

RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS E PROGRAMAS FEDERAIS – UMA ANÁLISE DO DESENHO INSTITUCIONAL DO PROGRAMA PROJOVEM INTEGRADO¹

Wanderson Felício de Souza²

RESUMO

A partir da promulgação da nova Constituição Federal do Brasil, em 1988, os processos de descentralização das políticas sociais passaram a ser o principal eixo das relações intergovernamentais no país, contudo, a partir de meados da década passada, ganhou força um processo de multiplicação de programas federais que constituíram um novo elemento no relacionamento entre os entes federativos. O Programa ProJovem Integrado é um exemplo de iniciativa definida, normatizada e majoritariamente financiada pelo governo federal. Porém, como é executado em diferentes modalidades e por distintos ministérios da união, o nível de participação dos governos subnacionais em sua implementação depende, em alto grau, do arranjo institucional construído e reconstruído por cada setor da política social ao longo das últimas décadas, que conforme demonstrado pela literatura, se desenvolveu em um leque de relações federativas específicas. Nesse sentido, o objetivo do presente trabalho é analisar o desenho institucional desse programa, marco da institucionalização das políticas para as juventudes em âmbito federal, e seus resultados demonstram como a sua regulamentação apresenta traços institucionais distintos em cada uma das suas quatro modalidades em função dos distintos processos de descentralização-centralização ocorridos nas relações intergovernamentais de cada setor de política social que o compõe.

Palavras-chave: federalismo, relações intergovernamentais; descentralização; programas federais; Programa ProJovem Integrado.

1 INTRODUÇÃO

A partir da promulgação da nova Constituição Federal do Brasil, em 1988, a descentralização política, fiscal e administrativa constituiu o *leitmotif* do novo desenho federativo brasileiro (Souza, 2001; Almeida, 2005), associada ao processo de democratização e às promessas de ‘bom governo’ (Idem). Contudo, ainda durante a década

¹ Trabalho escrito para apresentação no “I Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo De Públcas – Democracia e República: desafios governamentais e da esfera pública no séc. XXI”, na sessão temática “Federalismo e Relações Intergovernamentais”, realizado entre os dias 30 de novembro e 03 de dezembro de 2015, na Universidade de Brasília e na Escola de Administração Fazendária (ESAF), Brasília.

² Mestrando no Programa de Pós-Graduação em Administração Pública e Governo, linha de pesquisa “Governo e Sociedade Civil em Contexto Subnacional” na Fundação Getúlio Vargas, São Paulo/SP.

de 90, começaram a ser reconhecidos alguns desafios de governança oriundos da descentralização das políticas públicas, o que gerou a necessidade de uma redefinição do papel do governo federal nas relações federativas brasileiras (Arretche, 1996; 2002; Eaton & Dickovic, 2004; Rich & Gomez, 2012). Assim, a partir de meados da década passada, as relações intergovernamentais passaram a contar com a multiplicação de programas federais (Farah, 2012; Lício, 2011; 2012), que entraram na agenda de pesquisa da administração pública e da ciência política.

O Programa ProJovem Integrado é um exemplo de programa que é definido, normatizado e majoritariamente financiado pelo governo federal. Porém, como é executado em diferentes modalidades, por distintos ministérios da união, o nível de participação dos governos subnacionais em sua implementação depende, em alto grau, do arranjo institucional construído e reconstruído por cada setor da política social ao longo das últimas décadas, que conforme demonstrado pela literatura, se desenvolveu em um leque de relações federativas específicas (Almeida, *op. cit*; Arretche, *op. cit*). Nesse sentido, o objetivo do presente trabalho é analisar o desenho institucional desse programa, marco da institucionalização das políticas para as juventudes em âmbito federal, e demonstrar como a sua regulamentação apresenta traços institucionais distintos em cada uma das suas quatro modalidades, em função dos distintos processos de descentralização-centralização ocorridos nas relações intergovernamentais de cada setor de política social que o compõe.

Para isso, o trabalho está dividido em cinco partes. Na primeira e presente parte, é apresentado o tema, os objetivos e a hipótese que norteou o desenvolvimento do trabalho³. Na segunda, é realizada uma revisão de literatura sobre federalismo e descentralização de políticas, procurando construir um pano de fundo para a análise das relações intergovernamentais, que são discutidas na terceira seção com o objetivo de ilustrar os distintos processos de descentralização e centralização ocorridos nos setores da política social. Na quarta parte, é realizada uma breve exposição da construção do Programa ProJovem Integrado, assim como uma análise de seu desenho institucional para demonstrar os traços das engenharias operacionais de cada setor da política social presentes em seu arcabouço institucional e nas competências federativas nele previstas. Finalmente, apresentam-se breves considerações finais e uma interpretação sobre os resultados da pesquisa.

³ O presente trabalho foi desenvolvido por meio de revisão da literatura pertinente, na área da ciência política, administração pública e sociologia política e da juventude, além da análise documental de leis, decretos e outras normativas relativas ao programa estudado.

2 FEDERALISMO DESCENTRALIZAÇÃO NO BRASIL

Na acepção de Riker (1975), e nos estudos que seguem sua linha teórico-conceitual, há uma rígida separação de competências entre a união e os entes federados, revelando uma forte competição em suas relações e caracterizando conceitualmente o que a literatura denominou como *federalismo dual*. No entanto, mudanças no papel do Estado e em sua dimensão societária, assim como o aumento no escopo das atividades do governo – por exemplo, com o desenvolvimento e consolidação de políticas do *welfare state* durante o século XX – apontaram para a fraqueza do federalismo dual para explicar as federações contemporâneas, em que não há uma separação rígida de competências entre os entes federados, justamente para promover aproximação entre a união e os estados-membros. A literatura passa, então, a dar especial atenção às possibilidades de cooperação entre os entes federados no desenvolvimento de suas competências, partindo do federalismo dual ao *federalismo cooperativo*. Nesse contexto, o trabalho de Elazar (1987) é um divisor de águas que procura entender como se dá o traço cooperativo característico dos sistemas federativos contemporâneos.

Ao comparar o caso norte-americano com demais sistemas federativos ocidentais, Elazar (1987) indica que o arranjo político-institucional que conforma e garante o sistema federativo em um determinado país depende de dois fatores cruciais: a) o institucional, sob a forma de dispositivos constitucionais que regulam a relação entre os entes federados e b) o político, que constitui a dinâmica das relações intergovernamentais. Dessa forma, entendeu-se que para examinar o funcionamento do federalismo é necessário analisar as relações federativas, em que a interação entre os atores políticos e sua capacidade de garantir a autonomia decisória em determinadas áreas e a coordenação em nível nacional constituem o cerne dos processos políticos (Elazar, 1987, p. 64) que estabelecem, assim, um tipo especial de divisão de poder num esforço de integração e união especial entre os entes (Idem, p. 05).

Nesse sentido, mais do que uma distribuição territorial e particular de poder político e autoridade entre governos, o federalismo é um processo que se estrutura por meio de um conjunto de instituições em que a autoridade é distribuída e redistribuída entre os seus entes constitutivos (Rodden, 2005, p. 17). Como afirma Celina Souza (2001):

Cada federalismo, e também cada Federação, incorpora um número variado de atributos econômicos, políticos e socioculturais que se inter-relacionam para produzir padrões complexos de interesses e identidades. Assim, cada federalismo é guiado por um *leitmotif*, que também pode se expressar de diferentes formas de acordo com as peculiaridades de cada tempo histórico" (Souza, 2001, p. 05)

Um dos pontos cruciais presentes na literatura sobre o federalismo é a sua complexa relação com os processos de descentralização política, fiscal e administrativa que tenderam a crescer nas últimas décadas (Rodden, 2005). A descentralização é tomada aqui como um processo de reforma do Estado composto por um número de políticas públicas que transferem responsabilidades, recursos ou autoridade de níveis mais altos para mais baixos do governo no contexto específico de um país, em que os governos subnacionais são os destinatários (Falleti, 2005).

Uma vez que concebemos o federalismo como um arranjo dinâmico e historicamente orientado de definição de autoridade entre entes federados, é de se esperar que os caminhos da descentralização coincidam com o grau de dualidade ou cooperação de cada federação. Estudos comparativos transnacionais demonstram, contudo, que a descentralização não é um estado estático entre os extremos ‘descentralização’ e ‘centralização’ e que tanto estados federativos quanto estados unitários possuem complexos arranjos entre funções, competências e autoridades que caracterizam a descentralização como um processo não linear, difuso e contraditório (Sola & Kugelmas, 1999; Rodden, 2005; Almeida, 2005; Arretche, 2012; Eaton, 2012) além de não resultar em efeitos necessariamente similares (Grindle, 2007).

Ao analisar os processos de descentralização, é importante notar que suas diferentes dimensões não podem ser tomadas como equivalentes. Usualmente a literatura utiliza uma distinção tripla – descentralização política, fiscal e administrativa – como a aplicação realizada nos trabalhos de Rodden (2005), Falleti (2005) e Arretche (2012). A descentralização política usualmente coincide com a alternância entre períodos de autoritarismo e democracia na realização de eleições diretas regionais e locais, apesar de também encontrar um hiato entre estados federativos e unitários, e é constituída por um montante de emendas constitucionais e reformas eleitorais no intuito de abrir novos espaços para a representação política dos governos subnacionais – ou melhorar os espaços existentes ineficientes (Falleti, *op. cit.*). A descentralização fiscal, por sua vez, é a que transfere receitas, direta ou indiretamente, ou aumenta a autonomia fiscal dos governos subnacionais. Algumas questões são importantes nessa dimensão, como a autoridade para definir as fontes das receitas, decidir sobre alíquotas ou bases de tributação, a estrutura regulatória central ou local sobre os gastos, os padrões de partilha ou transferência tributária e a autonomia para a obtenção de empréstimos (Rodden, 2005; Falleti, 2005; Eaton & Dickovic, 2004).

Já a descentralização administrativa – ou de políticas, como chama Rodden (2005) – é constituída pelo montante de políticas que transferem a administração e a entrega de

serviços – como a educação, saúde ou habitação – para os governos subnacionais (Falleti, 2005). Arretche (2012) faz uma importante distinção nessa dimensão ao afirmar que “a descentralização de competências (*policy-making*) não pode ser adequadamente interpretada como descentralização da autoridade decisória sobre essas mesmas políticas (*policy decision-making*)” (Arretche, 2012, p. 147).

A relação entre esses três tipo de descentralização é resultado de um jogo político que, no caso dos sistemas federativos, conta com ampla participação dos entes federativos nas relações legislativas com o executivo no nível nacional e também nas relações intergovernamentais ou verticais entre os entes federados. Rodden (2005, p. 20) conclui, em referência a seus achados empíricos, que:

É pouco frequente que a descentralização fiscal e de políticas envolva um deslocamento de uma quantidade fixa de autoridade ou recursos do governo central para os governos regionais ou locais. Ao contrário, a descentralização geralmente envolve acrescentar novas camadas ou novos recursos e responsabilidades para os níveis inferiores de governo, em um contexto de superposição de esferas de autoridade.

O Estado brasileiro e suas instituições políticas sofreram inúmeras transformações que foram dando forma ao seu atual desenho federativo. Momentos críticos, como o Estado Novo, o regime militar e a Constituição de 1988 alteraram significativamente a natureza das relações federativas (Arretche, 2001). O processo de transição para democracias representativas liberais no continente latino-americano – entre elas o Brasil – acompanhou, de um lado, o entendimento de atores políticos regionais de que deveriam avançar em seus interesses caso participassem de disputas maiores do que as predominantes nos anos recentes, incluindo conflitos sobre a liberalização econômica, democratização, segurança pública, etc., e, de outro lado, compromissos normativos de descentralização da governança baseados na cartilha político-ideológica neoliberal, que a associava com a ‘boa governança’ (Eaton, 2012).

O arranjo institucional proveniente da nova Constituição reconstruiu o federalismo brasileiro, alterando significativamente as relações entre o poder executivo e legislativo no nível nacional, uma vez que os governos subnacionais começaram a participar da Câmara dos Deputados e do Senado, mas também as relações entre os níveis de governo, que passaram a ser formalmente reconhecidos como autônomos em suas respectivas jurisdições⁴. Adicionalmente, o processo de redemocratização trouxe consigo uma grande força centrífuga em relação às políticas desenvolvidas no nível local, em que a

⁴ No Brasil – assim como na Suíça – o arranjo federativo é tripartite, ou seja, reconhece não somente a união e os estados como entes federados, mas também os municípios, conforme menção explícita no artigo 18 da Constituição, refletindo uma longa tradição de autonomia municipal e de escasso controle dos estados sobre as questões locais (Almeida, 2000; Souza, 2005).

descentralização – em suas dimensões política, fiscal e administrativa – ganhou grande força (Souza, 2001).

No plano da descentralização administrativa, mais especificamente na área das políticas sociais, a Constituição Federal de 1988 apontava para o federalismo cooperativo (Almeida, 2000) – nos termos de Elazar (1987) – por designar competências comuns para a União, estados e municípios, muitas vezes dando-lhes, inclusive, competências legislativas concorrentes. Com a extensa produção legislativa no âmbito ministerial durante a década de 90 e a communalidade de competências nos diversos setores de política social, os ministérios federais passaram a abrir mão de certas capacidades decisórias e de recursos para coordenar a execução de políticas públicas em cooperação com os governos locais (Almeida, 2005).

3 RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS NAS POLÍTICAS SOCIAIS BRASILEIRAS

Para além das atividades de formulação das políticas nos embates entre executivo e legislativo nacional, e depois que a legislação é aprovada na arena parlamentar, a autoridade sobre sua implementação desloca para o executivo federal, que terá autoridade decisória sobre o conteúdo das políticas a serem efetivamente concretizadas. É na relação com as demais burocracias do executivo dos níveis governamentais subnacionais que tais políticas serão traduzidas em diretrizes técnicas – por meio de portarias ministeriais, por exemplo – e em ações específicas durante sua implementação (Lindblom, 1959; Arretche, 2002).

Dessa forma, é importante frisar que as políticas públicas são condicionadas pela estruturação das relações intergovernamentais em cada setor específico, em que o poder de voto dos governos subnacionais às iniciativas federais sofre grande variação (Arretche, 2002; Almeida, 2000; 2005; Licio, 2012). Além disso, as (a) questões institucionais, como regras constitucionais e legados de políticas públicas; (b) as capacidades financeiras, técnicas e administrativas dos níveis locais e (c) a ação política por meio das relações intergovernamentais entre os governos subnacionais e incentivos federais para que os municípios assumam novas responsabilidades condicionam as chances de sucesso da implementação de políticas e reformas oriundas do plano nacional, uma vez que esses fatores são levados em consideração pelos municípios para balancear os prós e contras de sua participação nos processos descentralizadores das políticas sociais (Arretche, 1999; Sola & Kugelmas, 1999; Almeida, 2000).

No início da década de 90, a grande maioria das políticas sociais era executada pelo governo federal. Nesse período, houve grande oscilação nos recursos federais e, uma vez

que as taxas de inflação estavam muito altas e as políticas macroeconômicas passavam por um período de austeridade, havia grande resistência e desconfiança das unidades subnacionais para assumir novos encargos (Almeida, 2000). Contudo, a partir de meados da segunda metade da década houve uma rápida descentralização, que estava basicamente completa nas áreas da assistência social e da rede básica de saúde, contando ainda com significativo aumento da responsabilidade municipal pelo ensino fundamental (Almeida, 2004).

Por outro lado, a desigualdade horizontal entre os entes federados, ainda que suavizada com a descentralização fiscal, ainda hoje é uma questão importante para a prestação de serviços sociais no nível local. Muitos dos recursos disponibilizados com a partilha e transferências de receitas, apesar de constitucionalmente direcionados para determinadas áreas, não eram – e, em muitos casos, não são – aplicados de forma coordenada, ou seja, havia um grande leque de iniciativas estaduais e municipais que se sobreponham ou que, baseadas em interesses políticos regionais, não contavam com uma estrutura orgânica. Esse desafio à agenda de reformas do sistema de seguridade social e ao conteúdo e objetivos do governo federal se estabeleceu como prioridade no seio das relações intergovernamentais durante os governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Já no governo Lula (2003-2010), com a descentralização das políticas sociais universais já avançadas, programas federais passaram, progressivamente, a constituir o elemento central nas relações intergovernamentais (Farah, 2012, p. 14), abarcando iniciativas intra e interministeriais, no intuito de avançar no componente de igualdade socioeconômica entre os entes da federação.

Como bem lembra Farah (2012), para que a cooperação federativa seja possível, é necessária a formulação de um referencial nacional para as políticas públicas, que terão competências comuns entre os diversos níveis de governo. Exemplos são a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, de 1996, pela Lei Orgânica da Saúde, de 1990, e pela Lei Orgânica de Assistência Social, de 1993, entre outras, que sustentam o desenvolvimento de relações entre os entes federativos, conforme os exemplos apresentados a seguir.

1.1. *Políticas Educacionais*

Nas políticas públicas de educação, conforme designado pela Constituição Federal de 1988, as competências de oferecimento de matrículas no sistema público universal eram comuns aos estados e municípios, ainda que os últimos devessem preferencialmente cumprir com essa função. Adicionalmente, ambos os níveis de governo eram obrigados a efetuar

despesas de 25% das receitas originadas da partilha e transferências fiscais no setor educacional e dessas, 15% especificamente no ensino fundamental.

O fornecimento de merenda escolar foi o primeiro a ser totalmente descentralizado, enquanto a municipalização do ensino, devido aos maiores custos, precisou contar com ações do governo federal para seu aprofundamento (Arretche, 1999). Dessa forma, por meio da Emenda Constitucional nº14 de 1996, a união criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) por meio de uma minirreforma tributária que instituiu um conjunto de fundos contábeis formado por recursos dos três níveis da administração pública brasileira para promover o financiamento da educação, contando com recursos dos Fundos de Participação Estadual e Municipal (FPE e FPM), entre outros, o que significou a utilização discricionária dos recursos dos governos subnacionais que anteriormente não contavam com tal vinculação específica de gastos. Além disso, 60% desses recursos obrigatoriamente deveriam ser aplicados ao pagamento de professores e formadores; o objetivo central era o aprimoramento do ensino fundamental.

Desse modo, uma vez que o financiamento das políticas educativas era majoritariamente subnacional, o governo federal teve que se utilizar de dispositivos constitucionais para avançar em seus objetivos de eliminação das desigualdades entre as regiões. A aprovação de emendas à Constituição não dependem da aprovação dos estados, o que diminuiu o seu potencial de veto nessa matéria (Arretche, 2002). Além disso, como os recursos do FUNDEF eram distribuídos conforme o número de matrículas oferecidas por cada administração, a possibilidade de aumentar as receitas e os potenciais ganhos políticos pelo aumento de vagas incentivou os governos subnacionais a assumir as responsabilidades da descentralização.

No ano de 2007, com a Emenda Constitucional nº 56 de 2006, o FUNDEF foi substituído pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), com o objetivo de integrar toda a educação básica – da creche ao ensino médio – e aumentar a participação de receitas federais no fundo no montante total de 1% para 10%.

1.2. *Políticas de Saúde*

No período anterior à descentralização, os serviços da saúde eram compostos por redes independentes – e muito desiguais – de cada um dos três níveis de administração (Almeida, 2000). Com a instituição do Sistema Único de Saúde (SUS) constitucionalmente previsto, a política federal passou por um processo de universalização – dando fim ao modelo prévio

calçado em princípios contributivos – e de descentralização de competências, separando assim o financiamento, originário do âmbito da união, e a execução, assignada aos níveis menores de governo. Uma vez que os municípios brasileiros não possuíam capacidades técnicas e administrativas prévias, dada a baixa participação na partilha e transferências fiscais anteriores ao novo texto constitucional, a descentralização na área da saúde foi um processo que necessitava envolver o aumento de transferências fiscais para esses entes federativos.

Após a aprovação da Lei Orgânica da Saúde, em 1990, a questão da saúde pública deslocou do legislativo para o executivo nacional, dando poder decisório às suas burocracias (Arretche, 2004). Um processo de aprendizagem institucional (Bichir, 2011) foi construído ao longo das sucessivas publicações de portarias ministeriais do setor, até que fossem editadas as Normas Operacionais Básicas de 1996 (NOB/96), implementadas a partir de 1998, que elevavam as transferências fiscais federais para 66% dos municípios brasileiros (Costa *et al.*, 1999 *apud* Arretche, 2002, p. 449), garantindo, junto às conquistas já ocorridas nas NOBs anteriores⁵, um conjunto mínimo de incentivos para que fossem assumidas as novas responsabilidades administrativas.

Dessa forma, a autonomia do Ministério da Saúde na edição de diretrizes por meio de portarias ministeriais, a ação de condicionar transferências no setor à adesão dos entes federativos ao SUS e, como mecanismo de balanceamento, a participação dos mesmos em Comissões Tripartites de Gestores (Arretche, 2002) possibilitaram a incorporação de certas demandas nas NOBs, resultando em um arranjo federativo eficiente na descentralização dessas políticas sociais.

1.3. *Políticas de Assistência Social*

A área da assistência social, tanto o governo federal quanto os governos estaduais se tornaram essencialmente “repassadores de recursos” para os municípios. O processo de descentralização de competências resultou em uma extensa municipalização desse setor (Almeida, 2000), conforme previsto constitucionalmente.

Com a publicação, em 1993, da Lei Orgânica de Assistência Social (1993), que define as exigências para a transferência dos mecanismos e de recursos aos municípios, o governo

⁵ A primeira NOB/1991 dispunha os princípios de habilitação municipal junto ao SUS, enquanto a NOB/1992 regulamentava o processo de transferência das receitas federais aos governos subnacionais. Uma vez que os municípios não contavam com a regularidade das transferências e que nem todos tinham as capacidades de gestão necessárias para a inclusão no sistema com todas as responsabilidades requeridas, foi publicada a NOB/1993, que dava a eles a possibilidade de escolher modalidades distintas de prestação de serviços vinculados às funções administrativas assumidas localmente. Ainda assim, é com o aumento das transferências fiscais, por meio da NOB/1996 que o processo de descentralização se tornará dinâmico e efetivo.

federal adotou uma política efetiva de descentralização a partir de 1994. Com a instituição do Conselho Nacional de Assistência Social (1995) e do Fundo Nacional de Assistência Social (1996), em 1997 ocorreu total descentralização dos recursos federais na área, o que constitui um grande incentivo aos municípios, uma vez que mesmo antes da Constituição de 1988 alguns deles já contavam com certas instalações físicas e quadro técnico de assistência (Idem).

O arranjo institucional da assistência social, desde as suas primeiras Normas Operacionais Básicas, previa a participação da sociedade civil na formulação de suas diretrizes, que inclusive participa – majoritariamente por meio de associações voluntárias – na provisão de serviços em conjunto com os municípios. Já na década seguinte, durante a IV Conferência Nacional de Assistência Social (2003) foi deliberada a implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), com complementar criação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) no ano seguinte (2004). Por meio do SUAS, o governo federal passou a produzir maior conteúdo normativo através de portarias técnicas, porém o traço participativo setorial e os incentivos financeiros é que constituem o motor da descentralização administrativa em direção aos municípios, que atualmente contam com sistemas e programas próprios, como arranjos cooperativos ao SUAS federal.

4 POLÍTICAS SETORIAIS INTEGRADAS NO PROGRAMA PROJOVEM

As políticas públicas para a juventude no Brasil constituem, atualmente, uma arena temática transversal e intersetorial que objetiva integrar grande diversidade de atores políticos governamentais e da sociedade civil. A sua constituição enquanto agenda pública, no entanto, é muito recente, e conforma um leque de estruturas normativas historicamente construídas no nível societário sobre as ‘juventudes’ que alimentam a institucionalização do tema na evolução das políticas sociais direcionadas a essa faixa etária.

O debate sobre essas políticas passa a ganhar maior força na arena decisória governamental no início da década passada, inclusive com a criação, em 2004, na Câmara dos Deputados, da Comissão Especial de Políticas Públicas para a Juventude, originando um processo de Conferências Estaduais da Juventude que culminaria na organização da 1ª Conferência Nacional da Juventude, em 2008. Dessa comissão partiu: (a) a Proposta de Emenda à Constituição (PEC 138-A/2005) que inclui a expressão "jovem" na denominação do Capítulo VII e oferece nova redação ao Art.227 da Constituição, aprovada e promulgada em 2010; (b) o Estatuto de Direitos da Juventude (PL 27/2007), aprovado e publicado no segundo semestre de 2013; e (c) o Plano Nacional de Juventude (PL 4530/2004), que estabelece objetivos e metas a serem alcançadas pelos governos federativos.

Conforme citado anteriormente, após o avanço da descentralização nas políticas sociais da área da saúde, educação e assistência social – condição para a universalização prevista no texto constituinte – durante os anos 90, foi iniciado um processo de multiplicação de programas governamentais de iniciativa do governo federal: segundo o ‘Catálogo de Programas Federais para os Municípios: fortalecimento da gestão municipal’, em 2011 havia 216 programas federais, sendo que três anos antes, em 2008, o número era de 186.

Nesse contexto, Farah (2012, p. 03 e 14) identifica uma tensão entre os movimentos de descentralização, que ainda contavam com inovações partindo dos níveis locais, e o movimento de definição normativa das políticas públicas pela união, num processo progressivo na direção de um maior “controle pelo centro”, em que os programas surgem como característica preponderante das relações intergovernamentais na área social.

O sucesso do Programa Bolsa Família (PBF), coordenado pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, ao longo de seu desenvolvimento institucional, passou a influenciar também outras políticas setoriais. Além disso, diversas políticas temáticas, como é o caso das políticas específicas para públicos-alvo como as juventudes, passaram a desenvolver um *modus operandi* influenciado pelo PBF. Portanto, nesse novo leque de iniciativas, é possível observar que “a ênfase não era mais apenas atingir todos os municípios, mas alcançar o público beneficiário nesses municípios” (Idem, p. 15).

Segundo Wright (1988 *apud* Licio, 2011, p. 459), há grande diversidade dentro das ações de um mesmo programa, possibilitando relações intergovernamentais mais hierárquicas ou passíveis de negociação. Dessa forma, os arranjos federativos podem representar processos de distintos níveis de centralização e descentralização decisória, fiscal e administrativa.

1.4. A Criação e a Evolução do Projovem

No ano de 2005, foi criada a Secretaria Nacional de Juventude (SNJ), o Conselho Nacional de Juventude (CONJUVE) e o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (Projovem), em sua primeira versão, por meio da Lei nº 11.129/2005. Tais iniciativas, oriundas tanto do poder legislativo quanto do poder executivo, representaram esforços para transformar as políticas públicas de juventude em políticas de Estado, presentes na legislação nacional.

A SNJ, ligada à Presidência da República, passa a coordenar as iniciativas políticas para a juventude no âmbito do executivo federal, em diálogo com o CONJUVE, cuja finalidade é de “formular e propor diretrizes da ação governamental voltadas à promoção de políticas públicas de juventude, fomentar estudos e pesquisas acerca da realidade socioeconômica

juvenil e o intercâmbio entre as organizações juvenis nacionais e internacionais” (BRASIL, 2005), com composição de um terço de integrantes do poder público e dois terços da sociedade civil.

Os avanços na institucionalização nacional do tema da juventude e os diversos relatórios técnicos e diagnósticos sobre o tema levaram à amplificação da primeira versão do Projovem, que era coordenado pela SNJ. O desenho interministerial se consolida no lançamento, em 2007, do Programa Projovem Integrado, que uniu seis programas anteriores – Agente Jovem, Saberes da Terra, Consórcio Social da Juventude, Juventude Cidadã, Escola de Fábrica e o próprio Projovem – e entrou em funcionamento no início de 2008.

Conforme a Lei nº 11.692/2008, que o rege, e o Decreto nº 6.629/2008, que o regulamenta, a finalidade e objetivo do programa é executar ações integradas que reintegrem os jovens brasileiros, de 15 a 29 anos, ao sistema educacional e que promovam sua qualificação profissional, proteção social à sua família e uma formação inicial em desenvolvimento humano, por meio de cursos específicos conforme a modalidade na qual os beneficiários participam. No executivo federal, sua gestão e execução conta com a participação da Secretaria-Geral da Presidência da República, por meio da SNJ, e dos Ministérios da Educação (MEC), do Trabalho e Emprego (MTE) e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), que constituem o Conselho Gestor (COGEP), órgão máximo de deliberação responsável pela normatização, coordenação interministerial e regulação nacional junto aos comitês gestores de cada modalidade. Os comitês das modalidades, por sua vez, são subordinados ao COGEP e responsáveis pela coordenação intergovernamental em sua implementação junto aos órgãos públicos temáticos presentes na administração pública dos entes federados.

1.5. Análise dos traços Institucionais dos Setores no Desenho de um Programa Federal

A análise do desenho institucional do Programa Projovem Integrado revela como a institucionalidade construída e reconstruída dentro de cada setor da política social durante o processo de descentralização administrativa está presente nas quatro modalidades que o constitui, conforme explicitado a seguir.

A primeira modalidade, o *Projovem Adolescente – Serviço Socioeducativo*, é coordenada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, e prevê a proteção social, a prevenção ao risco e a inserção no sistema educacional básico de adolescentes de 15 a 17 anos pertencentes à famílias beneficiários do Bolsa Família, entre outros critérios, em um ciclo de um ano de duração. A participação dos municípios é condicionada à sua habilitação

básica no Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e à existência de pelo menos um Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) em sua jurisdição. Os recursos para sua execução são co-financiados pela União e pelos Estados, por intermédio de seus respectivos fundos de assistência social, balizados pelos critérios do Conselho Nacional de Assistência Social.

A segunda modalidade, o *Projovem Urbano*, é coordenado pelo Ministério da Educação (MEC)⁶ e prevê a elevação da escolaridade – vide conclusão do ensino fundamental –, a qualificação profissional inicial e a participação cidadã para os jovens de 18 a 29 anos que não tenham concluído o ensino fundamental, por meio de um curso de um ano e meio de duração. A participação dos estados e dos municípios ocorre mediante a aceitação e assinatura dos termos de adesão do MEC, e reflete a existência dos sistemas paralelos de ensino público estadual e municipal. O financiamento, por sua vez, é essencialmente federal, e ocorre através de transferências do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), ou seja, não se utiliza dos fundos mútuos representados pelo FUNDEB.

O *Projovem Campo – Saberes da Terra*, coordenado pelo Ministério da Educação, prevê o oferecimento do ensino fundamental através da educação para jovens e adultos (EJA), além da qualificação profissional básica para jovens agricultores familiares de 18 a 29 anos que não tenham concluído o ensino fundamental, por meio de um curso de dois anos de duração. A participação dos estados e municípios é condicionada à aceitação de termo de adesão do MEC e o financiamento federal é de caráter suplementar, com recursos transferidos pelo FNDE.

A quarta e última modalidade, o *Projovem Trabalhador*, é coordenada pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), e prevê a preparação e vínculo ao emprego formal ou outras atividades produtivas geradoras de renda por meio da qualificação profissional de jovens de 18 a 29 anos, que estejam desempregados e não tenham o ensino superior, em cursos de duração de 06 meses. Podem participar do programa tanto os estados e municípios, por meio da aceitação do termo de adesão do MTE, quanto organizações de direito público e da sociedade civil, por meio de convênios diretos com o ministério ou através dos municípios, dependendo da submodalidade constituinte do Projovem Trabalhador:

- a. *Consórcio Social da Juventude*: se caracteriza pela participação indireta da União, mediante convênios com entidades privadas sem fins lucrativos para o atendimento aos jovens beneficiários;

⁶ Entre os anos de 2008 e 2011, a SNJ era responsável pela sua coordenação. O Ministério da Educação assume esse papel, liberando a SNJ para poder exercer sua função principal de coordenação interministerial e avaliação externa dos demais ministérios na execução das modalidades do programa integrado.

- b. *Juventude Cidadã*: se caracteriza pela participação direta dos estados e municípios no atendimento aos jovens;
- c. *Escola de fábrica*: se caracteriza pela integração entre ações de qualificação social e profissional em parceira com o setor produtivo;
- d. *Empreendedorismo juvenil*: se caracteriza pelo fomento às atividades empreendedoras como formas alternativas de inserção dos jovens ao mundo do trabalho.

Cabe observar que, no caso do Programa Projovem Integrado, o processo de *aprendizagem interministerial*, presente nos últimos anos em meio à multiplicação de programas oriundos do executivo federal, é evidenciado em duas características constitutivas dessa iniciativa para a juventude: a previsão de transferências monetárias aos jovens beneficiários – exceto para a modalidade Projovem Adolescentes – e a focalização do público alvo utilizando o Cadastro Único de Programas Sociais, um importante mecanismo de coordenação intergovernamental (Bichir, 2011).

A seguir apresentamos um quadro que resume as principais competências federativas presentes em cada uma das modalidades previstas no Projovem.

Quadro 01. Competências federativas no desenho do Programa Projovem Integrado

Modalidade	Elementos constitutivos	União	Estados	Municípios
Projovem Adolescentes - Serviço Socio-educativo	Financiamento	Co-financiamento por meio dos respectivos fundos de assistência social (nacional, estadual e municipal), conforme diretrizes do Conselho Nacional de Assistência Social		
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	Condicionais		Habilitação básica no Sistema Único de Assistência Social (SUAS)	
			Existência de pelo menos um Centro de Referência de Assistência Social (CRAS)	

	Competências	Normatização, regulação, avaliação e monitoramento; Apoio financeiro e técnico aos governos subnacionais; Produção e distribuição de materiais didático e pedagógicos	Apoio técnico aos municípios; Monitoramento em âmbito estadual; Multiplicação da concepção e metodologia federal; Integração, em âmbito estadual, com demais políticas públicas	Referenciamento junto aos CREAs; Execução das atividades; Acompanhamento das famílias dos beneficiários; Alimentação do CadÚnico e demais sistemas; Capacitação dos profissionais; Pautar temática da juventude no âmbito local; Integração com demais modalidades do Programa no nível local
Projovem Urbano Ministério da Educação	Financiamento	Financiamento federal por meio de transferências de recursos do FNDE aos estados e municípios		
	Condicionais	Condisionalidades	Aceitação dos termos de adesão	
	Competências	Normatização, regulação, avaliação e monitoramento; Apoio financeiro e técnico aos governos subnacionais; Produção e distribuição de material didático e pedagógico	Execução das atividades; Prestação de contas ao FNDE; Capacitação dos profissionais; Adoção integral do material didático disponibilizado pela união; Integração com demais modalidades do Programa no nível local	
Projovem Campo - Saberes da Terra Ministério da Educação	Financiamento	Financiamento suplementar da execução das atividades, com contrapartidas financeiras dos entes federativos		
	Condicionais	Condicionais	Aceitação dos termos de adesão; Compromisso com o Plano de Metas Todos pela Educação.	
	Competências	Normatização, regulação, avaliação e monitoramento; Apoio financeiro e técnico aos governos subnacionais; Estabelecimento de convênios com instituições públicas	Execução das atividades; Prestação de contas ao FNDE; Capacitação dos profissionais; Providenciar documentação básica para os beneficiários; Integração com demais modalidades do Programa no nível local; Articulação com movimentos sociais rurais para a divulgação e execução das atividades.	

de ensino superior
para a produção de
material didático ou
execução de
determinadas
atividades.

Projovem	Financiamento	Financiamento federal por meio de transferências <i>ad hoc</i> do MTE aos entes federados e demais executores	
Trabalhador	Condicionalidades	Aceitação dos termos de adesão	
Ministério do Trabalho e Emprego	Competências	Normatização, regulação, avaliação e monitoramento; Apoio financeiro e técnico aos governos subnacionais; Elaboração de diretrizes pedagógicas.	Execução das atividades; Capacitação dos profissionais; Inserir no mínimo 30% dos beneficiários no mercado de trabalho ou outras fontes produtivas de geração de renda; Integração com demais modalidades do Programa no nível local;

Fonte: elaboração própria.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da breve análise realizada, foi possível perceber como a coordenação intergovernamental de cada modalidade do Projovem tem um desenho que se diferencia bastante de setor em setor, segundo as principais características e contingências presentes em seus arranjos institucionais. A intenção intersetorial das políticas sociais para as juventudes torna a arquitetura institucional mais complexa, pois necessita prever a operacionalização temática da engenharia institucional historicamente constituída pelos setores da educação, da assistência social e do trabalho no intuito de agrega-los a um programa único, com o objetivo de integrar socialmente seu público-alvo por meio de abordagens diversas. Esse trabalho ilumina a emergência de um novo padrão de incorporação de temáticas sociais em uma nova forma de operação das relações intergovernamentais sob o leque de programas federais.

Uma análise do desenho do programa, sem dúvida, coloca em questão dificuldades para a implementação de uma iniciativa complexa, dado o conhecimento do já complicado processo de execução de políticas setoriais na federação brasileira. É importante examinar, portanto, como programas intersetoriais tem sido implementados no Brasil e, além disso,

analisar uma lacuna presente nesse trabalho relativa a uma problemática que se adiciona às relações intergovernamentais: como garantir que o objetivo primordial de uma programa dessa natureza seja alcançado, levando em conta seu traço intersetorial e, assim, a necessidade de um segundo componente de coordenação, o intragovernamental?

Referências bibliográficas

Artigos e livros consultados

- ALMEIDA**, Maria Hermínia Tavares de (2000) *Federalismo e proteção social: a experiência brasileira em perspectiva comparada.* (Texto digitado. Disponível em <http://www.fflch.usp.br/dcp/docentes/almeida>)
- ALMEIDA**, Maria Hermínia Tavares de Almeida (2004) *A política social no governo Lula.* Texto digitado. s/d. Disponível no site www.fflch.usp.br/dcp/almeida.
- ALMEIDA**, Maria Hermínia Tavares de (2005) Recentralizando a federação. *Rev. Sociol. Polit.*, June, no.24, p.29-40.
- ARRETCHE**, Marta T.S (1996) "Mitos da Descentralização: Maior Democracia e Eficiência nas Políticas Públicas", in: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 11(31), PP. 44-66.
- ARRETCHE**, Marta T.S (1999) Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. *RBCS – Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 14, n. 40, p. 111- 141, junho.
- ARRETCHE**, Marta (2002) Federalismos e relações intergovernamentais no Brasil: a reforma dos programas sociais. *Dados*, v. 45, n.3, 431-458.
- ARRETCHE**, Marta (2004) Federalismo e políticas sócias no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo em Perspectiva*, v.18, n. 2, pp. 17-26.
- ARRETCHE**, Marta (2012). ."As relações verticais na federação: explorando o problema da descentralização e da autonomia" In: *A Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV; Editora FIOCRUZ, pp. 145-173.
- BICHIR**, Renata Mirandola (2011) *Mecanismos federais de coordenação de políticas sociais e capacidades institucionais locais: o caso do Programa Bolsa Família*. Tese de doutorado em Ciência Política. IUPERJ, Rio de Janeiro, Capítulo 1 e Considerações finais.
- BRANCO**, Pedro P. M (2005). "Juventude e trabalho: desafios e perspectivas para as políticas públicas". In: **ABRAMO**, H. W.; **BRANCO**, P. P. M. (Org.) *Retratos da juventude brasileira: análise de uma pesquisa nacional*. São Paulo: Instituto Cidadania e Fundação Perseu Abramo.
- EATON**, Kent (2012). "Decentralization and Federalism" In *Routledge Handbook of Latin American Politics*, Peter Kingstone and Deborah Yashar Eds. New York: Routledge.
- EATON**, Kent, and J Tyler **DICKOVIK** (2004). The Politics of Re-Centralization in Argentina and Brazil. *Latin American Research Review*, 39(1), 90-122.
- ELAZAR**, D. (1987). *Exploring Federalism*. Tuscaloosa : University of Alabama.

- FALLETI**, Tulia (2005). A Sequential Theory of Decentralization: Latin American Cases in Comparative Perspective. *American Political Science Review* 99(3): 327-346.
- FALLETI**, Tulia (2006). Efeitos da descentralização nas relações intergovernamentais: o Brasil em perspectiva comparada. *Sociologias*, Dez, no.16, p.46-85. ISSN 1517-4522
- FARAH**, Marta (2012). Políticas públicas e municípios: inovação ou adesão? Texto preparado para apresentação no Colóquio Internacional “*Analyser les politiques publiques brésiliennes*”. Institute de Amériques, 05 et 06 Juillet.
- FARAH**, Marta Ferreira Santos (2006) Gender and public policies. *Revista Estudos Feministas*, v.1, p.1 – 20.
- GIBSON**, Edward L., Ernesto F. **CALVO**, and Tulia G. **FALLETI** (2004). “Reallocation Federalism: Legislative Overrepresentation and Public Spending in the Western Hemisphere”, In: *Federalism and Democracy in Latin America*, ed. Edward L. Gibson, 173-196. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- GRINDEL**, Marilee (2007). *Going Local: Decentralization, Democratization, and the Promise of Good Governance*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- HAGGARG**, Stephan, and Matthew D. **MCCUBBINS** (2001). “Political Institutions and the Determinants of Public Policy” In *Presidents, Parliaments, and Policy*, 1-20. New York, NY: Cambridge University Press.
- LICIO**, E. C.; **MESQUITA**, C. S.; **CURRALERO**, C. R. B (2011). Desafios para a coordenação intergovernamental do Programa Bolsa Família. *Revista de Administração de Empresas*, v. 51, n. 5, p. 458-470, 2011
- LICIO**, Elaine (2012) *Para além da recentralização: os caminhos da coordenação federativa do Programa Bolsa Família (2003-2010)*, Ano de obtenção: 2012. Tese de doutorado em Política Social. Universidade de Brasília – UnB.
- RICH**, Jessica A. J., and Eduardo J. **GÓMEZ** (2012). Centralizing Decentralized Governance in Brazil. *Publius: The Journal of Federalism*. 42(4), 636-661,
- RIKER**, W. (1975). Federalism. In *Handbook of Political Science*, eds. Fred Greenstein and Nelson Polsby, Vol 5., pp 93-172.
- RODDEN**, Jonathan (2005). Federalismo e descentralização em perspectiva comparada: sobre significados e medidas. *Rev. Sociol. Polit.*, Curitiba, n. 24, p. 9-27.
- SOLA**, Lourdes; **KUGELMAS**, Eduardo (1999) Recentralização/descentralização: dinâmica do regime federativo no Brasil dos anos 90. *Tempo Social. Revista de Sociologia da USP*, v.11, n.2, p. P. 63-83.
- SOUZA**, Celina (2001). Federalismo e Gasto Social no Brasil: Tensões e Tendências. *Lua Nova*, nº 52, pp. 5-28.
- SOUZA**, Celina (2005). Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. *Revista de Sociologia e Política*. Curitiba, 24, p. 105-121, junho
- SPOSITO**, M. P (2003). Juventude e políticas públicas no Brasil, co-autoria com CARRANO, Paulo Cesar, *Revista Brasileira de Educação*. ANPEd. São Paulo: Autores Associados, número 24, set/de, pp 16-39.

Leis e decretos consultados

BRASIL. Lei nº 11.129, de 30 de junho de 2005. *Institui o Programa Nacional de Inclusão de Jovens – ProJovem; cria o Conselho Nacional da Juventude – CNJ e a Secretaria Nacional de Juventude; altera as Leis nos 10.683, de 28 de maio de 2003, e 10.429, de 24 de abril de 2002; e dá outras providências.* Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo. Brasília, DF, 01 de julho de 2005.

BRASIL. Lei nº 11.692, de 10 de junho de 2008. *Dispõe sobre o Programa Nacional de Inclusão de Jovens - Projovem, instituído pela Lei no 11.129, de 30 de junho de 2005; altera a Lei no 10.836, de 9 de janeiro de 2004; revoga dispositivos das Leis nos 9.608, de 18 de fevereiro de 1998, 10.748, de 22 de outubro de 2003, 10.940, de 27 de agosto de 2004, 11.129, de 30 de junho de 2005, e 11.180, de 23 de setembro de 2005; e dá outras providências.* Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo. Brasília, DF, 11 de junho de 2008.

BRASIL. Decreto nº 6.629, de 04 de novembro de 2008. *Regulamenta o Programa Nacional de Inclusão de Jovens - Projovem, instituído pela Lei no 11.129, de 30 de junho de 2005, e regido pela Lei no 11.692, de 10 de junho de 2008, e dá outras providências.* Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo. Brasília, DF, 05 de novembro de 2008.

BRASIL. Lei nº 12.852, de 05 de agosto de 2013. *Institui o Estatuto da Juventude e dispõe sobre os direitos dos jovens, os princípios e diretrizes das políticas públicas de juventude e o Sistema Nacional de Juventude – SINAJUVE.* Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo. Brasília, DF, 06 de outubro de 2013.