

AVALIAÇÃO DE EFEITOS POLÍTICO/INSTITUCIONAIS DO PROJovem EM JOÃO PESSOA

Swamy de Paula Lima Soares – UFPB

1. Introdução

Este texto objetiva analisar possíveis efeitos no campo político/institucional do ProJovem – Programa Nacional de Jovens – no município de João Pessoa, capital do Estado da Paraíba, entre os anos de 2005 a 2012. O termo utilizado de forma conjugada revela algumas intenções. A ideia é a de que ao compreender os efeitos de um programa federal no município, seria preciso perceber como o programa – expressão da política pública, entendida como ação do Estado –, dialoga com a “política” local, com os arranjos, com as ações dos sujeitos que, ao atuarem como agentes públicos, são os principais responsáveis pela sua implementação. Se utilizarmos as definições da língua inglesa, essa dimensão política da pesquisa envolveria tanto a *Polity* – que diz respeito à esfera pública, ao governo e ao Estado, quanto a *Policy* – mais ligada aos processos de gestão, programa político, princípios e diretrizes da gestão pública. O termo “institucional” sugere o mesmo movimento. O de perceber em que medida um programa cria raízes, se institucionaliza e promove consequências mais perenes, que resultem em seu enraizamento na vida institucional da gestão municipal.

As fontes que subsidiaram a escrita desse texto provêm de entrevistas semiestruturadas realizadas com os coordenadores locais do ProJovem em João Pessoa. Os coordenadores se constituíam em “sujeitos-chave” para compreender possíveis efeitos políticos e institucionais, na medida em que eles se encontravam sob duas forças com demandas próprias. A primeira seria a força da coordenação nacional do ProJovem. O programa tinha um caráter “nacional”, uma vez que grande parte de sua estrutura de funcionamento tinha sido pensada e desenvolvida nessa esfera de governo, incluindo os materiais didáticos do programa, únicos para todo o Brasil. Essa “força” federal requeria das esferas locais que estas chegassem a objetivos únicos, definidos nacionalmente; requeria padrões mínimos de funcionamento dos núcleos, formas semelhantes de recrutamento e de formação dos educadores (pagos com verba federal); requeria ainda o cumprimento de prazos e a realização de exames (o Exame Nacional de Certificação) em datas únicas, definidas nacionalmente em calendário prévio. A outra “força” era a dimensão local, a forma com que a gestão municipal incorporou (ou não), deu apoio (ou

não), assumiu (ou não) o programa no âmbito de suas estruturas políticas e institucionais.

Nos próximos tópicos iremos nos ater às discussões sobre enraizamento, destacando alguns elementos iniciais de implementação do programa em João Pessoa que nos ajudem a perceber como o ProJovem fora ganhando ares de institucionalidade no município. Esses elementos também são importantes para identificarmos os agentes centrais na concretização das ações do ProJovem. Procuraremos argumentar que o programa fora se consolidando no município submerso em um *caldo histórico* onde se encontravam o envolvimento pessoal dos coordenadores, movimentos de fraca institucionalização e, paradoxalmente, um ambiente político favorável dentro da própria gestão municipal.

2. Sobre o enraizamento

O termo “enraizamento” tem sido frequentemente utilizado no campo das políticas sociais para compreender em que medida essas ações são incorporadas pelos sujeitos institucionais que as implementam. Granovetter (2007) – autor expoente da Nova Sociologia Econômica – nos dá algumas pistas para compreender o fenômeno destas políticas. A primeira pista está, justamente, na compreensão do papel ativo do ator social na implementação dos programas e projetos do Estado, portanto, nas políticas públicas. Nota-se que utilizo o termo “políticas públicas” identificando-o com a ação do Estado, conforme analisado por Muller e Jobert e trazido para o campo das políticas educacionais no Brasil por Azevedo (2001). São conhecidos diversos estudos que analisam o papel dos agentes públicos, dos componentes da burocracia, das motivações eleitorais no campo da formulação das políticas. Essa mesma burocracia, as demandas externas, dentre outros fatores, também são situados na literatura de avaliação de políticas públicas para a compreensão do fenômeno de implementação de programas e projetos de governo. Entretanto, com exceção de algumas abordagens como a própria perspectiva pluralista das políticas públicas proposta por Muller e Surel (2002), poucas consideram a construção de redes sociais e o papel “subjetivo” dos atores que acabam tendo poder de influência na condução de programas de governo.

A consideração dessas questões fornecem elementos para o emprego do conceito de enraizamento considerando as relações sociais e redes estabelecidas entre os atores

envolvidos no processo e as estruturas e instituições que condicionam as ações dos sujeitos. Nesse movimento há outra pista a ser considerada, qual seja, as relações estabelecidas entre diferentes esferas do Estado na formulação e, especialmente, implementação de programas e projetos governamentais. Assim, o enraizamento não se trata de mero transplante, mas de uma relação conflituosa entre o espaço onde surge o programa (aquilo que poderíamos chamar de situação de origem) e onde ele passa a ser implementado (situação de destino). Esse tipo de análise faz mais sentido em países como o Brasil, ou seja, um país federativo. Não bastaria apenas compreender os fenômenos locais das relações entre os atores sociais (relações de rede e interpessoais) e as estruturas. Mas sim compreender um terceiro agente que é a instância de origem do programa e, porque não dizer, o seu principal agente regulador, em interação com a instância de destino – o ente subnacional. É nesse caminho que desenhamos a abordagem de avaliação de efeitos trazida neste texto. Faz-se necessário, nos próximos tópicos, um mergulho no objeto de pesquisa, procurando compreender na implementação do programa no município elementos que sugiram esse “enraizamento”.

3. O início do Programa e as motivações dos sujeitos

Seria importante, para efeitos dos objetivos deste texto, compreender como se deu no município a constituição do grupo de coordenadores locais do ProJovem. Inicialmente trabalhamos com a hipótese de que a formação da equipe partiu de uma ação estratégica da secretaria de educação para a gestão do programa. Essa hipótese não foi confirmada, pelo contrário. Em outras palavras, como veremos no relato que se segue, a chegada do ProJovem em João Pessoa fora carregada de “improvisos”, de “acazos”, o que nos permite constatar a significativa dimensão do “não racional” na forma como o município incorporou inicialmente o programa. O termo “não racional” não significa ausência de pensamento, num sentido subjetivo, mas sim a ausência inicial de uma racionalidade no sentido weberiano, de uma racionalidade burocrática, uma intencionalidade administrativa advinda das estruturas de um aparelho estatal constituído. No município, a escolha dos coordenadores (e, como veremos, a fala abaixo pertence à coordenadora geral do programa) fora imbuída dessa não intencionalidade a qual nos referimos:

Nesse momento, chegou um convite do governo federal pra secretaria chamando pra uma reunião em Brasília e ninguém sabia explicar direito o que era. Eu mesma não sei o que era e exatamente como é que chegou para o gabinete do prefeito; e aí se determinou uma pessoa da secretaria de desenvolvimento social, uma da educação e uma pessoa da secretaria de trabalho, emprego e renda [...] Aí eu já tava num momento meio desgostoso, a verdade é essa, eu tava num momento de muito desgosto lá dentro da secretaria e eu não sabia do que se tratava, mas eu disse eu morei em Brasília – estou sendo bem honesta aqui pra poder contextualizar bem a minha participação. Não a participação do governo, mas a minha participação – então, eu morei em Brasília, faz muito tempo que eu não vou pra lá, então, eu vou lá e pelo menos revejo meus amigos. Eu vou pra esse negócio e fui. Quando eu cheguei lá que eu vi o que era; eu voltei completamente mobilizada pelo programa. (Coordenadora geral do ProJovem)

A natureza das primeiras ações do ProJovem no município resultou em consequências, em efeitos que iriam delinear o perfil do programa. Um desses efeitos é de que o ProJovem fora movido pelas intenções pessoais, pela identificação dos seus coordenadores, o que gerou a princípio um alto nível de comprometimento e um baixo nível de institucionalidade. Em outras palavras, o programa se apresentava como politicamente forte e institucionalmente fraco. Neste caso, toma-se por política a concepção de Arendt (2001), ligada à ação dos sujeitos, à aparição no mundo público. Não queremos afirmar que o ProJovem só fora instituído em João Pessoa em virtude das identificações pessoais dos seus coordenadores iniciais, sem a existência de um fator objetivo ligado à dinâmica de implementação de programas e projetos federais por parte do município. Isso seria supervalorizar a ação dos sujeitos, sem relacioná-las às estruturas. Contudo, não se deve negar o peso dessa identificação inicial dos coordenadores, que impulsionou um engajamento quase que “emocional” desses atores com o programa.

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

O ProJovem chegou em João Pessoa e fora assumido sem um planejamento prévio, sem uma intencionalidade própria que definisse a escolha dos coordenadores a partir de critérios mais objetivos ou, pelo menos, mais explícitos em algum quadro normativo da gestão municipal. O início do ProJovem, em 2005, coincidiu com o primeiro ano de gestão do Partido Socialista Brasileiro (PSB) no município, que tinha como predecessor uma gestão que fora alvo de críticas ferrenhas do então prefeito eleito. O primeiro ano de governo fora marcado não só pelo hercúleo esforço de conhecimento da máquina pública, mas pela reorientação de elementos da gestão municipal que se tornaram plataforma de governo, justamente porque se opunham ao modo de gerenciar o município das gestões anteriores. Também é importante o destaque de que, antes de completar um ano de governo, João Pessoa já tinha tido dois secretários de educação. Esses elementos de certo modo explicam o clima de prioridades da secretaria– marcado pelo início da gestão e pela mudança de secretários em um curto espaço de tempo – e o papel que o ProJovem acabou desempenhando nesse contexto.

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

Essa “carga pessoal” a que se refere a entrevistada é por nós analisada como um fator decisivo na história de enraizamento do ProJovem no município. Isso porque esse processo acabou sendo o responsável pelos maiores diferenciais locais do programa, uma vez que havia por parte desses coordenadores uma espécie de *liberdade* de ação, sem que essa liberdade fosse traduzida como uma intencionalidade da secretaria de educação. Quando falamos mais uma vez na não intencionalidade, queremos abordar a questão de que não havia, no quadro institucional do município, um direcionamento claro de gestão local do programa. A liberdade era muito mais por uma ausência de controle da própria secretaria (seja por condições administrativas, seja pela própria não prioridade que o programa teve inicialmente no seu quadro político) do que uma deliberação clara de delegação de responsabilidades ao grupo inicial de coordenadores.

Como consequência, o modo como o programa acabou se enraizando no município fora muito mais em função do grupo que se “empoderou” do ProJovem do que propriamente uma ação mais institucionalizada ou, melhor dizendo, mais impessoal. Estaria exposto um paradoxo entre a ação política dos sujeitos e uma possível dimensão republicana da política. A ação política dos sujeitos se expressa na carga e envolvimento pessoal no direcionamento do programa. Essa ação não é necessariamente algo individualista, visto que suas motivações (como parece ter sido o caso) podem visar o bem comum, o sucesso do programa em termos de inclusão dos jovens atendidos. Mas o paradoxo é que a política republicana sugeriria uma ação que não fosse identificada com os sujeitos individuais, mas com a instituição à qual esses sujeitos estavam vinculados (a secretaria). A falta de uma maior delimitação estrutural (ou controle por parte do poder municipal), por um lado, potencializou a dimensão política dos atores (que, como veremos, terá repercussões para além do próprio programa), mas por outro lado fragilizou qualquer tentativa de se tratar o programa a partir do preceito de impessoalidade.

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

Mas a gente teve um entrosamento muito bom, e logo muito matreiramente a gente conseguiu dar ao ProJovem um ritmo, porque se a gente fosse seguir também tudo que tava muito definido ali, talvez a gente tivesse trazido um peso pro programa. E a gente usou de

algumas habilidades, vamos dizer assim. (Coordenadora geral do ProJovem).

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

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

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

formadores estivesse sob a responsabilidade de uma Instituição de Ensino Superior (IES), conforme aponta o Projeto do Programa ProJovem (BRASIL, 2005).

A estratégia adotada pela gestão fora a de compor a equipe de formadores sem que necessariamente esta equipe estivesse ligada a uma IES – e sim a partir de um perfil requerido pela coordenação local. Sem entrar no mérito da competência ou não dos escolhidos, vê-se que a adoção de tal medida transgrediu a norma nacionalmente instituída. Na verdade, vários relatos dos coordenadores atestaram a importância do modelo de formação no êxito do programa no município. Diversos veículos de imprensa, inclusive no próprio estado da Paraíba, apontaram o fato do modelo de formação em João Pessoa ser um “exemplo para o país”. Por isso, pelo menos para esse momento, não discutimos o mérito, mas a estratégia local que procurou outros meios para a realização de uma atividade (formação) que tinha como principal objetivo disseminar a própria lógica do programa. E aí reside um fato curioso. Essas ações que supostamente poderiam ser caracterizadas como “rebeldes” visavam, pelo menos no campo do discurso, o real cumprimento dos objetivos do programa. Percebe-se que as ações de *redirecionamento* local da política, paradoxalmente, não visaram o *redirecionamento* da política, mas a sua plena execução.

Eu acho que o ProJovem em João Pessoa teve a força que teve por que nós soubemos ler o programa. Então, o programa diz que a gestão é com foco no pedagógico, foi o que a gente fez. Foi colocar em prática rigorosamente o desenho do programa [...] Então, eu acho que o sucesso do ProJovem foi porque a gente conseguiu colocar em prática o que tava no papel. A gente teve a sensibilidade e o compromisso, porque o desenho do programa é muito bom, a política é bem pensada (Coordenadora geral do ProJovem).

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

É nessa perspectiva que sustentamos a ideia de que as possíveis reorientações locais do ProJovem não ultrapassaram certo “limite” delimitado pelo próprio programa,

ou seja, não caberia nesse estudo as interpretações (algumas delas recorrentes na área de políticas educacionais) de uma participação ativa da esfera local que, por exemplo, reorientasse o perfil da política pública.

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

A outra dimensão de regulação citada por Barroso, a regulação por controle, pressupõe da mesma forma um movimento percebido no ProJovem. As formas de regulação não se deteriam exclusivamente à elaboração das regras, mas também aos ajustamentos locais. Ou seja, aquilo que caberia ao local – os ajustes, as reorientações –

era pactuado e, de certa forma, consentido pela instância maior, a coordenação nacional do ProJovem. Esse acabou sendo o caso da formação em João Pessoa. Ainda que o argumento da coordenadora tenha sido “rebelde”, na medida em que transgredia uma norma instituída nacionalmente, sua “aprovação” fora compactuada com a instância federal que, de qualquer forma, acabava sendo a responsável por uma espécie de última palavra sobre o assunto.

O ProJovem dificilmente seria um programa totalmente enraizado em João Pessoa. Justamente porque o núcleo central de decisão, por mais que tenha havido espaço para micro reorientações, nunca seria no município, e sim no ente central. Utilizando a metáfora botânica, há enraizamento porque uma planta é transportada de um local para outro. Mas uma vez permanecendo nesse “outro” local, ela perderia o vínculo com o seu local de origem. O ciclo teria se fechado, a transposição teria sido feita. Com o ProJovem não podemos utilizar esse tipo de percepção ao falarmos de efeitos e repercussões. Essa não é uma limitação, no sentido valorativo do termo, mas uma característica do programa que, pela própria relação federativa em que se estabeleceu, sempre seria um “estranho” no ninho na instância local ou, como temos afirmado, na sua situação de destino. Sempre seria porque grande parte de sua raiz (as relações decisórias em última instância) não teriam sido “transplantadas”.

4. Criando raízes? articulações do programa em João Pessoa

Dois elementos são importantes para compreender o contexto de implementação do ProJovem em João Pessoa e seus efeitos no campo político e institucional. Um elemento já fora anunciado ao longo do texto e está ligado à forma como o grupo de coordenadores entrou no programa e acabou ganhando certa visibilidade política. O outro elemento contextual, ainda não devidamente explorado nesse texto, diz respeito a uma “onda” de políticas para a juventude no governo Lula (2003-2010). O ProJovem se configurava como um dos três grandes pilares da política para a juventude daquele governo. Ora, o fato do programa estar situado numa estrutura nova, criada especificamente para abrigá-lo, fez com que houvesse uma incontestável influência, uma espécie de reverberação do movimento político federal nos estados e municípios brasileiros, especialmente naqueles que de alguma forma se alinhavam política e ideologicamente à esfera federal.

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

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

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

E aí em 2009 teve a criação pelo governo do Estado da secretaria de juventude, esporte e lazer e também, na época, Ricardo (Coutinho) tinha uma rivalidade entre prefeitura e Estado, era Cássio (Cunha Lima) que estava no governo do estado. Ricardo também criou aqui a secretaria de juventude, esporte e recreação, trouxe a coordenadoria de esportes que era ligada à educação e criou essa estrutura da coordenação de juventude, onde os centros de juventude que passaram aí pela educação e pelo desenvolvimento social vieram pra SEJER também pra ser um espaço realmente, onde a política de juventude ia ser desenvolvida. A ideia da SEJER era, no princípio, fazer essa integração, essa articulação pra política de juventude, coordenar essa ação dos centros de juventude e fomentar essas políticas pro campo de juventude, esse olhar do governo pra essa área específica (Coordenador de qualificação profissional).

Essa concorrência, como relata o entrevistado, teve relação com as posições políticas e partidárias dos dois governantes. Para não ficar “para trás” no campo da implementação de políticas, o então prefeito teria seguido a “onda” de ações para a juventude por meio da criação da secretaria. Poderíamos ser questionados se essa informação não seria apenas uma análise, uma opinião pessoal do entrevistado; decerto necessitaríamos de outras fontes para dar como verdadeira a afirmação. Contudo, não

estamos tratando de uma discussão sobre a verdade dos fatos. O que nos interessa é que a fala acima é do ex-coordenador de qualificação profissional que, no momento da entrevista, exercia a função de secretário adjunto na Secretaria de Juventude, Esporte e Recreação do município (SEJER)¹. Portanto, mais do que uma mera opinião, as observações foram feitas por alguém que, no momento de criação da secretaria, estava coordenando o maior programa para jovens existente no município e que posteriormente esteve à frente da própria secretaria objeto de sua análise.

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

Bem, isso significa que até o ano de 2011, momento em que um dos coordenadores do programa assume a secretaria adjunta (executiva) da SEJER, as ações de articulação eram praticamente nulas. Primeiramente, reconhecendo o contexto histórico propício para o desenvolvimento dessas políticas, a criação no âmbito do município de estruturas para o cuidado com as políticas de juventude teve inicialmente um caráter muito mais derivado das ações (e reações) da política partidária do que propriamente um caráter mais estruturante da visão da gestão municipal sobre as políticas para a juventude. Segundo, a SEJER teve pouca articulação com o ProJovem, não constituindo vínculos institucionais com o programa que nos fizessem supor que as ações municipais (de criação da secretaria, por exemplo) tivessem sido um efeito (direto) do ProJovem e das demais ações do governo federal no município. Com isso, podemos concluir que os possíveis efeitos indutores das políticas federais, em geral, e

¹ O entrevistado assumiu a Secretaria Adjunta no ano de 2011. Meses depois da entrevista, em fevereiro de 2012, assumiu como titular da pasta.

do ProJovem, em particular, em relação à dinâmica das políticas para a juventude no município foram diminutos, considerando a estrutura e a natureza dos órgãos administrativos montados para atender às políticas de juventude na capital paraibana.

O ProJovem acabou estabelecendo parcerias com outras secretarias e ações da gestão municipal. No entanto, essas parcerias, de certa forma, foram pontuais, não gerando um compromisso mais efetivo, mais institucional, menos perene e suscetível às mudanças do tempo e da política (partidária). Ainda que os relatos que se seguem descrevam importantes ações do programa, essas não se incorporaram estruturalmente ao cotidiano da gestão municipal, ou seja, tiveram um papel interessante de mobilização, mas uma frágil dimensão estrutural/institucional.

Tivemos com a secretaria de turismo um entrosamento muito bom com os jovens, eles fizeram cursos, juntamente com o pessoal da secretaria de turismo. (Coordenadora de Ação Comunitária)

Na secretaria, que antes era coordenadoria das mulheres, tivemos várias vivências com elas, formação que o pessoal da secretaria participou, enfim, muitas jovens que também buscaram pela própria vivência e experiência, mas que também dá todo um suporte (Coordenadora pedagógica do ProJovem Urbano).

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

Destacando outro ponto, quando falamos que o ProJovem acabou sendo um programa politicamente forte, é preciso esclarecer alguns fatos. O primeiro diz respeito ao alcance do programa no contexto pessoense. É evidente que, numa capital de médio porte como é João Pessoa, uma ação que teve certa capilaridade territorial e que abrangeu um número considerável de participantes, passa a ter uma visibilidade significativa no contexto da própria cidade. Segundo, a estrutura do programa (e a divulgação midiática que tinha, patrocinada pelo governo federal) favoreceu o seu

fortalecimento político no quadro da gestão municipal pelo próprio tempo que os coordenadores locais tinham para se empenhar no sucesso e na divulgação da ação. Afinal, não é demais lembrar que os coordenadores eram pagos para trabalhar 40 horas no ProJovem. Dificilmente um coordenador de programa ou projeto de uma secretaria municipal tem à disposição praticamente toda a sua jornada de trabalho para se dedicar a um fim. Isso não pode ser desconsiderado. Terceiro, sublinha-se que a equipe de coordenadores (maiores responsáveis pelo que estamos chamando de fortalecimento político do programa) também conseguiu um bom espaço com a gestão nacional do ProJovem, a ponto de negociar, no regime de regulação em que o programa estava inserido, tanto a reorientação da formação quanto a própria inclusão de mais uma coordenadora (de formação) no quadro da equipe local. Adiciona-se a isso o espaço (inclusive físico) que o programa passou a ter no município e o apoio (muitas vezes tido como sinônimo de liberdade) dos secretários de educação que passaram pelo cargo e a parceria com outras ações e secretarias municipais.

Por fim, o último elemento de destaque político acabou sendo a própria visibilidade e projeção que alguns dos coordenadores tiveram na cidade, sendo postulados a cargos e ocupações de maior envergadura no cenário local e regional. Pode parecer algo menor, mas em nossa análise tal questão é um elemento fulcral para se perceber a importância política do programa no município, e como essa importância se traduziu em visibilidade (também política) de alguns dos seus coordenadores. Se entendermos visibilidade do trabalho como uma conquista da ação política, passamos a compreender esses trajetos pessoais como também uma das consequências do ProJovem em João Pessoa. Não uma consequência institucional, mas de formação de quadros político-administrativos que foram incorporados tanto pelo município quanto pelo Estado.

5. Considerações finais

Poderíamos afirmar que o ProJovem assumiu certa peculiaridade em João Pessoa muito em decorrência da ação. Não existe política sem ação, já pronunciava Max Weber (1998). Diferentemente da ciência, a política é necessariamente prescritiva, ela nos diz por onde devemos caminhar. A visibilidade do programa e a forma como ele fora se enraizando em João Pessoa pressupunha um ato não apenas de gestão, de

cumprimento às normas e ao planejamento, mas também uma consequência política, consequência essa expressa na forma como o programa ganhou espaço na administração local, pela via da ação dos coordenadores. Estes, os coordenadores, estavam imbuídos em dar uma identidade ao ProJovem em João Pessoa, consonante com o que existia no plano nacional, mas “transcendente” no peso dado a alguns elementos do programa. O peso “transcendente” era o da formação. Essa aparente peculiaridade da implementação do programa na capital paraibana (que resultou em medidas administrativas “matreiras” de convencimento do ente regulador nacional) pretendia voltar a uma concepção original do próprio ProJovem. Aí se apresentou o maior potencial regulador da ação federal, muito maior do que os aspectos estruturais e financeiros (ainda que fossem importantes para a real materialização dessa forma de regulação): a sua própria proposta, a pretensa novidade em que se fincava o programa e que, deliberadamente, encantou a equipe local de coordenação.

Portanto, toda a ação de reorientação local não era de encontro às diretrizes centrais, não era crítico ao próprio ProJovem. Era, na verdade, um constante retorno àquilo que seria a missão do programa, o seu maior mérito: ser uma ação de inclusão de jovens. Poderíamos dizer, portanto, que o desenho da política, a estrutura dada pelo programa e os seus objetivos (repletos de palavras de motivação, registradas em materiais e documentos oficiais) eram em si seus principais meios de regulação dos entes subnacionais. Não houve uma “identidade” pessoense do ProJovem que destoasse, pelo menos no campo do discurso, do que seria uma espécie de “essência” do programa em nível nacional.

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

No campo das repercussões em relação à dinâmica municipal, o movimento, a tensão apresentada anteriormente tornou-se mais visível. Inicialmente o programa se constituiu politicamente forte. Isso se concretizou a partir das ações dos coordenadores do programa (ação dos sujeitos), pelo montante de verbas e estrutura inicial previstos e

pela visibilidade que o ProJovem acabou tendo. Institucionalmente, entretanto, o programa se revelou fraco. Pouco dialogou com as instituições locais ligadas à juventude, não induziu outras ações (políticas) estruturais no âmbito municipal, e não fora incorporado institucionalmente ao quadro da gestão municipal, permanecendo como um programa externo (do governo federal) no município. Se traduzirmos essa reflexão em torno da categoria analítica por nós usada – enraizamento – poderíamos afirmar que o programa teve forte enraizamento político e fraco enraizamento institucional.

Referências

- ARENDDT, H. **A Condição Humana**. 10ª edição. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001.
- AZEVEDO, J. M. L. **A educação como política pública**. 2. ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2001.
- BARROSO, J. O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas. **Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 26, n. 92, p. 725-751, Especial, out. 2005.
- BRASIL, R. F. Secretaria Geral da Presidência da República/Coordenação Nacional do ProJovem. **ProJovem**: Programa Nacional de Inclusão de Jovens. Educação, Qualificação e Ação Comunitária. Texto integral. Brasília, março de 2005. 66 p.
- GRANOVETTER, M. Ação econômica e estrutura social: o problema da imersão. **RAE-eletrônica**, v. 6, n. 1, Art. 9, jan./jun. 2007
- MULLER, P.; SUREL, Y. **A análise das políticas públicas**. Coleção Desenvolvimento Social. Pelotas: EDUCAT, 2002.
- WEBER, M. **Ciência e Política**: duas vocações. São Paulo: Cultrix, 1998.