



UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS EXATAS E SOCIAIS APLICADAS
CURSO DE GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO

ANDERSON ROSA MORAIS

POLÍTICAS PÚBLICAS E GOVERNANÇA: A IMPLEMENTAÇÃO DO
PROGRAMA PROJOVEM TRABALHADOR NO MUNICÍPIO DE PATOS – PB

PATOS – PB

2017

ANDERSON ROSA MORAIS

POLÍTICAS PÚBLICAS E GOVERNANÇA: A IMPLEMENTAÇÃO DO
PROGRAMA PROJOVEM TRABALHADOR NO MUNICÍPIO DE PATOS – PB

Artigo apresentado ao curso de Bacharelado em administração da Universidade Estadual da Paraíba UEPB, como requisito para obtenção do título de Bacharel em Administração.

Orientadora: Ayalla Cândido Freire.

PATOS – PB

2017

É expressamente proibida a comercialização deste documento, tanto na forma impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que na reprodução figure a identificação do autor, título, instituição e ano da dissertação.

M828p Morais, Anderson Rosa
Políticas Públicas e Governança [manuscrito] : a
implementação do Programa Projovem Trabalhador no Município
de Patos - PB / Anderson Rosa Moraes. - 2017.
27 p.

Digitado.
Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em
Administração) - Universidade Estadual da Paraíba, Centro de
Ciências Exatas e Sociais Aplicadas, 2017.
"Orientação: Profa. Ma. Ayalla Cândido Freire, CCEA".

1. Políticas Públicas. 2. Governança. 3. Projovem. I. Título.
21. ed. CDD 320.6

ANDERSON ROSA MORAIS

**POLÍTICAS PÚBLICAS E GOVERNANÇA: A IMPLEMENTAÇÃO DO
PROGRAMA PROJOVEM TRABALHADOR NO MUNICÍPIO DE PATOS-PB**

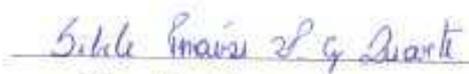
Monografia apresentada à Universidade Estadual da Paraíba, como requisito para a obtenção do título de Bacharel em Administração.

Patos, 27 de julho de 2017

BANCA EXAMINADORA


Ayalla Cândido Freire (orientadora)


Eunice Ferreira Carvalho (examinadora)


Sibeles Taise V. G. Duarte (examinadora)

POLÍTICAS PÚBLICAS E GOVERNANÇA: A IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA PROJovem TRABALHADOR NO MUNICÍPIO DE PATOS – PB

Anderson Rosa Morais

RESUMO

O presente trabalho busca contribuir para o entendimento sobre as Políticas Públicas e a governança, através da análise da implementação do Programa Projovem Trabalhador no município de Patos – PB. O objetivo geral é compreender os processos de governança na implementação do Programa Projovem Trabalhador na cidade de Patos – PB, com a finalidade de mostrar o desenvolvimento do programa para a juventude local, apresentando assim, seus limites e suas oportunidades, principalmente com relação à formação de sujeitos críticos e sua inserção no mercado de trabalho. A metodologia adotada foi o estudo de caso que contou com a aplicação de uma entrevista in loco junto aos principais atores envolvidos dentro do contexto desse programa dando suporte para a coleta e as análises de dados que constam na pesquisa, outro ponto que deu suporte para a formulação da pesquisa foi realizada, através do histórico referente à APDL empresa contratada pela Prefeitura de Patos – PB para executar o programa nesse município. No estudo de caso encontram-se toda uma explanação referente ao programa e que foi realizada pelos principais atores envolvidos no Programa Projovem Trabalhador da cidade Patos – PB entre eles estão: a coordenadora pedagógica do município, coordenador da PDL (empresa executora do programa na cidade) e os jovens participantes do programa. Comparando-se os objetivos propostos durante a pesquisa com os resultados encontrados entende-se que na percepção dos entrevistados existem pontos positivos e negativos e que precisam ser melhorados dentro do programa observa-se como aspecto positivo o engajamento de parceiros empresariais assim como do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), todos com uma só finalidade ajudar os jovens em situação de vulnerabilidade e desempregado, buscando inseri-los no mercado de trabalho. Já como ponto negativo pode ser apontando que esse programa utiliza a Teoria Top-Down, ou seja, as ordens são executadas de cima para baixo, portanto as sugestões e reclamações referentes, as problemáticas que atingem o desenvolvimento do programa demoram a chegar nos atores, capacitados a resolverem tais problemas.

Palavras-chave: Políticas Públicas, Governança, Projovem.

1. INTRODUÇÃO

O Brasil possui um contingente de jovens em torno de 50 milhões na faixa etária de 18 a 29 anos. Esse segmento expressivo da população brasileira enquadrado em políticas sociais gerais pelos os governos deixando com isso uma dívida enorme do Estado para com essa parcela da população (IBGE, 2008). As demandas juvenis entraram recentemente na agenda das políticas públicas. Como argumenta RUA (1998), os jovens são inseridos em políticas públicas que contemplam todas as

demais faixas de idade da população, pois nenhuma delas segundo, a autora, abarcavam às necessidades especiais que demandavam este grupo específico.

As políticas para a juventude ganharam força a partir de 2005, com a implantação da Política Nacional da Juventude (PNJ), o que deu acesso a registrar, em praticamente uma década, significativos avanços no sentido de ajudar o desenvolvimento de políticas públicas voltadas a tratar os problemas que afetam a juventude. A importância dessa pesquisa se baseia em buscar entender a realidade das políticas públicas em execução no Brasil relacionadas ao emprego e ao trabalho e que estão voltadas aos jovens trabalhadores.

Para isso, é necessário realizar um breve histórico onde é mostrado o ciclo dessas políticas assim como quais as etapas que essas devem seguir. É relevante entender que as políticas públicas têm um objetivo importante dentro do cenário do mercado de trabalho, pois essas têm como finalidade minimizar os efeitos perversos do baixo dinamismo que envolve esse mercado, onde são apresentadas elevadas taxas de desemprego. Por isso, buscam diminuir disparidades, ingressando as pessoas no mercado de trabalho.

Diante dessas informações, será possível entender os problemas que norteiam essa questão e que são considerados como indispensáveis para antever os desenvolvimentos futuros do sistema público de emprego trabalho e renda nas diversas localidades. Portanto, nessa pesquisa é apresentado o Ministério do Trabalho e do Emprego (MTE), como sendo um dos maiores articuladores dessas políticas bem como parceiro nos programas no caso estudado os que estão voltados a ajudar os jovens desempregados, entre 18 e 29 anos, que já terminaram ou que ainda estão cursando o ensino médio e também aqueles que se encontram em risco ou situação de vulnerabilidade.

O Programa Projovem Trabalhador conta com parcerias como o Ministério do Trabalho e do Emprego (MTE), a Prefeitura Local e a ONG executora do programa na cidade, no caso em estudo Patos – PB será o local de estudo que conta também com o apoio da Secretária de Desenvolvimento Social que é responsável pela implementação do referido programa e a APDL que é a ONG contratada para a execução do mesmo no referido município. Observa-se que o Programa Projovem Trabalhador tem como finalidade preparar e capacitar jovens para o mercado de trabalho, com a preocupação de resgatar principalmente aqueles que se encontram em situação de vulnerabilidade. Entre os jovens que participam desse programa estão os desempregados entre 18 e 29 anos que estão cursando ou que já terminaram o ensino médio e que são membros de família com a renda per capita de até um salário mínimo.

Na cidade de Patos – PB esse programa está acontecendo pela segunda vez consecutiva, onde são oferecidos vários cursos aos jovens distribuídos em vários bairros da cidade. Esses recebem uma Bolsa Auxílio de R\$ 600,00 e mais um Kit escolar com vale transporte, mochila, farda, lanche e o

material didático composto de duas apostilas que são a social e a Na cidade de Patos – PB esse programa está acontecendo pela segunda vez consecutiva, onde são oferecidos vários cursos aos jovens distribuídos em vários bairros da cidade. Esses recebem uma Bolsa Auxílio de R\$ 600,00 e mais um Kit escolar com vale transporte, mochila, farda, lanche e o material didático composto de duas apostilas que são a social e a profissional, o único requisito para o recebimento desses benefícios é que o jovem tenha uma frequência de 75% hora aula. Nota-se que o programa já gerou vários pontos positivos entre eles a inserção de vários jovens no mercado de trabalho por parte de empresários que são parceiros desse programa e ainda, alguns jovens que abriram seu próprio negócio, com enfoque especial para o curso de serviços pessoais (beleza e estética).

O tema em questão políticas pública possui grande importância no ambiente governamental, por isso, tratar a gestão e a implementação do Programa Projovem Trabalhador no município de Patos – PB, trazendo para a pesquisa um valor teórico e acadêmico, pois, traz em sua fundamentação o pensamento de outros autores que já trabalharam sobre o assunto e, porque traz informações para a população, assim como para outros alunos sobre o desenvolvimento do Programa Projovem Trabalhador da cidade de Patos – PB.

Com relação à metodologia utilizada para o desenvolvimento do artigo teve como base dados bibliográficos, que apresentam em seus contextos opiniões de autores que trabalham o tema em questão. Apresentando também uma caracterização sobre a pesquisa, onde foi abordado o levantamento de dados e a seleção dos sujeitos. Já na coleta de dados in lócus, foi aplicada uma entrevista com os alunos do Projovem Trabalhador, com a coordenadora pedagógica do município e com o coordenador pedagógico da APDL, empresa que executa o programa na cidade de Patos – PB, servindo como suporte para melhor entender os questionamentos que norteiam a pesquisa. Para tanto, foram adotados roteiros de entrevistas semi-estruturadas.

Uma breve explanação sobre o ciclo das políticas públicas será mostrado, onde podem ser observadas suas etapas de implementação, seus objetivos e suas ações empreendidas para a aplicação e o sucesso do programa. Na implantação dessas políticas será apresentada a sua importância por ser um elemento que trata as constantes transformações dando ênfase principalmente aos setores: sociais, econômicos e culturais. Será abordado também o desenvolvimento que vem ocorrendo nas políticas públicas brasileiras com relação à criação de programas voltados a ajudar a juventude em situação de risco e de vulnerabilidade.

O Programa Projovem Trabalhador é um dos pontos de debate da pesquisa, apresentando suas ações com relação aos jovens que participam desse e ainda dando enfoque ao papel desempenhado pela Prefeitura local com relação a esse programa. A diferenciação entre governança e governabilidade é mostrada, com o intuito de melhor apresentar e entender as regras e os princípios

que norteiam o processo de tomada de decisão de cada empresa. Por último é explanado a análise de resultados, através do estudo de caso, mostrando que essa é uma pesquisa de cunho qualitativo, onde os atores envolvidos e suas opiniões são apresentados através de uma entrevista que será analisada tomando como base suas respostas durante a mesma. Com base nesse debate questiona-se: As práticas e ações desenvolvidas pela Prefeitura de Patos – PB estão sendo suficientes para atender a implantação do Programa Provem Trabalhador?

Com base em tais considerações observa-se que o objetivo geral da pesquisa é compreender os processos de governança na implementação do Programa Projovem Trabalhador na cidade de Patos – PB. Como objetivos específicos foram definidos: Identificar na percepção dos alunos, os resultados do Programa Projovem em Patos – PB; Verificar as práticas de governança desenvolvidas pela Prefeitura e demais atores envolvidos no Programa; Analisar as dificuldades e restrições enfrentadas na implantação do Programa Projovem

Conclui-se que a governança tem um papel fundamental na implementação e na execução do Programa Projovem Trabalhador da cidade de Patos – PB, tendo como principal intuito socializar, profissionalizar e inserir os jovens no mercado de trabalho.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1. O Ciclo de Políticas Públicas

O ciclo das políticas públicas compreende as seguintes fases: o diagnóstico; a formação da agenda; a formulação da política pública; o processo de tomada de decisão; a implementação ou execução das ações e por último a avaliação da política pública. Na prática essas etapas se interligam entre si havendo a separação para fins didáticos.

A entrada de um problema na agenda pública de acordo com Ruz (1998), depende do atendimento de algum dos seguintes fatores:

- 1- Interesse político de grandes grupos, pequenos grupos que detém poder, grupos bem posicionados estrategicamente;
- 2- Forma-se uma catástrofe onde o custo de solucioná-lo é maior do que não solucioná-lo;
- 3- uma oportunidade de ganhar vantagens.

Após este estágio da lista de prioridades estabelecida o governo está disposto a agir para resolver um ou mais problemas das demandas sociais começando a etapa de formulação da política, ou seja, o modo ou meio de tentar resolver ou minimizar a realidade encontrada. Conforme Jann e

Wegrish (2007) no estágio de concepção da política as demandas, problemas e sugestões produzem programas governamentais.

A implementação de políticas públicas na literatura está ligada com a publicação da Obra de Pressman e Wildavsky de 1973, intitulado Implementação. Essa obra serviu como ponto de partida para que vários outros trabalhos fossem elaborados tomando sempre como base os debates que vão desde técnicas voltadas para estudar e administrar a implementação até o entendimento sobre as diferenças existentes entre os países desenvolvidos e os em desenvolvimento.

A definição da implementação é concebida como um processo de interação entre determinação de objetivos e ações empreendidas para alcançá-los. Essa consiste no planejamento e na organização do aparelho administrativo e dos recursos humanos, financeiros, materiais e tecnológicos necessários para realizar uma política (SILVA, 2009).

É importante observar que durante esse processo, as políticas públicas serão afetadas por influências circunstanciais externas ligadas aos agentes planejadores e executores, isso tornará possível ou não a sua implementação. Essas situações vão depender de vários fatores ao longo do processo como adequação, suficiência e disponibilidade de tempo e recursos.

Por fim, a avaliação compõe a última etapa do ciclo das políticas, configurando o estágio de verificação dos resultados obtidos e se os mesmos atingiram os objetivos almejados, quando planejados, caso necessário poder haver reajustes da política a fim sanar algum desvio ao longo do processo. O exame das políticas pode contemplar: o planejamento, a concepção das ações e intervenções, o acompanhamento da execução, suas formulações e reajustes. É um importante recurso para melhorar a eficiência do gasto público e na melhoria da gestão.

Garcia (2000) apresenta de forma mais detalhada a definição sobre avaliação, ele argumenta que essa é uma fase operacional em que é investigado o impacto da intervenção estatal a partir de um padrão estabelecido anteriormente. Ou pode ser concebida como uma oportunidade de verificar o resultado real encontrado se está de acordo com o referencial inicialmente planejado.

No caso em estudo observa-se que o processo político é formado por fases distintas entre elas estão: identificação do problema; articulação problema; definição de agenda; formulação de políticas; legitimação política; concepção e desenvolvimento; execução do programa; reavaliação do programa, e mudança de política.

Conforme Dubnick Romzek (1999) *apud* Brynad (2000) o processo político é composto pelas seguintes fases: identificação do problema; articulação problema; definição de agenda; formulação de políticas; legitimação de política; concepção e desenvolvimento; execução do programa; reavaliação do programa, e mudança de política.

Portanto, a política pode ser considerada como a arte de governança de uma Nação ou de um Estado, onde estão envolvidos em sua articulação elementos como a negociação e os interesses.

É partido desse processo político decisório que os agentes públicos, presidente, governadores, prefeito senadores, deputados resolvem sobre o que e como o governo, a sociedade civil, as empresas ONGs e instituições devem intervir na solução ou minimização das demandas, podendo ou não operar por meio de uma política pública.

Este trabalho considera a ótica de Souza (2006), que afirma não haver uma única e rigorosa forma de conceituar uma política. Porém estabelece alguns atributos que devem ser inseridos na política que são: integram vários agentes no nível de decisão, mas não se limita fundamentalmente a integrantes formais, dá acesso sobre o que o poder público pretende fazer e o que realmente executa, circunda vários níveis de governo e decisão embora, seja implementada através do poder público e não se limita a agentes formais, é amplo e não se limita a normas e legislação, tem ação com foco e objetivo a ser atingido, obtém retorno de longo e curto prazo, integram processo subsequente depois da tomada de decisão e proposição, isto é, acarreta também a execução e avaliação.

Diante do contexto Dye (2009) apresenta referencias que servem de guia para a elaboração da política. Modelos de conceber o processo da construção da política dependendo do arranjo institucional vigente como são mostrados a seguir:

Quanto ao grupo entende-se que essa conexão entre os agentes é o fator mais relevante da política. Por isso, os stakeholders são estabelecidos como pessoas com ações comuns que exercem influência sobre outros grupos da sociedade tornando-se desse modo, políticos quando exigem algo por meio de uma organização pública.

O institucional define a política como resultado organizacional, isto é, a política só se configura como tal, quando for implementada por alguma organização pública que assegure três atributos fundamentais legitimidade, universalidade e coerção, adicionado a isto, existe a ligação entre o suporte da organização pública e o teor da política.

Já no processo a política é conceituada como uma coleção de métodos político-administrativo, separado por uma série de etapas e diagnósticos do ambiente, formulação da agenda, formulação, legitimação execução e avaliação. O sistema de processo é uma visão específica na tomada de decisão, porém de grande serventia percebido que o modo como a política é construída podem ou não alterar o seu teor.

Na Teoria dos Jogos as políticas são vistas como uma escolha racional correlacionada. Este modelo pode ser utilizado quando não há uma opção a ser feita que não seja interdependente mais apropriada que outras em que os melhores êxitos dependem daquilo que terceiros fazem. Por um

sistema imaterial e hipotético, a teoria dos jogos descreve como as pessoas tomariam as decisões num cenário competitivo se agissem puramente com a razão. Contudo, não definem como realmente tomar as decisões.

Conforme, SOUZA (2006) modelo incremental a política é definida como um processo de atividades continuadas referentes aos governos antecessores, por isso com algumas alterações incrementais este modelo surge como uma crítica ao modelo racional de formulação de decisões.

Entende-se, portanto, que a opção pública parte do pressuposto que todos os atores, envolvidos na política tais como os contribuintes, partidos, burocracias, candidatos, legisladores e governos buscam maximizar os benefícios pessoais tanto no ambiente da política quanto no mercado.

O modelo sistêmico considera a política como produto do sistema político, que define sistema como um aglomerado identificável de organizações e atividades na sociedade, que trabalha visando modificar demandas oficiais com o apoio da sociedade.

Todo sistema absorve uma quantidade enorme de demandas algumas conflitantes entre si. Para análise este trabalho pretende limitar-se ao modelo processual da política pública, porém a ênfase do mesmo será na fase de implementação da política pública.

As demandas sociais existentes podem receber tratamento diferenciado do poder público, mesmo quando identificadas, pois, podem ocorrer situações imprevisíveis como catástrofes naturais; por isso aos poucos vão adquirindo sua importância, como a falta de mobilidade urbana, ou ainda podem ficar arquivados por um longo tempo como as periferias das metrópoles SECCHI, (2010).

2.1.1 A Implementação da Política

O objetivo que norteia a implantação de políticas públicas voltadas para a juventude estar embasada nas constantes transformações sociais, econômicas e culturais que vem ocorrendo durante as últimas décadas produzindo assim, novas desigualdades sociais que exigem das políticas públicas alternativas capazes de enfrentar esse quadro de exclusão.

Dessa forma as etapas para a implantação de tais políticas são caracterizadas pelos seguintes elementos que integram o processo de decisão: quantidade de mudança envolvida; amplitude consensual dos agentes envolvidos sobre as metas e objetivos da política. De acordo com Viana (1996) a quantidade de fatores envolvidos no processo influencia em seu nível de desempenho, é referente ao conflito relativo às metas e objetivos.