



PESQUISA QUALITATIVA DA AVALIAÇÃO DO PROJETO AGENTE JOVEM

Instituição Executora: Universidade Federal Fluminense - FEC/Data UFF

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome
Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação
Departamento de Avaliação e Monitoramento
Esplanada dos Ministérios, Bloco A, Sala 405 - 70054-900-Brasília-DF

Maio 2007

Síntese de Resultados: Pesquisa Qualitativa da Avaliação do Projeto Agente Jovem

1. Metodologia

A pesquisa qualitativa foi desenvolvida em duas etapas, sendo a primeira constituída de grupos focais e a segunda, de entrevistas em profundidade. Os grupos focais, realizados com jovens “ex-beneficiários” e “não beneficiários” do Projeto, bem como com pais e responsáveis de ex-beneficiários, compôs-se de 20 grupos de 10 participantes em média em cada grupo, organizados por região em cinco capitais do País: Belém-PA, Curitiba-PR, Rio de Janeiro-RJ, Recife-PE e Goiânia-GO. As entrevistas em profundidade, com gestores e técnicos do Projeto nos três níveis de gestão, bem como diretores e professores de escolas e membros dos Conselhos Tutelares, foram 156, realizadas em 20 municípios do País, distribuídos por todas as regiões geográficas e em 17 Unidades da Federação.

2. Síntese dos Resultados

2.1. Percepções dos Pais e Responsáveis acerca do Projeto

Muitos dos participantes dos grupos focais informaram que não conheciam o Agente Jovem antes de passarem a fazer parte do Projeto. Chamou a atenção dos realizadores da avaliação o fato de que somente a metade dos “ex-beneficiários” reconhecem o Projeto como sendo de iniciativa do Governo Federal. Não obstante os “ex-beneficiários” tenham feito críticas relacionadas a situações que não atendem às suas expectativas, eles têm uma percepção satisfatória do Agente Jovem e da importância para as suas vidas, para a vida de suas famílias e para as comunidades onde moram. Afirmam que participar do projeto foi uma oportunidade de adquirir conhecimentos, informação, fazer amizades e, principalmente, *“ter uma alternativa à freqüente falta de opção de lazer existente na maioria das comunidades em que vivem”*.

As questões relacionadas ao estudo e ao trabalho foram as mais salientadas pelos participantes dos grupos focais. Houve uma grande demanda por oportunidades de profissionalização e inserção no mercado de trabalho para os jovens. Embora os jovens e responsáveis tenham declarado que valorizam as atividades do Agente Jovem, apontam as limitações de um projeto que dura um ano e *“não oferece nada depois”*.

Uma das principais críticas ao Agente Jovem foi a ausência de apoio aos jovens na transição entre o final do ensino médio e o início de uma carreira profissional. Para alguns pais *“é exatamente aos 18 anos que os jovens mais precisam de ajuda, mas é justamente nesse momento que eles são desligados compulsoriamente do Projeto”*. Nesse campo, eles apontam para a necessidade de aperfeiçoamento das ações voltadas para propiciar aos jovens a primeira oportunidade de emprego formal. Os pais e responsáveis também lamentaram-se do pouco espaço que têm para participar do Projeto e disseram que são chamados para reuniões, mas não podem interferir com sugestões nas atividades destinadas aos seus filhos.

2.2. Expectativas dos Jovens, dos Pais e Responsáveis

As expectativas dos jovens quanto aos programas/projetos sociais voltados para a juventude se relacionam primeiramente ao desejo de que estes possam também atingir seus pais e ter algum impacto no cotidiano das suas famílias. Os jovens esperam que os programas/projetos sociais os ajudem a se tornarem mais autônomos, de forma a que possam assumir um grau maior de controle sobre o seu destino, e que esses projetos/programas possam ter um componente de transferência de renda.

A necessidade de uma política ampla para a juventude também foi demandada tanto pelos “ex-beneficiários” do Projeto quanto pelos pais e responsáveis. Entre as sugestões apresentadas a serem incluídas nessa política encontram-se: i) o investimento em mecanismos mais efetivos de auxílio ao ingresso dos jovens no mercado formal de trabalho, com maior oferta de capacitação profissional; ii) o incentivo ao esporte e a oferta de maior variedade de atividades culturais.

Uma maior intervenção governamental na área do lazer foi também sugerida, no sentido de ofertar aos jovens possibilidades de socialização saudáveis, mas também ocupar áreas das comunidades onde vivem que vêm sendo utilizadas para o comércio de drogas. A demanda por lazer parece estar relacionada também com a idéia de que o relacionamento dos jovens com a violência e as drogas decorre do excesso de tempo livre disponível e mal ocupado.

Por fim, uma expectativa importante que acomuna os pais e os jovens do Projeto mencionada foi a necessidade de elaboração de programas dirigidos aos jovens já envolvidos com drogas e que se encontram fora do sistema educacional.

2.3. Operacionalização do Projeto Agente Jovem

Foi encontrada uma grande diversidade entre os municípios em relação à operacionalização e implementação do Agente Jovem. Nos municípios de pequeno porte a condução do projeto é condicionada pelas precariedades existentes de forma geral no âmbito da assistência social municipal: recursos limitados, pouca infra-estrutura, precariedade na formação dos quadros técnicos e reduzidas possibilidades em termos de uma rede de atendimento e oferta de serviços complementares.

Nos municípios médios e grandes, a gestão também enfrenta problemas semelhantes a estes, porém existe uma maior possibilidade de articulação com redes de apoio, ONGs, organizações comunitárias etc., que, por vezes, servem de complementação às atividades oferecidas pelas prefeituras.

Nas metrópoles e em alguns municípios grandes que possuem CRAS, observou-se que essa estrutura favorece uma melhor organização na execução do Agente Jovem, porém as diferenciações entre os grupos permanecem em função da infra-estrutura existente (melhores instalações e mais equipamentos) no local e do compromisso dos profissionais envolvidos.

2.3.1. Perfil dos Orientadores e Instrutores

Os orientadores sociais desempenham um papel muito importante, sendo os principais formuladores, planejadores, executores e avaliadores do Agente Jovem. Na maioria dos municípios investigados o orientador tem grande autonomia para trabalhar e, em muitos casos, decide sozinho ou tem grande peso na decisão das atividades que serão realizadas.

Observou-se que em alguns municípios, a despeito das dificuldades, a presença de técnicos qualificados e o seu empenho garantem uma boa implementação do Agente Jovem.

A despeito dessa importância, a capacitação para os técnicos envolvidos no projeto é caracterizada, de uma forma geral, por grande precariedade. Os governos estaduais, que deveriam ser os responsáveis pela capacitação das equipes do Agente Jovem, em nível municipal, ainda cumprem pouco com esta atribuição.

É também identificada a ausência de uma estrutura apropriada de supervisão e avaliação dos orientadores e instrutores na maioria das cidades, cujos efeitos negativos mais evidentes são a impossibilidade de correção de erros de operacionalização e o sentimento, nos técnicos, de abandono e falta de atenção governamental com o Projeto.

2.3.2. Proposta Pedagógica e Capacitação dos Jovens

Em geral, a proposta pedagógica está sendo desenvolvida de maneira satisfatória. Isto guarda relação com a percepção positiva do Agente Jovem demonstrada pelos jovens nos grupos focais. Também se associa aos altos percentuais de informações e orientações que os jovens receberam durante a participação no Projeto (mais de 90%), segundo a pesquisa quantitativa, nos cinco temas indicados na proposta pedagógica (cidadania e direitos humanos, saúde, sexualidade, uso de drogas e meio ambiente).

Entretanto, uma reclamação freqüente entre os técnicos é a de que, em muitos casos, o material pedagógico é repassado para os estados e municípios sem qualquer orientação complementar, ficando à critério da subjetividade dos orientadores alterar, modificar ou adaptar conteúdos em caso de necessidade. Foi feita uma ressalva de que a proposta não é atualizada há 5 anos e que isso gera problemas de inadaptação às novas situações encontradas nas realidades locais.

2.3.3. Infra-estrutura e Equipamentos

Em geral, a implantação do Projeto sofre problemas na infra-estrutura, os quais se verificam, sobretudo, nos municípios pequenos, mas também nos médios e grandes, sendo nestes últimos em menor escala.

Além de instalações físicas precárias, foram relatadas por diversas vezes situações de falta de material e dificuldade em conseguir que a prefeitura adquira até mesmo material de consumo básico, tal como papel, caneta e lápis.

Nas metrópoles e em alguns municípios grandes que possuem CRAS, observou-se que essa estrutura favorece uma melhor organização na execução do Agente Jovem, embora não seja um fator determinante.

2.3.4. Institucionalidade do Projeto

Os avaliadores foram cautelosos em fazer uma analogia direta entre o tamanho da cidade, a presença ou ausência do CRAS nos municípios e a maior ou menor qualidade na operacionalização do Projeto. Salientaram que os CRAS, no conjunto das cidades pesquisadas, encontram-se em um estágio preliminar de implementação, sendo uma iniciativa muito recente na política da assistência social brasileira.

O estudo assinala que seria importante perseguir uma hipótese que associe tal qualidade com o grau de institucionalidade do Projeto nos aparatos burocráticos e de proteção

social das diferentes cidades. Na maioria dos casos, o Agente Jovem ocupa um local secundário na agenda dos executivos municipais e estaduais, o que pode ser decorrente da sua baixa visibilidade, resultante, por sua vez, do número muito pequeno de indivíduos que ele atende diretamente.

2.4. Gestão do Projeto Agente Jovem

2.4.1. Demanda, Cobertura, Elegibilidade e Acesso

A grande maioria dos estados e municípios não possui estudos de demanda. Segundo os avaliadores, quando *“perguntados sobre isso, gestores municipais e estaduais referiram-se a cadastros, listas de espera etc, mas nunca ao pouco esforço para identificar de forma mais qualificada a demanda potencial”*.

A maioria dos entrevistados nos diversos municípios concorda com o diagnóstico de que a cobertura do Projeto é com frequência insuficiente. Apontam que muitas vezes nem chegam a fazer uma divulgação mais ampla do mesmo porque já existe uma extensa lista de espera para futuros participantes, além do constante envio de novos encaminhamentos pelo Conselho Tutelar. Porém as possibilidades de expansão do Projeto, embora com frequência colocadas como demanda, esbarram em dificuldades orçamentárias e operacionais, que nem sempre permitem o atendimento a toda a demanda reprimida.

Outros aspectos relatados que limitam a expansão do Projeto são a própria dificuldade orçamentária do município e também a baixa capacidade de operacionalização, envolvendo a necessidade de maior espaço físico, equipamentos e etc.

2.4.2. Compromisso dos Atores Institucionais dos Três Entes Federativos

O pouco compromisso com o Projeto e a não responsabilidade no cumprimento das funções por parte dos três Entes Federativos são problemas cruciais na gestão do Agente Jovem, como ficou evidenciado nas entrevistas com os gestores municipais e estaduais.

Os estados diferenciam-se segundo seu grau de compromisso em relação ao Projeto. Alguns assumem o seu papel ausente e o não cumprimento com as suas funções previstas no Projeto: co-financiamento, capacitação e monitoramento. Outros avançaram nas atividades de monitoramento, por meio do acompanhamento das experiências em nível municipal, seja através de relatórios periódicos ou de visitas esporádicas. E há, ainda, uns poucos estados que, além do monitoramento, também assumiram de fato a tarefa de capacitação dos técnicos que atuam no Projeto. Os atores municipais consideram que desempenham de forma satisfatória as suas funções, ainda que eles apontem eventuais obstáculos a exemplo da ausência de material institucional específico. Há também, ainda que em menor escala, aqueles que têm uma percepção muito negativa da gestão municipal, ressaltando que ela não cumpre seus compromissos ou que está declinando na oferta de serviços sociais.

Parte considerável dos gestores entrevistados indicam que o MDS mantém uma gestão distante e uma relação muito mais formal do que substantiva com municípios e estados e que não consegue estabelecer com eles canais de comunicação consistentes e continuados. Há uma crítica específica à forma como a comunicação se dá, com dificuldades para se falar diretamente com “pessoas físicas” no MDS, já que quase tudo é feito por

internet e e-mail, o que para prefeituras em localidades menores às vezes é um pouco difícil. Apesar da existência da Comissão Intergestora Tripartite – CIT, que conta com representantes da União, dos Estados e dos municípios, parece que Estados e municípios apontam a necessidade de outros canais de relação com o Ministério. O relatório do DataUFF menciona que a CIT foi muito pouco citada no conjunto das entrevistas realizadas com os gestores.

2.4.3. Integração do Agente Jovem com Outros Programas Locais e Nacionais nos Municípios

A grande maioria dos atores municipais e estaduais refere-se à inexistência de integração ou a uma integração preliminar do Agente Jovem com outros programas sociais locais ou programas federais de transferência de renda. Em relação aos programas locais, mesmo a pouca integração existente se resume, na maioria das vezes, a contatos episódicos entre usuários do Agente Jovem com aqueles de outros programas ao compartilharem espaços físicos por ocasião da realização de determinados eventos.

Os avaliadores inferem que o problema da intersetorialidade e da institucionalidade do Agente Jovem pode guardar relações com o público-alvo do Projeto, considerando importante levar em conta e aprofundar o conhecimento sobre o grau de relevância do tema “juventude” nas administrações municipais. Para eles, esta temática nem sempre é vista como importante ou sequer conhecida por parte de gestores de diferentes áreas, o que obviamente pode constituir um obstáculo significativo para a integração do Projeto na agenda da política de assistência social dos municípios.

2.4.4. Monitoramento, Avaliação e Controle Social

Há em geral uma grande fragilidade nos mecanismos de monitoramento, avaliação e controle social implementados nos municípios pesquisados. A grande maioria dos estados não tem cumprido adequadamente sua função de monitoramento e avaliação e o nível de acompanhamento da implementação do Projeto feito pelo Conselho Municipal de Assistência Social é bastante variável. Na maioria dos casos os Conselhos Municipais são pouco atuantes em relação à fiscalização do Agente Jovem. Isto, porém, não se deve a uma dificuldade específica dos Conselhos em relação a este projeto, mas sim a uma fragilidade comum desses órgãos presente na maioria dos municípios, tendo pouca infra-estrutura e quase nenhum apoio técnico ao seu funcionamento, além da pouca formação dos conselheiros. Nos raros casos em que o Conselho tem uma boa atuação, isto sempre é valorizado e tido como uma referência de qualidade do Projeto por parte dos gestores.

2.4.5. Tempo de Duração do Projeto & Valor da Bolsa

Foram encontradas diversas abordagens acerca dessa questão, desde municípios que são taxativos em relação à vinculação do jovem por apenas 1 ano, promovendo o desligamento imediato após este período, até localidades em que o jovem pode virtualmente ficar vinculado ao Projeto por até 3 anos. Em situações intermediárias há aqueles que avaliam a situação de adolescentes individualmente e permitem a continuidade da participação de alguns em função do seu desenvolvimento e de suas necessidades.

Um outro tema que suscitou considerações variadas foi a questão do valor da bolsa paga aos adolescentes. Para muitos gestores e técnicos a bolsa de R\$65,00 é insuficiente para manter o interesse e a vinculação do jovem ao Projeto. Nos municípios pequenos e médios, porém, e principalmente nas regiões Norte e Nordeste, a bolsa foi apontada

como uma ajuda importante para o jovem, tanto para colaborar no orçamento doméstico quanto para suas próprias despesas pessoais.

Muitos entrevistados apontaram também seria necessário atualizar o valor da bolsa, que está congelado desde 2001, para que se aproxime de sua referência original – meio salário mínimo – ou ao menos seja equiparado ao valor máximo do Bolsa Família (R\$ 95,00).

2.4.6. Acompanhamento dos Egressos do Projeto

O acompanhamento dos egressos do projeto Agente Jovem é praticamente inexistente por parte das prefeituras e dos governos estaduais. Embora todos levantem a necessidade de fazê-lo, não há quase nada sistematizado a respeito, e não há sistema de informação implantado que permita este monitoramento. As informações obtidas sobre esse aspecto foram esparsas e pontuais.

2.5. Percepções sobre os Impactos do Agente Jovem

O entendimento da quase totalidade dos entrevistados é de que o Projeto é bem avaliado em seus impactos quanto à melhora da sociabilidade dos jovens, tanto na família quanto na escola. Estes depoimentos são generalizados, tanto por parte de gestores municipais, quanto de orientadores e instrutores e também de conselheiros tutelares e diretores de escola, mesmo quando estes possuem reduzido conhecimento do Projeto.

Esta seria, portanto, a principal conclusão em relação aos impactos do Agente Jovem: mesmo que enfrente dificuldades orçamentárias, insuficiência na capacitação dos técnicos e problemas na sua execução, é um projeto bem sucedido na sua capacidade de abrir horizontes e percepções de mundo dos seus participantes: “O Projeto tem impacto mesmo onde não acontece bem”, como afirmou o responsável estadual pelo Agente Jovem no Ceará. O impacto na sociabilidade dos jovens seria um dos principais méritos do Projeto.

2.5.1. Agente Jovem & Escola: Grandes Distâncias

Observou-se muito pouca informação e pouca interação da escola (professores e diretores) com o Agente Jovem. Em se tratando de um projeto voltado para adolescentes e que tem íntima relação com atividades educativas, era de se esperar, contudo, que essa interação fosse não apenas mais próxima, mas também de intensa colaboração, a fim de que tanto a escola como o Projeto pudessem se beneficiar mutuamente dessa maior conexão, efetuando um acompanhamento mais próximo do adolescente.

2.5.2. A questão da Profissionalização

Esse é um ponto que perpassa toda a discussão e reflexão sobre o Agente Jovem e influencia na definição das atividades desenvolvidas com os jovens. Na primeira parte da pesquisa qualitativa com os jovens e com responsáveis, verificou-se entre eles a expectativa de formação profissional, inclusive com uma cobrança para que o Projeto oferecesse esse tipo de capacitação. Na segunda fase não se observou um consenso entre os técnicos sobre a pertinência de dar uma ênfase mais profissionalizante ao Projeto.

Alguns são taxativos em afirmar que esta necessariamente deveria ser a vocação do Projeto e que o Agente Jovem é incompleto ou limitado por não oferecer uma possibilidade de profissionalização. Da mesma forma, foram encontrados técnicos que não consideram que o Projeto deva ter como missão a formação profissional. Afirmam que em um ano o importante é a preparação para a vida de forma geral, o aprofundamento da reflexão

sobre identidade, auto-estima, participação comunitária, protagonismo juvenil.

Numa posição intermediária encontram-se os técnicos que consideram necessário um conteúdo de formação dos agentes jovens que combine a capacitação teórica e prática proposta pelo Governo Federal, aliada a iniciativas pontuais de formação profissional, que, quando existentes, raramente conseguem atingir todos os participantes.

De qualquer modo, é esperado que o Agente Jovem, como parte das iniciativas para adolescentes e jovens, tenha uma formulação clara a esse respeito. Observou-se que em muitos municípios, principalmente no interior, o senso comum aos gestores do Projeto é o de que o Agente Jovem tem a missão de oferecer formação profissional. Esta variedade de concepções pode prejudicar o desenvolvimento futuro do Projeto.

2.6. Sugestões dos Avaliadores para Enfrentar os Problemas e Aperfeiçoar o Agente Jovem

- i) Pactuação entre entes gestores;
- ii) Realização de estudos de demanda;
- iii) Ampliação dos critérios de recrutamento e seleção dos jovens e expansão da cobertura do Projeto;
- iv) Contratação de orientadores qualificados e com remuneração adequada do pessoal envolvido;
- v) Maior capacitação da equipe técnica e qualificação dos gestores;
- vi) Adequação da infra-estrutura;
- vii) Melhor qualidade e articulação das atividades desenvolvidas com os jovens;
- viii) Ampliação e qualificação da atuação comunitária;
- ix) Execução adequada da proposta pedagógica;
- x) Flexibilidade no tempo de permanência dos jovens no Projeto e reajuste do valor da bolsa;
- xi) Maior controle social através do Conselho Municipal de Assistência Social;
- xii) Realização efetiva do monitoramento das ações do Projeto nos municípios;
- xiii) Ativação do acompanhamento dos ex-beneficiários;
- xiv) Busca de encaminhamento dos ex-beneficiários para outros projetos.