



SUMÁRIO EXECUTIVO

PESQUISA QUALITATIVA DE AVALIAÇÃO DA IMPLEMENTAÇÃO DO PROJOVEM ADOLESCENTE - SERVIÇO SOCIOEDUCATIVO

Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

Brasília, abril de 2010

PESQUISA QUALITATIVA DE AVALIAÇÃO DA IMPLEMENTAÇÃO DO PROJovem ADOLESCENTE – SERVIÇO SOCIOEDUCATIVO (PJA)

1. Apresentação

O Programa Nacional de Inclusão de Jovens (Projovem) busca a efetivação e integração de programas e ações do governo federal voltadas para jovens com idades entre 15 e 29 anos. Divide-se nas seguintes modalidades: Urbano, Campo, Trabalhador e Adolescente; sendo que a gestão das três primeiras compete, respectivamente, à Secretaria de Nacional de Juventude (SNJ), ao Ministério da Educação (MEC) e ao Ministério do Trabalho e Emprego (MTE).

O Projovem Adolescente – Serviço Socioeducativo (PJA) é, por sua vez, coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Atende jovens dos 15 aos 17 anos, provenientes de famílias em situação de pobreza ou extrema pobreza, beneficiárias do Programa Bolsa Família (PBF), e/ou em situação de risco ou vulnerabilidade social, encaminhados pelos programas e serviços de Proteção Social Especial (PSE) ou, ainda, sob demanda dos órgãos do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente.

O serviço tem como objetivo contribuir para a promoção do desenvolvimento social e humano dos jovens, o fortalecimento dos seus vínculos familiares e comunitários, o enfrentamento das situações de risco social às quais eles são cotidianamente expostos, bem como sua permanência e/ou retorno (quando for o caso) à escola. Originou-se da reformulação do Projeto Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano, ação anteriormente implementada pelo MDS e encerrada em dezembro de 2008. Dentre as mudanças promovidas pelo MDS no atendimento aos jovens com o perfil acima referido, destaca-se a inovadora concepção metodológica do PJA, elaborada por uma equipe multidisciplinar de profissionais, que dispôs, em oito cadernos, uma proposta de empoderamento dos jovens por meio do desenvolvimento de atividades que estimulam sua reflexão crítica e participação cidadã. Essas atividades são distribuídas em dois ciclos, cada um com a duração de um ano, compondo o chamado “traçado metodológico” do PJA.

Com o objetivo de ganhar escala, por meio de uma gradual ampliação da cobertura de atendimento, o MDS oferece, anualmente, um determinado quantitativo de vagas aos municípios elegíveis ao serviço. Tendo em vista a disponibilidade orçamentária e financeira, a quantidade de vagas disponibilizada pelo Ministério a cada município é função da demanda existente, aferida pelo número absoluto de jovens de famílias beneficiárias do PBF residentes no município, a sua capacidade instalada de atendimento, bem como o número de jovens já atendidos. A adesão

1 Aporte mensal de recursos federais, destinado ao cofinanciamento do serviço, realizado de forma regular e automática, por meio de transferências fundo a fundo.

ao serviço efetiva-se com o preenchimento de termo eletrônico disponibilizado pelo MDS, onde constam compromissos que os gestores municipais e do Distrito Federal (DF) assumem ao ofertar o serviço, passando então a fazer jus ao recebimento do Piso Básico Variável¹. Observa-se no quadro abaixo que o número de vagas oferecidas aos municípios e de coletivos pactuados cresce ano a ano, exigindo do MDS o repasse de recursos em somas cada vez mais vultosas.

Quadro 1: Evolução do quantitativo de coletivos, vagas oferecidas e valor anual repassado aos municípios, relativos ao Projovem Adolescente – Serviço Socioeducativo – Brasil, 2008-2010

ANO	QUANTIDADE DE COLETIVOS PACTUADOS COM OS MUNICÍPIOS	QUANTIDADE DE VAGAS OFERECIDAS ⁽¹⁾	VALOR ANUAL REPASSADO AOS MUNICÍPIOS
2008	17.316	432.900	135.516.712,50
2009	20.859	521.475	204.651.918,00
2010	26.103	652.575	329.640.000,00 ⁽²⁾

Fonte: Matriz de Informação Social, MDS, 2010.

Notas:

(1) Valor calculado com base no quantitativo de 25 jovens por coletivo. Este número de jovens é ideal, sem considerar as condições concretas do serviço – infraestrutura e espaço físico disponível. Com base no Sisjovem e em informações sobre espaço físico, a utilização desta referência poderá sofrer alterações.

(2) Valor previsto para o cofinanciamento federal integral no ano de 2010.

Os jovens que ingressam no PJA são organizados em “coletivos”, grupos com composição ideal de 25 jovens, podendo variar de 7 a 30 membros, aos quais são dirigidas as ações socioeducativas sugeridas pelo traçado metodológico – ou outras, conforme desenho realizado pelo gestor municipal ou do DF e após aprovação do respectivo Conselho de Assistência Social – respeitada uma carga horária semanal de 12 horas e meia (o que pode também sofrer alterações, caso aprovado no Conselho). A participação no PJA é voluntária, porém, ao ingressar no coletivo, o jovem assume compromissos e se obriga a manter uma frequência escolar mínima de 85% (jovens de 15 anos) ou de 75% (jovens de 16 e 17 anos); a manter uma frequência mensal mínima de 70% às atividades do serviço e a respeitar as normas de convivência pactuadas pelo coletivo.

Todos os coletivos devem estar referenciados a um Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), que conta com equipe técnica de nível superior responsável pelo acompanhamento das famílias dos jovens. Destes profissionais, deverão ser designados, como referência para as famílias dos jovens, tantos quantos necessários, respeitando a proporção de no máximo oito coletivos por profissional. Além dos técnicos de referência, o PJA prevê profissionais de no mínimo nível médio e outros de formação variada, que atuam, respectivamente, como orientadores sociais e facilitadores nas oficinas promovidas com os jovens. Cada coletivo

deve ter uma base física de referência localizada no território de abrangência do CRAS a que estiver referenciado.

O processo de transição do Projeto Agente Jovem para o PJA e a ampliação na escala de atendimento deste último serviço têm sido acompanhados de perto pelo MDS, por meio da contratação de pesquisas de avaliação e da implantação gradativa de um sistema informatizado de gestão e monitoramento do serviço, o Sisjovem. O presente documento descreve, em linhas gerais, a primeira dessas pesquisas, contratada e supervisionada pela Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação do MDS (SAGI), para avaliar a implementação do PJA.

2. Metodologia

Para auxiliar os gestores da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) do MDS a coordenar a implementação do PJA no país, o Departamento de Avaliação da SAGI (DA/SAGI) concebeu uma pesquisa de caráter qualitativo que previa, dentre outras atividades, a realização de entrevistas em profundidade com os profissionais das equipes de referência, a organização de grupos focais com os jovens, e o exame da estrutura física das instalações, dos equipamentos e recursos materiais à disposição dos profissionais e dos jovens para o desenvolvimento das atividades socioeducativas.

A pesquisa foi executada por cinco consultores, cada qual responsável por uma das grandes regiões do país – Norte, Nordeste, Sul, Sudeste e Centro-Oeste. Cada consultor ocupou-se da coleta de dados em conjuntos de quatro municípios de portes populacionais diferentes, conforme a classificação estabelecida na Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS)², selecionados por amostragem aleatória estratificada. Tendo em vista a distribuição dos coletivos no país, definiu-se a quantidade de CRAS a serem visitados em cada município amostrado: um CRAS em cada município de Pequeno Porte I, Pequeno Porte II e Médio Porte, e três em cada município de Grande Porte/Metrópole. A coleta de dados foi realizada entre abril e dezembro de 2009.

Por orientação da SAGI, os consultores estruturaram suas análises em torno das seguintes categorias: relação do profissional ou público com o serviço; implantação e gestão do serviço; infraestrutura do serviço; acesso ao serviço; instrumentos de gestão; avaliação e monitoramento; principais efeitos observados. Essa orientação provou-se decisiva para que fosse, depois, possível comparar os achados dos cinco consultores.

3. Resultados

Os resultados da pesquisa, aqui descritos sinteticamente, revelaram as circunstâncias sob as quais o PJA era executado. Por meio deles, foi possível reconhecer semelhanças e diferenças entre essas circunstâncias e identificar ocorrências comuns aos municípios amostrados. Seguem os resultados, separados por categoria de análise.

2 De acordo com a NOB/SUAS, os municípios brasileiros são divididos em: Pequeno Porte I: até 20.000 habitantes; Pequeno Porte II: de 20.001 a 50.000 habitantes; Médio Porte: de 50.001 a 100.000 habitantes; Grande Porte: de 100.001 a 900.000 habitantes; Metrópole: acima de 900.000 habitantes. Para fins desta pesquisa, foram agregados os municípios de Grande Porte e Metrópoles.

3.1 Relação do profissional ou público com o serviço

Em todos os municípios, verificou-se que a falta de capacitação dos profissionais que compunham as equipes de referência era um grande desafio para a implementação e execução do PJA conforme preconizado pelo MDS. Vários profissionais entrevistados declararam que tinham dificuldades para compreender o material que orienta o serviço e, conseqüentemente, para aplicar seu conteúdo às atividades. Outros disseram que se guiavam por metodologias distintas daquela prevista pelo MDS, sem registrá-las sistematicamente.

Apesar das dificuldades por eles enfrentadas, os profissionais mostraram-se motivados para trabalhar no serviço, porque, segundo eles próprios, o PJA propiciava a atuação junto a um público jovem, proveniente de famílias em situação de vulnerabilidade social, para quem o PJA representava a abertura de novas oportunidades e uma alternativa de aprendizado. A respeito da motivação dos profissionais, o consultor da região Sudeste ressaltou que, em meio ao trabalho de campo,

“foi possível perceber como a criatividade, o engajamento e o empenho dos profissionais são decisivos para a superação das dificuldades e para a realização de um trabalho significativo para a vida dos jovens, dentro dos limites e possibilidades impostos por cada contexto”.

Os jovens, por seu turno, disseram que sua principal motivação para participar do PJA era a oportunidade de praticarem alguma atividade desenvolvida especificamente para eles e a crença de que o serviço os capacitaria para o mundo do trabalho ou poderia encaminhá-los para alguma atividade remunerada.

Nos grupos focais, os jovens ressaltaram a necessidade de diversificação temática das oficinas, com mais atividades práticas, de tal sorte que fosse oferecido a eles um tipo de aprendizado diferenciado. Como dito anteriormente, foi também identificada entre os jovens a demanda por atividades de qualificação profissional ou de encaminhamento para estágios e atividades remuneradas. Quase todos reivindicavam a concessão de bolsas em contrapartida à participação no serviço.

As informações obtidas em campo levaram os consultores a concluir que um serviço que não oferece auxílio financeiro mostra-se pouco atraente para os jovens, em especial, quando há ações “concorrentes”, nos três níveis de governo – federal, estadual e municipal – direcionadas a esse público e que concedem bolsas, cestas de alimentos ou outras formas de auxílio.

Os aspectos ressaltados nesta seção – a reduzida diversificação temática das atividades, a ausência de atividades que visem à preparação profissional e a falta de auxílio financeiro (bolsa) – foram apontados como aspectos decisivos para o desligamento dos jovens do serviço. Na tentativa de superar esses gargalos, muitos profissionais disseram que se esforçavam, ao máximo, para desenvolver oficinas interessantes, mesmo dispondo de recursos materiais escassos e precários.

3.2 Implantação e gestão do serviço

A inexistência de profissionais qualificados para o trabalho com os jovens foi também apontada como um grande problema para a execução do PJA. Mesmo nos municípios de maior porte, onde há mão de obra qualificada, o recrutamento de profissionais com o perfil exigido pelo MDS para compor as equipes de referência é difícil, em razão dos baixos salários pagos a eles³.

³ Atento a essa questão, o MDS introduziu na Portaria n.º 171, de 26 de maio de 2010, dispositivo que autoriza a utilização dos recursos provenientes do piso básico variável para pagamento da remuneração dos profissionais de nível médio e superior das equipes de referência.

Na avaliação dos consultores, a atuação dos governos municipais concorreria para a superação dessa dificuldade ou para a sua cristalização, como mostram estes dois exemplos extremos referentes aos municípios de grande porte/metrópole das regiões Sul e Centro Oeste. No município da região Sul, havia cerca de 200 profissionais envolvidos com o PJA, todos concursados, excetuados os facilitadores. Observou-se grande preocupação do governo local em relação à execução do serviço, traduzida no emprego complementar de recursos municipais para a contratação de uma boa equipe de trabalho. Por outro lado, no município da região Centro Oeste, os profissionais eram remunerados por meio de bolsas, que, no momento da pesquisa, estavam atrasadas. Diante desse quadro, é fácil entender porque, nesse município, apenas pessoas jovens atuavam como orientadores e facilitadores, que, apesar do grande empenho e motivação, não possuíam experiência profissional ou formação adequada.

Os consultores perceberam ainda o impacto das eleições municipais de 2008 sobre a execução do PJA. Em vários dos municípios visitados, a vitória da oposição nas urnas havia acarretado a interrupção parcial ou total da oferta do serviço, inclusive, com relatos de depredação das instalações e equipamentos anteriormente utilizados.

3.3 Infraestrutura do serviço

Uma queixa ouvida em todos os municípios refere-se à precariedade da infraestrutura física disponível para a oferta do serviço. Além de inadequados, muitos dos locais nos quais ocorriam as atividades socioeducativas eram distantes das residências dos jovens atendidos, obrigando-os a percorrer longos trechos a pé. Em vários municípios, foram constatados também problemas na logística de distribuição dos cadernos que compõem o traçado metodológico – o material havia chegado atrasado e/ou em quantidade insuficiente.

3.4 Acesso ao serviço

As estratégias de divulgação do serviço nos municípios incluíam propagandas na mídia local – em rádio, carros de som, cartazes, panfletos – e, principalmente, a divulgação direta junto às famílias pelas equipes dos CRAS.

Na maioria dos coletivos, não havia jovens com deficiência ou encaminhados pela PSE. Observou-se que as ações para buscar esses adolescentes, contactando as instituições e órgãos de defesa social, eram tímidas ou inexistentes. O critério fundamental para inserção dos jovens no serviço reduzia-se, quase sempre, à simples inscrição no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico), em contraste, portanto, com a regulamentação do PJA. Poucos gestores municipais reclamaram

da quantidade de vagas oferecidas pelo MDS e, nesses casos, disseram que haviam criado listas de espera para atender a demanda excedente.

3.5 Instrumentos de gestão

Outro aspecto observado nos municípios, de maneira geral, foi a reduzida utilização dos instrumentos de gestão do serviço pelos profissionais das equipes de referência. O instrumento de gestão mais utilizado nos coletivos dos municípios visitados era a lista de frequência. Em quase todos os coletivos, os profissionais afirmaram que registravam a frequência dos jovens, ainda que não de forma padronizada. Os demais instrumentos de gestão – a pasta de avaliação do coletivo, o caderno de campo do orientador e o diário do jovem – na maior parte dos casos, não eram utilizados e/ou sequer conhecidos.

Apesar disso, verificou-se que os profissionais encontravam maneiras próprias de registrar as atividades com os jovens. As formas mais comuns de registro eram as fotografias e cartazes, produzidos pelos próprios adolescentes. Os trabalhos realizados por eles eram expostos em paredes de locais como os CRAS, postos de saúde e escolas.

Os consultores relataram que os jovens e mesmo os profissionais envolvidos com o serviço possuíam diversas dúvidas quanto às condicionalidades do PJA. Exemplo disso é o fato de que vários deles acreditavam que o recebimento do Benefício Variável Jovem (BVJ)⁴ estava de alguma forma associado à participação do jovem no PJA.

4 O BVJ é pago às famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família que tenham adolescentes de 16 e 17 anos frequentando a escola.

3.6 Avaliação e monitoramento

Em metade dos municípios pesquisados, não havia sistematização de atividades de planejamento ou avaliação, nem instrumentos adequados para realizá-las. Em geral, nas localidades onde ocorriam as atividades de planejamento e avaliação, não havia a participação dos facilitadores de oficinas. No entanto, entrevistados de todos os municípios afirmaram que a opinião dos jovens era levada em consideração no momento de planejamento das atividades.

3.7 Principais efeitos observados e expectativas

As mudanças comportamentais foram apontadas como os principais efeitos decorrentes da participação dos jovens no serviço. Os profissionais reconheceram mudanças na postura dos adolescentes diante dos estudos (mais responsáveis e esperançosos), de suas famílias (mais afetuosa, respeitosos e interativos), da comunidade em que viviam (mais atuantes, algumas vezes engajando-se em atividades em favor da comunidade) e da própria vida (desenvolvendo perspectivas mais estruturadas de futuro). As impressões dos profissionais foram confirmadas pelos jovens nos grupos focais realizados pelos consultores.

4. Considerações finais

A leitura dos dados apresentados acima deve ser contextualizada com o momento de realização desta pesquisa, relacionado ao momento de implantação do serviço. Os pesquisadores foram a campo em um momento ainda inicial de implantação do serviço, em que as concepções e o material orientador estavam em fase de elaboração. Muitas das dificuldades que foram observadas pelos pesquisadores, especialmente relacionadas à distribuição e conhecimento do material por parte dos profissionais, portanto, se justificam em parte devido ao fato de que o lançamento oficial dos oito cadernos de orientação do PJA aconteceu apenas em outubro de 2009 e a distribuição destes materiais foi concluída apenas mês de março de 2010, depois do encerramento da coleta de dados da pesquisa.

O mesmo pode ser dito em relação às capacitações conduzidas pelo MDS, iniciadas ainda em 2008, mas que se estenderam até meados de 2009. Neste sentido, cabe também ressaltar que os profissionais dos estados e os municípios participantes destas capacitações tinham a responsabilidade de atuar como multiplicadores, levando às equipes de referência do PJA a discussão do formato e do conteúdo do serviço socioeducativo, o que, aparentemente, não ocorreu a contento. Outro fator importante no que tange às dificuldades relatadas no que diz respeito à capacitação é a rotatividade dos profissionais, que, por sua vez, pode ser explicada pela precarização dos seus vínculos trabalhistas.

A implementação de uma política pública para a juventude com a envergadura e a capilaridade apresentadas pelo PJA traz invariavelmente desafios aos seus gestores e aos atores encarregados da execução do serviço nos municípios. Por meio da pesquisa, foram identificados fatores que impactam a execução do serviço que vão além da capacidade institucional da gestão municipal. A inovadora proposta metodológica do PJA aparentemente não estava sendo assimilada e transmitida aos jovens como desejado, especialmente em função das razões apontadas acima. Além disso, o serviço sofria com a concorrência de outras ações dos três níveis de governo direcionadas a um público com o mesmo perfil estabelecido para o PJA, mas que, ao contrário deste, ofereciam bolsas ou outros tipos de auxílios aos jovens.

A despeito dos problemas assinalados neste sumário, os consultores encontraram, em campo, profissionais motivados e convencidos do potencial transformador do PJA. As mudanças no comportamento dos jovens, que com o ingresso no PJA teriam se tornado mais críticos e engajados, são os principais estímulos apontados em todos os municípios, tanto por profissionais quanto pelos jovens.

Há que se avançar agora no sentido de buscar soluções para garantir o engajamento necessário de todos os entes federativos na gestão compartilhada do PJA, serviço com grandes potencialidades, a fim de aperfeiçoar seu caráter inovador e transformador na vida dos adolescentes que dele participam.

Execução e sistematização da pesquisa

Marcos Luis Grams (consultor da região Norte), Marisa Alves Lacerda (consultora da região Sudeste), Nilson Weisheimer (consultor da região Nordeste), Rosângela Steffen Vieira (consultora da região Sul), Danielle Oliveira Valverde (consultora da região Centro Oeste), Cristiane Torisu Ramos (consultora para consolidação dos dados das grandes regiões).

Unidades Responsáveis

Secretária de Avaliação e Gestão da Informação

Luziele Maria de Souza Tapajós

Secretário Adjunto de Avaliação e Gestão da Informação

Antônio José Gonçalves Henriques

Diretora de Avaliação

Júnia Valéria Quiroga da Cunha

Equipe de acompanhamento da pesquisa

Cristiane dos Santos Pereira, Fernando Simões de Carvalho Chagas, Marina Pereira Novo, Rovane Battaglin Schwengber Ritzi

Secretária Nacional de Assistência Social

Rosilene Cristina Rocha

Secretária Nacional Adjunta de Assistência Social

Valéria Maria de Massarani Gonelli

Diretora do Departamento de Proteção Social Básica

Aidê Cançado Almeida

Coordenador-Geral do Projovem Adolescente e Serviços para a Juventude

Alexandre Valle dos Reis

Diagramação

Marcelo Rocha

Revisão

Thaise Leandro

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação

Departamento de Avaliação

Esplanada dos Ministérios | Bloco A | Sala 323

CEP: 70.054-906 Brasília | DF

Fone: 61 3433-1509 | Fax: 3433-1528

<http://www.mds.gov.br/gestaodainformacao>