375).

Assim, o desenvolvimento deve ser alicerçado em prerrogativas que proporcionem a expansão das capacidades humanas. Nesse sentido, ao voltar-se o foco para a juventude, tendo como referência e eixo norteador essa concepção, torna-se imprescindível compreender a juventude em seu contexto sócio-histórico, cultural, econômico, geográfico. Importante compreender como essas dimensões articulam-se de forma a construir um determinado modo de ser jovem. Dayrell (2003) enfatiza que as diferentes imagens construídas, ou seja, visões estereotipadas a partir do olhar adulto da sociedade a respeito dos jovens interferem na maneira de compreendê-los.

Sendo assim, torna-se importante enxergar o jovem como um sujeito social, não passivo ao mundo, mas um ser que reage a ele, interpreta, reflete sobre suas ações, sofre, deseja e constrói suas próprias representações através das interações, das apropriações nas relações vividas, ou seja, um ser em um processo de construção:

Meu contato com os jovens que pesquisei deixa muito claro o aparente óbvio: eles são seres humanos, amam, sofrem, divertem-se, pensam a respeito de suas condições e de suas experiências de vida, posicionam-se, possuem desejos e propostas de melhoria de vida. Acreditamos que é nesse processo que cada um deles vai se construindo e sendo construído e sendo como sujeito: um ser singular que se apropria do social, transformado em representações, aspirações e práticas, que interpreta e dá sentido ao seu mundo e às relações que mantém (DAYREL, 2003, p.43 e 44).

Portanto, seria necessário encontrar mecanismos que permitam que esses sujeitos expressem seus posicionamentos, desejos e propostas de superação das condições desfavoráveis em que se encontram, em um dado momento histórico, para que consigam superar o ciclo vicioso que lhes é imposto por um processo de exclusão. Isso significa considerar o bem-estar social por meio da igualdade de oportunidades e da promoção da equidade.

O Projovem Urbano

O Projovem (Programa Nacional de Inclusão de Jovens) foi lançado, no dia 02 de fevereiro de 2005, por meio de medida provisória. Esse programa foi desenhado e formulado na esfera do Governo Federal como ação integrante do Plano Nacional de Juventude (PNJ), sendo estruturado de forma a contemplar uma de suas dimensões - a inclusão. Em princípio, o prazo de validade do Programa era de dois anos com o objetivo de lhe assegurar qualidade, devendo ser avaliado ao término do segundo ano. A intenção inicial do Programa era criar condições necessárias para que o jovem, com o perfil de participar, pudesse romper com o ciclo de reprodução das desigualdades.

Em 2007, o resultado de discussões com esteio em avaliações realizadas interna e externamente ao Programa, culminou no lançamento de um Programa amplo e diversificado de inclusão de jovens, o Projovem Integrado. Após passar por reformulações orientadas pelo resultado das reflexões, embora mantendo a base do Programa anterior, foram propostas estratégias para a superação de dificuldades anteriormente encontradas visando a reforçar aspectos bem sucedidos, surgindo, daí, o Projovem Urbano, uma das modalidades deste novo Projovem.

O Projovem Urbano visa a atender jovens de 18 a 29 anos que não completaram o ensino fundamental na idade própria e que sejam alfabetizados. Apresenta como objetivos a elevação da escolaridade, a qualificação profissional - na

forma de qualificação inicial em um dos arcos de ocupações² – e a participação cidadã - com o desenvolvimento de ações comunitárias, culturais, esportivas e de lazer. Pretende, ainda, ampliar o acesso dos jovens à cultura e à promoção de experiência de atuação social na comunidade (a participação dos jovens em ações coletivas de interesse público), sendo que a inclusão digital apresenta-se como instrumento de inserção produtiva e de comunicação, como especificado no Parecer CNE/CEB 18/2008:

O Projovem Urbano é um dos eixos fundamentais da Política Nacional de Juventude e representa o compromisso do atual Governo Federal para com os jovens brasileiros que mais sofrem com as consequências de um processo de exclusão dos bens sociais, entre os quais a educação e o trabalho. O Programa trabalha na perspectiva de contribuir especificamente para a reinserção do jovem na escola; a identificação de oportunidades de trabalho e qualificação profissional inicial dos jovens para o mundo do trabalho; a oferta de oportunidades de desenvolvimento de vivências desses jovens em ações comunitárias; e o acesso dos seus participantes à inclusão digital como instrumento de inserção produtiva e de comunicação (CNE/CEB 18/2008, p.5).

A execução das ações integradas na forma de cursos que visem à formação e à elevação da escolaridade do jovem deve ter um caráter interdimensional que, dentro do Programa, é abordado com a observância da necessidade que sua gestão seja intersetorial e compartilhada pelos órgãos de administração de políticas de juventude, educação, trabalho e desenvolvimento social, em todos os níveis de implementação.

Assim, o Projovem tem duração de 18 meses e exige que, aqueles que participam, tenham, no mínimo, 75% de frequência e cumpram, na mesma proporção, as tarefas propostas em sala de aula previstas para cada mês, pois essa é a condição para que recebam uma bolsa auxílio de R\$ 100,00 (cem Reais), paga pelo Governo Federal por meio das prefeituras. Além disso, todos os participantes têm direito à refeição na escola.

O Programa é implantado na rede pública em Estados, Municípios e Distrito Federal que aderirem a ele, mediante aceitação das condições estabelecidas no Decreto nº 6.628 e assinatura de termo de adesão a ser definido pela Secretaria-Geral da Presidência da República. No que se refere ao estabelecimento das respectivas metas por Estado, Municípios e no Distrito

2 Segundo Salgado (2008), são 23 arcos ocupacionais, cada arco corresponde a um conjunto de 4 ocupações, com uma base técnica comum, e as divisões são baseadas, conforme classificação brasileira de ocupações/ MTE.

Federal, o mesmo Decreto institui que elas são proporcionais à população estimada que possua o perfil do jovem em condições de participação.

Segundo Salgado (2008), o Programa é organizado por uma coordenação geral nacional e outra regional. As coordenações locais, ou polos, são responsáveis por organizar e coordenar as ações nos núcleos. Os núcleos estão vinculados aos polos e cada núcleo deve conter de 150 a 200 alunos divididos em 5 turmas.

A qualificação profissional do Programa é preconizada como um direito do jovem. Buscam-se, através dessa ação, novas formas de inserção produtiva, com a devida certificação, correspondendo, na medida do possível, tanto às potencialidades econômicas, regionais, locais, quanto às vocações dos jovens. Assim, a articulação entre o trabalho, a vida social, a tecnologia e as teorias transformariam a educação em elemento base da cidadania e preparação para o mundo do trabalho.

Entretanto, em estudo quantitativo realizado sobre o Programa (no Brasil) e a evasão, com informações referentes a 2010, Soares (2011) registra as seguintes observações: do número dos indivíduos que manifestaram o interesse em participar do Programa, metade desistiu antes mesmo de começar; entre os participantes, 41% evadiram; reprovados representam 26%, enquanto apenas 33% foram aprovados³. Observa-se, desta forma, que há uma parcela muito pequena que chega a concluir o Programa.

Ainda segundo estudo de Soares (2011), o Programa tem uma frequência de 65% de mulheres. A evasão é maior quanto menor a faixa etária, sugerindo que se verifica maior evasão entre os mais jovens comparativamente com o grupo dos alunos com 25 anos ou mais.

3 O estudo considera evadidos os jovens que frequentaram o Programa, chegando mesmo a completar alguma de suas etapas, mas, que não permaneceram no Programa até a sua finalização. Como desistentes, consideram-se alunos matriculados que chegaram a frequentar o programa, receberam bolsa auxílio, mas não passaram pelas fases do Programa.

Observa-se, assim, que o Projovem é uma política pública operacionalizada por meio de um programa que objetiva o atendimento aos jovens em situação de vulnerabilidade social/risco. Contudo, esse entendimento não parece ser intrínseco a esses jovens, mas uma denominação construída pelo poder público a fim de torná-los foco de atenção das políticas públicas. Dessa forma, o Programa apresenta deficiências decorrentes da falta de participação dos jovens, antes, durante e depois da implementação das ações a eles destinadas.

Portanto, apesar de todas as situações pontuadas acima e dos benefícios oferecidos pelo Programa, já descritos, há necessidade de compreensão dos fatores que favorecem a permanência desse jovem e/ou a inviabiliza, partindo da visão do sujeito egresso evadido e dos que participam do Programa.

Ressalta-se que o programa Projovem Urbano é uma política pública de caráter social, no entendimento de que a “política social significa um esforço planejado de reduzir desigualdades sociais quando entendida como proposta do Estado. Olhada do ponto de vista dos interessados é a conquista da autopromoção” (DEMO, 2009, p.6). Assim sendo, foi desenvolvido para atender três vertentes – a educação, por meio da elevação da escolarização dos jovens que ainda não conseguiram completar o ensino fundamental; a profissionalização, pela qualificação profissional oferecida através de um dos arcos profissionais; a participação cidadã, promovida através de ações comunitárias.

Segundo Demo (2009), a política social apresenta três faces importantes: a socioeconômica, a assistencial, e a política. A primeira apresenta-se contemplada pelo Programa ao abordar a educação juntamente com a qualificação profissional, não dissociando, dessa forma, trabalho e educação como importantes para a inclusão social, sendo fundamental enfatizar que a qualificação em si não é suficiente para criar postos de trabalho. A segunda vertente, a assistencial, aparece com a presença do assistente social que tem como uma das finalidades ajudar os participantes a conseguir benefícios a que têm direitos, bem como orientá-los em questões diversas de seus interesses. O eixo político ganha destaque nas ações sociais desenvolvidas pelos participantes no Programa, ressaltando que essas ações têm que ter um caráter que instigue o questionamento, a indignação, que despertem a consciência de que a posição de sujeito vulnerável não é uma fatalidade do destino, mas provocada por injustiças provenientes das desigualdades sociais. Dessa forma, é necessária a luta, a reivindicação, o posicionamento e a organização da sociedade, em busca dos interesses pela equidade de direitos.

Cabe ressaltar que o Programa faz parte de uma política proposta pelo Governo Federal na tentativa de enfrentar a vulnerabilidade juvenil, mas possui metodologias estanques que podem inviabilizar processos inovadores de melhorias, conforme o contexto no qual está sendo desenvolvido. Ressalta-se que o Programa passa por avaliações externas, promovidas em parceria com algumas universidades federais, mas elas não contemplam a participação direta dos sujeitos envolvidos.

Em relação aos processos avaliativos do Programa, destacam-se as seguintes observações levantadas:

- O processo de avaliação do Projovem Urbano não contempla a avaliação participativa dos beneficiários e nem dos atores locais diretamente envolvidos no processo

- As avaliações e o sistema de monitoramento não permitem identificar quais efeitos e impactos realmente são promovidos pelo Programa;
- As avaliações enfatizam o nível de proficiência alcançada pelos usuários, com objetivo de verificar a escolarização e como forma de comparação e validação do Programa frente a outras avaliações estaduais e federais, mas não são visualizadas como fonte de informações para melhorias dos processos;
- A gestão compartilhada, principalmente em nível local, acontece timidamente e não há preocupação nas avaliações e no monitoramento em verificar se elas realmente acontecem;
- Em âmbito local, não há uma avaliação minuciosa com objetivo de realizar um diagnóstico do contexto em que será implantado e, desta forma, traçar ações e parcerias necessárias para o alcance dessas. Entretanto, o que prevalece é o interesse político em relação à verba a ser enviada pelo Governo Federal;
- Observa-se a inexistência de projetos e uma sistemática de avaliação das ações efetuadas, no sentido de promover entre os atores conhecimento e sustentação objetiva, enfocando a criação, visualização de meios e metodologias mais adequadas para que consigam atingir os resultados esperados diante das adversidades encontradas.

Percebe-se que as avaliações, às quais o Programa é submetido, apresentam como objetivo mensurar alguns aspectos macro, mas essas não são sensíveis à dimensão local. Neste sentido, a gestão social entra com valores e princípios necessários a serem incorporados a processos de avaliação que visem captar as percepções e reais necessidades de seus beneficiários.

A gestão social e suas contribuições no processo de avaliação de uma política pública

O termo social é ambíguo, indefinido, e pode ser utilizado de forma oportunista em uma sociedade em que permeia a lógica de mercado e da competição, na qual se observa uma deformação nas prioridades que servem de base para sustentar a qualidade de vida dos cidadãos. Em uma sociedade moderna, complexa, conflituosa, individualista, o social pode receber significações deturpadas, dificultando, assim, práticas e ações realmente voltadas para o bem comum.

Dentro desse contexto, ocorre o adensamento dos problemas sociais, em que ações pontuais e focalizadas já não conseguem responder e resolver demandas que se avolumam e se tornam cada vez mais complexas. Torna-se necessária a articulação de diferentes saberes, estimulando a articulação de saberes disciplinares e não disciplinares, de diferentes atores, assim como ações planejadas de forma integrada, utilizando a intersectorialidade e, desta forma, promover o bem estar integral e não fragmentado, segregado. Portanto, em uma sociedade em que predomina um espaço recriador da exclusão, a gestão social aparece como um processo balizador para que possam ser concretizadas ações que priorizem o desenvolvimento humano e inclusivo.

A gestão social sedimenta-se em valores, práticas e procedimentos pautados na democracia e cidadania e orienta-se para a mudança e pela mudança, em busca de igualdade e equidade para uma transformação societária. Sendo assim, os processos decisórios devem ser exercidos por diferentes sujeitos sociais, para que possam ser concretizados e substanciados por meio da viabilização da participação efetiva, para que o processo de exclusão conjuntural e historicamente constituído possa ser amenizado e até mesmo neutralizado.

A gestão social não ignora os movimentos constitutivos da sociedade e suas relações de força e poder, seus conflitos. Assim, ela se orienta contra o poder hegemônico de mitigação da sociedade, buscando-se o desenvolvimento de processos sociais que viabilizem o desenvolvimento da sociedade. Nesse sentido, a gestão social pode ser compreendida como

[...] um conjunto de processos sociais com potencial viabilizador do desenvolvimento societário emancipatório e transformador. É fundada nos valores, práticas e formação da democracia e da cidadania, vista do enfrentamento às expressões da questão social, da garantia dos direitos humanos universais e da afirmação dos interesses e espaços públicos como padrões de civilidade. Construção realizada em pactuação democrática, nos âmbitos local, nacional, mundial: entre os agentes das esferas da sociedade civil, sociedade política e da economia, com efetiva participação dos cidadãos historicamente excluídos dos processos de distribuição das riquezas e do poder (MAIA, 2005, p. 15-16).

É imprescindível não confundir “gestão do social” com “gestão social”, este último fundamentado na contra-hegemonia da ordem vigente. Assim, como apontou Maia (2005), a gestão do social pode ser entendida como um conjunto

de ações e processos, seja na perspectiva gerencial ou voltadas para as políticas públicas, que não provocam uma intervenção direta e significativa, de forma a promover alterações na trama do desenvolvimento societário.

Para o entendimento de sujeitos complexos e de suas demandas, necessidades e expectativas que se apresentam determinadas pelas condições socioeconômicas e territoriais em que vivem, é necessário dar voz, principalmente a sujeitos advindos de grupos mais vulneráveis e excluídos, para que possam ser contemplados com políticas que não tenham um caráter meramente assistencialista:

[...] Demandas referentes a necessidades de grupos e segmentos da população com menor capacidade de vocalização costumam ser atendidas por políticas públicas que geram ações de caráter compensatório (que visam a garantir o provimento pontual de bens e serviço) e não transformador (que visam à reversão estrutural do processo de exclusão), o que é ainda mais grave em um ambiente em que a política econômica mantém ou agudiza situações de profunda desigualdade social (INOJOSA, 2005, p.4).

Inojosa (2005) salienta que participação supõe capacidade de vocalização. Sendo assim, as políticas públicas focalizadas para jovens em situação de vulnerabilidade social necessitam fornecer mecanismos para que esse jovem possa ter voz e ser realmente considerado um sujeito de direitos para que seja efetivada sua cidadania.

Bordenave (1994) enfatiza que a participação é inerente à natureza social do homem e, nesse sentido,

A participação é o caminho natural para o homem exprimir sua tendência inata de realizar, fazer coisas, afirmar-se a si mesmo e dominar a natureza e o mundo. Além disso, sua prática envolve a satisfação de outras necessidades não menos básicas, tais como: a interação com os demais homens, a autoexpressão, o desenvolvimento do pensamento reflexivo, o prazer de criar e recriar coisas, e, ainda, a valorização de si mesmo pelos outros (BORDENAVE, 1994, p. 16).

Para Demo (2009), participação é um processo de conquista, um constante vir a ser, não existindo, assim, participação suficiente, acabada ou completa e sim

um eterno desafio, um processo contínuo em desenvolvimento. Dessa forma, essa não pode ser entendida como uma dádiva, concessão ou algo preexistente.

Conceber a participação como um processo significa perceber a teia de relações e interações construída entre os diversos atores, as relações de poder entre esses. Relações complexas e contraditórias durante o processo podem inibir a participação de alguns. Assim, surgem as questões: como efetivar e vocalizar as vontades e necessidades de sujeitos alvos de políticas públicas? Qual o papel desses sujeitos no processo de avaliação dessas políticas? Como inserir, no processo, sujeitos que se encontram em situação de vulnerabilidade social e, inerente a essa situação, apresentam apatia e descrença em processos advindos do governo? Como a avaliação pode favorecer o desenvolvimento e a melhoria da qualidade de vida das pessoas a que esses processos se destinam?

São questões que não apresentam fáceis soluções, mas apontam para um caminho pouco explorado no processo de avaliação que é o da participação. A vocalização dos diversos atores envolvidos poderia ajudar a compreender as percepções que esses têm a respeito do Programa, como e de que forma efetivamente suas ações conseguiram modificar e/ou melhorar a qualidade de vida das pessoas alvo dessa política pública.

Considerar o bem-estar dos cidadãos é pensar em sua qualidade de vida, e, da mesma forma, é pensar em políticas públicas que possam contribuir para a melhoria da qualidade de vida. Ao discorrer sobre esse entendimento, toca-se na questão da cidadania ativa como meio promotor de mudanças sociais. Mudanças que “ocorrem a partir da interação de inúmeros fatores que não podem ser totalmente controlados pela ação prevista nos planos” (GOMES, 2010, p. 19).

A imprevisibilidade de quais os efeitos uma ação pode provocar torna imperativa a participação dos sujeitos interessados, contribuindo, dessa forma, para a efetividade das ações de um programa que visa ao atendimento desses. Pois, ao se pensar em uma abordagem social, é imprescindível ter o entendimento que as condições estruturais e materiais a que os sujeitos estão expostos podem ser percebidas por fatores observáveis, mensuráveis. Entretanto, é necessário abranger as dimensões culturais e psicossociais que favorecem para que as situações, a que são submetidos, se tornem recorrentes em um ciclo vicioso. A compreensão da articulação e interdependência, pelo ao menos em parte, dos fatores imbricados dessa dimensão e como se inter-relacionam de forma a perpetuar a permanência e produção de condições desfavoráveis, torna-se fundamental para o planejamento e execução de ações que potencialize a possibilidade do sujeito transpor essas condições.

Portanto, a ausência da interação entre os atores diretamente beneficiados na implementação e avaliação de uma política pública tende a produzir ações ineficazes e incapazes de alcançar integralmente os objetivos propostos, de produzir mudanças substanciais. Além disso, corre o risco de que se tornem efêmeras, reduzindo sua sustentação política, pois os sujeitos alvo dessas ações são tratados como objeto e não como sujeitos, de fato, do processo. Deste modo,

[...] a avaliação deve abarcar desde o processo decisório até a execução dos programas sociais, pois entende que não é suficiente comparar os seus resultados alcançados com metas propostas sem considerar os condicionantes e os interesses que informaram a tomada de decisão. O processo de decisão é eminentemente político, por isso não pode ser colocado em segundo plano, sob pena de todo o resto da análise ser prejudicado. Dessa forma, os aspectos políticos da avaliação devem ser resgatados, desde o processo de formulação até a implantação das políticas sociais (GOMES, 2010, p. 28).

A avaliação de uma política pública não constitui um ato desinteressado, pois o ato de avaliar, em si, já pressupõe a intenção de auferir valor, fazer um julgamento, uma comparação, baseado em valores tais como eficiência, justiça social, redução dos custos, e concepções sobre a realidade social. Neste sentido, as avaliações de programas e projetos voltados para a área social contribuem para o fortalecimento e o desenvolvimento da ação pública.

Assim sendo, processos dinâmicos de avaliação que contemplem o antes, o durante e o depois da atuação do programa, possibilitam a correção e/ou reformulação das ações e garantem o entendimento do percurso e não somente dos resultados alcançados após sua implementação, visando à melhoria de programas futuros. O acompanhamento dos atores diretamente envolvidos torna-se um instrumento importante para oportunizar mecanismos que garantam o exercício e o fortalecimento da cidadania.

Destaca-se que a cidadania deve ser entendida como um processo contínuo e necessário para a formação de sujeitos conscientes e que, somente através do seu exercício, pode-se construir sociedades menos perversas, mais equânimes e justas.

Vale reafirmar que o programa Projovem Urbano apresenta processos avaliativos com avaliações externas e internas, com os seguintes objetivos: avaliar o Programa e sua efetividade educacional, traçar o perfil de seus

participantes, e avaliar as dificuldades encontradas durante sua implantação e implementação. Contudo, há ausência de processos realmente dinâmicos que primem pela participação efetiva daqueles diretamente envolvidos em sua elaboração, implementação e avaliação. Seria necessário, ainda, que esse processo fosse concebido de forma constante e utilizado para correções das ações durante a vigência do Programa.

Dessa forma, a avaliação deve ser implantada como um processo de dimensão local – uma ferramenta para balizar as ações da coordenação local e demais atores envolvidos. Além disso, ela permite uma reflexão constante durante a implementação, resultando em um melhor conhecimento para enfrentar situações adversas com propriedade e não apenas intuitivamente.

Outra parte importante do processo de avaliação é a publicização dos resultados obtidos, de forma a serem apresentados e discutidos com os beneficiários dos programas sociais, assegurando-lhes o entendimento e a reflexão do que foi avaliado, pois “a participação é um conceito eminentemente político e supõe a informação, o preparo para atuação, a clareza com relação aos objetivos” (GOMES, 2010, p. 30).

Considerações Finais

Discutir o tema avaliação é ressaltar a importância de seu papel democrático, no âmbito do exercício da cidadania e do acompanhamento das ações do governo. Mas, também é um poderoso instrumento de aprendizagem e construção de conhecimentos acerca da realidade local, tendo em vista a multidimensionalidade que envolve e a condicionam. Torna-se, assim, de grande auxílio para direcionar e balizar ações direcionadas para mudanças sociais, minimizando a atuação por intuição e possibilitando maior êxito.

Analisando-se pelo aspecto endógeno das ações locais, tendo como referência valores e princípios que norteiam a gestão social, apresenta-se como possibilidade que todos os atores envolvidos possam se apropriarem das propostas e atividade que realizam ou que por ventura venham a iniciar, implicando em um maior envolvimento e comprometimento, com conhecimento da causa, de suas exigências e implicações. Dessa forma, fortalece o estabelecimento de uma cultura democrática e do desenvolvimento de capital social.

Em relação aos beneficiários, proporciona a valorização, aumento da auto-estima, amplia a percepção de co-responsabilidade, auto-respeito,

envolvimento e o empoderamento desses sujeitos. Enfatizando-se que o público alvo dessas ações são os jovens, em um contexto urbano e caótico.

Na busca desse fim, o Programa Projovem Urbano, assim como outros programas sociais, apresentam em suas ações o desafio de potencializar a quebra do círculo vicioso em que seus beneficiários encontram-se, fortalecendo meios, recursos e acesso às estruturas para que esses possam afastar-se da situação de vulnerabilidade social. Contudo, torna-se premente a vocalização dos sujeitos alvo dessa política, principalmente durante o processo avaliativo, para que esses possam orientar as ações com vistas a se tornarem mais efetivas e, desta forma, contribuam para diminuir os fatores que levam à evasão dos participantes.

Artigo

Recebido: 14/05/2013

Aprovado: 18/06/2013

Keywords:

**Projovem Urbano;
Younths; Evaluation;
Public Policy; Social
management.**

ABSTRACT: This article is the result of initial reflections arising from an ongoing study that seeks to perform an analysis of the phenomenon of evasion in a federal government program, titled Urban Projovem in the municipality of Betim - Minas Gerais. This program was developed to meet young people 18-29 years who did not complete elementary school and who are in a situation of social vulnerability. Therefore, we seek to contextualize the socio-economic situation and the specific audience for which it is intended. With intent to bring the discussion about the possibility of evaluation as a powerful tool to mark successful actions that meet the needs of users of this program, it is an approach to the principles and foundations of Social Management incorporated into the evaluation process and, as such, can help enhance, improve and make more effective the processes of participation of the subjects involved in a social program. In this sense, this paper aims to discuss the limits and possibilities of the program evaluation processes Projovem Urban and present contributions of the incorporation of the principles and values of social management in this process, in order to ease the situation recurring evasion.

Referências

ABRAMOVAY, M.; CASTRO, M.. Jovens em situação de pobreza, vulnerabilidade social e violências. Caderno de Pesquisa, n.116, p. 143-176, 2002.

ABRAMOVAY, M.; CASTRO, M.. Juventudes no Brasil: Vulnerabilidades negativas e positivas, 2004. Disponível em: http://www.abep.nepo.unicamp.br/site_eventos_alap/PDF/alap2004_295.PDF . Acesso em 05/05/2012.

ABRAMOVAY, M.; CASTRO. Juventude, juventudes: o que une e o que separa. Brasília: Unesco, 2006. Disponível em : <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/ue000185.pdf>. Acesso em: 05/05/2012.

BRASIL. Parecer CNE/CEB nº 18/2008. Apreciação do Projeto Pedagógico Integrado e autorização de funcionamento do Projovem Urbano.

BORDENAVE, J.. O que é participação? São Paulo: Ed. Brasiliense, 1986.

CASTEL, Robert. A metamorfose da questão social: uma crônica sobre o salário. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 1998.

DAYREL, Juarez. O jovem como sujeito social. 2003. Disponível em: http://www.fae.ufmg.br/objuventude/upload/acervo/cfc7d04c393b3bccc16fb0aaf8bf7a02.dayrell_artigo_022011.pdf Acesso em: 09/05/2012.

DEMO, P. Participação é conquista: noções de política social. 6 ed., São Paulo: Cortez, 2009.

DOWBOR, Ladislau. O poder local, 2008. Disponível em: <http://dowbor.org/08podlocal.doc>. Acesso em: 07/05/2012.

FRIGOTTO, Gaudênio. Juventude, trabalho e educação no Brasil: perplexidades, desafios e perspectivas. In: NOVAES, Regina; VANNUCHI, Paulo. (Orgs.). Juventude e Sociedade: trabalho, cultura e participação. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2004, p. 180-216.

FEIJO, Maria Cristina; ASSIS, Simone Gonçalves de. O contexto de exclusão social e de vulnerabilidades de jovens infratores e de suas famílias. *Estud. psicol.* (Natal), Natal, v. 9, n. 1, Apr., 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-294X2004000100017&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 25 Feb. 2013.

GOMES, Maria de Fátima Cabral Marques. Avaliação de políticas sociais e cidadania: pela ultrapassagem do modelo funcionalista clássico., In: SILVA, Maria Ozanira da Silva e. (org.). Avaliação de políticas e programas sociais: teoria e prática. São Paulo: Veras editora, 2001. p. 17-35.

INOJOSA, Rose Marie. Gestão Social Governamental: os novos paradigmas do setor público. 2005. Disponível em: <http://www.sesirs.org.br/conferencia/conferencia2005/papers/inojosa.pdf>. Acesso em: 10/08/2012.

IPEA . Educação no Brasil: Atrasos, Conquistas e Desafios. 2006. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/bd/pdf/2006/cap3_educacao.pdf acesso em 20/10/2012.

IPEA. Comunicados do IPEA: PNAD 2011. Primeiras Análises sobre o Mercado de Trabalho Brasileiro Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/>

portal/images/stories/PDFs/comunicado/121011_comunicadoipea156.pdf
acesso em 25/10/2012.

MAIA, Marilene. Gestão Social - Reconhecendo e construindo referenciais. 2005. Disponível em: <http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fass/article/viewFile/1010/790>. acesso em 13/11/2012 Acesso em: 10/08/2012.

NOVAES, Regina. Juventude e sociedade: jogos de espelhos, sentimentos, percepções e demandas por direitos e políticas públicas. 2006 . Disponível em: <http://www.antropologia.com.br/arti/colab/a38-rnovaes.pdf>. Acesso em: 22/11/2012.

POCHMANN, Marcio. Juventude em busca de novos caminhos no Brasil, In: NOVAES, Regina; VANNUCHI, Paulo. (Orgs.). Juventude e Sociedade: trabalho, cultura e participação. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2004. p. 217-241.

SALGADO, Maria Umbelina Caiafa. Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem). Manual do Educador. Brasil. Presidência da República, Secretaria Geral, Brasília, 2008.

SEN, Amartya Kumar. Desenvolvimento como liberdade. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SOARES, Tufi Machado; FERRAO, Maria Eugénia; MARQUES, Cláudio de Albuquerque. Análise da evasão no ProJovem Urbano: uma abordagem através do Modelo de Regressão Logística Multinível. Ensaio: aval.pol.públ.Educ., Rio de Janeiro, v. 19, n. 73,dez., 2011 . Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-40362011000500007&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em 20/102012.