

## GOVERNANÇA DE PROGRAMAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS: ANÁLISE DO PROJovem URBANO NO ESTADO DE MATO GROSSO – 2009/2010

GOVERNANCE OF PROGRAMS OF PUBLIC POLICY:  
PROJovem URBAN ANALYSIS IN MATO GROSSO - 2009/2010

José Kennedy Lopes Silva<sup>1</sup>  
Mariluce Paes de Souza<sup>2</sup>

### RESUMO

Este artigo tem como objetivo descrever as práticas da Governança na execução de Políticas Públicas por meio do caso do Programa Projovem Urbano no Estado de Mato Grosso - 2009/2010, cuja função foi fomentar a reinserção educacional de 7.200 jovens com idades entre 18 e 29 anos em onze municípios do Estado. O objetivo deste trabalho é descrever as práticas estabelecidas de Governança no Projeto pelos atores envolvidos: Governo Federal, representado pela Coordenação Nacional do Projovem Urbano, Governo do Estado de Mato Grosso, representado pela Secretaria de Estado, Emprego, Trabalho e Assistência Social, e a organização da sociedade civil de interesse público contratada para ser a responsável pela execução do projeto no Estado de Mato Grosso, identificada neste estudo como OSCIP A. Na base teórica, a discussão versa sobre Governança, Política Pública e Governança Pública. O método utilizado privilegia a abordagem qualitativa e a descritiva com pesquisa participante para coleta e análise de dados, documental e discussão entre os autores sobre a Governança praticada no Programa. Constatou-se a falta de alinhamento dos interesses entre os atores envolvidos, o que resultou na assimetria de informação e na ausência de uma boa Governança. Concluiu-se que houve falhas de Governança entre os atores, o que comprometeu os resultados do projeto.

**Palavras-chave:** Projovem Urbano. Governança. Política Pública. Mato Grosso.

### ABSTRACT

This article aims to describe the practices Governance in implementing Public Policy through the case Program Projovem Urban in the state of Mato Grosso - 2009/2010 whose function was to foster the educational reintegration 7,200 young people aged between 18 and 29 years, in eleven municipalities of state. The objective of this paper is to describe the practices established in Governance Project of the *stakeholders*: Federal Government, represented by the National Coordination of Urban Projovem, Government of Mato Grosso, represented by the Secretary of State for Employment, Labour and Social Welfare and the organization of civil society in the public interest contracted to be responsible for implementing the project in the State of Mato Grosso, identified in this study as OSCIP A. On a theoretical basis, the discussion is about Governance, Public Policy and Public Governance. The method focuses on qualitative and descriptive approach with participant to collect and analyze data, document and discussion among authors on Governance practiced in the research Program. It found a lack of alignment of interests among *stakeholders*, resulting in information asymmetry and lack of good governance. It was concluded that there were failures of governance between the actors, which compromised the results of the project.

**Keywords:** Urban Projovem. Governance. Public Policy. Mato Grosso.

<sup>1</sup> Especialista em Planejamento e Ger. Estratégico. Estudante do Programa em Pós-graduação Mestrado em Administração da UNIR (PPGMAD-UNIR). E-mail: kennedysilv@gmail.com.

<sup>2</sup> Pós-doutorado em Administração. Docente do PPGMAD-UNIR. E-mail: mariluce@unir.br.

## 1 INTRODUÇÃO

O Programa Nacional de Inclusão de Jovens: Educação, Qualificação e Ação Comunitária – ProJovem Urbano (PJU) é voltado para a população juvenil com idade entre 18 e 29 anos que não concluiu o ensino fundamental, que não se encontra preparada para o mercado de trabalho e sem acesso ao atendimento de Políticas Públicas. O PJU tem o intuito também de promover a inserção social por meio da qualificação profissional e acontece em quase todo o território nacional, sendo executado conforme as características culturais de cada região (COORDENAÇÃO NACIONAL DO PROJOVEM URBANO, 2010).

A constituição desse Programa está vinculada à Secretaria Nacional de Juventude, do Conselho Nacional de Juventude, órgão colegiado integrante da estrutura básica da Secretaria Geral da Presidência da República, composto por representantes de órgãos governamentais, organizações juvenis não estatais e personalidades reconhecidas pelo seu trabalho com jovens. O PJU foi criado em 2005, por meio da Medida Provisória nº 238, de 01/02/2005, transformada na Lei 11.129, de 30/06/2005 (COORDENAÇÃO NACIONAL DO PROJOVEM URBANO, 2010).

No desenvolvimento no Estado de Mato Grosso, a matriz pedagógica do curso estava dividida em Unidades Formativas, num total de seis unidades. Cada unidade durava três meses e, a cada uma delas, correspondia um eixo temático que se relacionava aos objetivos de Formação Básica, Cidadã e Profissional do PJU. A cada ciclo (seis meses), era realizado um Exame Nacional, cujo propósito era avaliar o conhecimento adquirido pelo jovem e também a quantidade de alunos no programa. Ao todo, foram três exames. Um em agosto de 2009, outro em abril de 2010 e o último em outubro de 2010.

Para a CNPJU colocar em prática esse Programa, era preciso que se ativesse à necessidade de aprendizado dos mecanismos de Governança entre os atores participantes e, por isso, este trabalho tem como mote teórico a discussão de Governança, que, para Rosenau (2000), são as ações orientadas por objetivos que podem ou não ser oriundas de responsabilidades formais. Complementa o autor dizendo que Governança tem seu conceito mais amplo que governo, pois engloba as instituições governamentais, mas também mecanismos informais das organizações privadas.

Partindo do pressuposto do estabelecimento de Governança na implementação e na execução dessa política pública, Fontes Filho (2003) destaca que há várias semelhanças entre Governança aplicada nas organizações privadas e nas públicas, pois em ambas se constata os mesmos problemas da teoria de agência e da teoria de *stakeholders*.

A partir da percepção de que se fazia necessário um alinhamento de interesses entre os participantes executores do PJU para que este fosse executado da melhor maneira possível, fez-se o seguinte questionamento: quais as características da Governança praticada entre os atores envolvidos na execução do PJU em Mato Grosso? Para responder a esse questionamento, foram investigados os seguintes pressupostos teóricos: Bresser-Pereira (1997; 2007); Rosenau (2000); Alves (2001); Fontes Filho (2003); Kissler e Heidemann (2006); Gomides e Silva (2009); Silveira (2004; 2010) e também as informações oferecidas no sítio da CNPJU.

Este artigo tem como objetivo descrever as práticas de Governança no Projeto pelos atores envolvidos: Governo Federal, representado pela Coordenação Nacional do ProJovem Urbano (CNPJU), Governo do Estado de Mato Grosso, representado pela Secretaria de Estado, Emprego, Trabalho e Assistência Social (SETECS), e a organização da sociedade civil de interesse público

contratada para ser a responsável pela execução do projeto no Estado de Mato Grosso, identificada neste estudo como OSCIP A.

O trabalho foi construído sob o método de pesquisa qualitativa e descritiva, com o uso de técnicas interpretativas praticadas pelos pesquisadores para a produção deste estudo, por meio das coletas de dados utilizadas, tais como: observação-participante, pesquisa documental e pela forma com que foi conduzida a análise de dados.

Este texto está dividido em cinco seções. Na seção 2, fazem-se as discussões referentes à análise teórica de Governança e Política Pública. Na 3, encontram-se a abordagem metodológica de como este estudo foi desenvolvido e também as análises por meio dos métodos de pesquisa. Na seção 4, apresenta-se o PJU, sua estrutura organizacional e descreve-se como o Programa foi gerido. Por último, apresentam-se as considerações finais do trabalho com inferências sobre a Governança praticada no PJU em Mato Grosso.

## **2 REFERENCIAL TEÓRICO-EMPIRICO**

Para fundamentar a discussão sobre Governança, Governabilidade e Governança Pública, bases teóricas deste artigo, foram utilizados os estudos de Bresser-Pereira (1997; 2007); Rosenau (2000); Alves (2001); Fontes Filho (2003); Kissler e Heidemann (2006); Gomides e Silva (2009); Silveira (2010), entre outros. Para compreender o objeto estudado, foi necessário discutir o que são Políticas Públicas, com a utilização dos estudos de Santos (2009), Secchi (2010) e Dias e Matos (2012).

### **2.1 CONCEITOS DE GOVERNANÇA: SÍNTESE HISTÓRICA E AS SUAS CARACTERÍSTICAS**

A discussão de Governança é algo recente na academia. Trata-se de um debate ainda incipiente, no entanto inicia-se a partir da década de 1970 com os estudos de Jensen e Meckling sobre Governança Corporativa (SILVEIRA, 2010).

Alves (2001) e Frey (2007) apontam que Governança é um conceito muito difuso e pode ser aplicado aos diversos métodos de gestão, seja para órgãos públicos, privados e também relacionados ao meio ambiente. Araújo (2002) vem corroborar as afirmações de Alves e Frey, porém acrescenta que Governança não possui uma definição muito clara entre os autores, porque deriva de suas nacionalidades, posições ideológicas e das prioridades que cada um aponta em seus conceitos.

Barcellos et al. (2007) trazem a aplicação do conceito de Governança no Brasil e concordam com os demais autores dizendo que o conceito é bastante amplo, com diversas aplicações e referendam que o termo é mais usado no país para apontar a participação dos movimentos sociais nos processos decisórios.

Conseqüentemente, há a necessidade de se aprimorar ainda mais a discussão na academia sobre o tema Governança, para que se possa compreender de forma mais concisa o estabelecimento de Governança tanto nas instituições públicas como nas privadas, na participação dos movimentos sociais e na sociedade.

O ponto de partida é o conceito geral de Governança discutido por Rosenau (2000, p. 16): “um sistema de ordenação que depende de sentidos intersubjetivos, mas também de constituições

e estatutos formalmente instituídos”. Já para Alves (2001), Governança busca a melhoria dos resultados das pessoas e das instituições. Compreende-se, então, que deve haver uma harmonia entre os conceitos desses autores, os quais determinam a junção das práticas das pessoas dentro das organizações.

Para Santos (2009), Governança é a capacidade do Estado de formular e implementar as Políticas Públicas para a melhoria da sociedade e com o apoio da governabilidade para o alcance de resultados, sendo que esse conceito corrobora a indagação sobre Governança local de Dias e Matos (2012). Para eles, Governança local é o compartilhamento de responsabilidades para implantação de Políticas Públicas entre o setor público, o privado e o terceiro setor.

Nesse sentido, Bresser-Pereira (1997) apresenta quatro processos básicos da reforma do Estado dos anos de 1990: a) delimitação das funções do Estado; b) a redução da interferência do Estado; c) o aumento da Governança do Estado e d) o aumento da Governabilidade. Destacam-se os processos que tratam de Governança e Governabilidade e da capacidade do Estado de tomar decisões efetivas para a formação de Políticas Públicas e que garantam às instituições políticas a capacidade de gerenciar os interesses do Estado e da sociedade de forma mais democrática.

Santos (1997) avalia a capacidade governativa de criação de Governança entre o executivo e legislativo no Brasil pós-constituente e pontua três fatores contemporâneos que influenciaram os governos e as práticas de Governança no país: ajuste da economia e reforma do Estado; resgate da dívida social e enfrentamento dos desafios anteriores, mantendo-se a ordem democrática. Para a autora, essa avaliação perpassa também transformações econômicas e culturais.

Fontes Filho (2003) estuda a prática de Governança nas organizações públicas. De acordo com seus estudos, faz-se necessário o uso das teorias das agências e institucional, pois nessas organizações há algumas diferenças e semelhanças na Governança praticada em organizações privadas, com destaque para a explanação sobre propriedade e gestão.

Gomides e Silva (2009) apontam que Governança é a capacidade de a sociedade dotar de sistemas de representação, de instituições e processos para se gerirem de forma voluntária sem o uso de poder, o que necessita da transparência das decisões políticas e do envolvimento para a tomada de decisão. Araújo (2002) diz que Governabilidade são as próprias relações de poder e de postura diante da legitimidade do Estado para a sociedade civil.

Corroborando, Bresser-Pereira (1997) aponta que os conceitos de Governança e Governabilidade são mal formulados, por isso bastante confundidos e, conseqüentemente, mal aplicados. Entretanto, na concepção de Matias-Pereira (2010), Governabilidade provém da capacidade do Governo de legitimar os seus interesses, e Governança é oriunda de uma parcela dessa legitimidade que é responsável por elaborar e implementar Políticas Públicas em parcerias com grupos específicos. Por outro lado, Santos (1997) afirma que, com a ampliação dos conceitos de Governança, fica cada vez mais difícil distingui-la do conceito de Governabilidade e é comum a confusão dos conceitos pelos pesquisadores dos temas. A autora acredita que é importante, acima dos conceitos de Governabilidade e Governança, a discussão de Capacidade Governativa.

A Capacidade Governativa apresenta o potencial de colocar em prática as discussões apontadas nas definições de Governabilidade e Governança. Desse modo, Santos destaca

como a capacidade de um sistema político de produzir Políticas Públicas que resolvam os problemas da sociedade, ou, dizendo de outra forma, de converter o potencial político de um dado conjunto de

instituições e práticas políticas em capacidade de definir, implementar e sustentar políticas (SANTOS, 1997, p. 4).

É parte deste artigo discussões sobre Políticas Públicas. Santos (2009, p. 31) conceitua Política Pública “como resultado de uma complexa interação entre agências estatais e organizações não-estatais. Rejeita-se com isso a abordagem que parte do Estado como o único ator relevante neste processo”. Situação semelhante à abordagem de Bresser-Pereira (2007), ao dizer que Governança envolve um processo mais amplo, pois busca a participação de organizações públicas não estatais, empresas comerciais e organizações internacionais (*stakeholders*) para participar do processo de decisão em Políticas Públicas, sendo que o governo ainda é o ator central (agente principal) do processo.

Dias e Matos (2012) acompanham as ideias discutidas por Santos (2009) e Bresser-Pereira (2007), ao conceituarem Políticas Públicas como um conjunto de princípios que contribuem para que o Estado consiga gerir ações que solucionem problemas da sociedade por meio de um programa de ação governamental executada por seus próprios órgãos ou por organizações do terceiro setor, que, no caso do PJU, foi executado em parceria com setores das três esferas governamentais e com uma OSCIP.

Política Pública encaixa-se em duas abordagens: estáticas e multicêntricas. As primeiras são originalmente pautadas pelo Estado, e as multicêntricas envolvem outros atores em sua implementação e execução; o essencial de uma política pública é resolver um problema público, para isso, é necessário buscar a participação de vários atores não estatais para a solução de problemas (SECCHI, 2010).

O estudo aborda uma política pública que envolve vários atores de serviços públicos, na busca de compreender como é realizada a Governança Pública do objeto estudado. Nessa tentativa, os conceitos de Kissler e Heidemann (2006) são importantes para entender como as Políticas Públicas se orientam por determinados elementos de gestão e princípios de Governança Corporativa, como transparência e legitimidade. Transformar o antigo Estado de serviço em moderno Estado que produz bens sociais perpassa por transformações de Governança e relação entre novos atores.

Para Bresser-Pereira (2007), a Governança Pública no Brasil foi influenciada pelo modelo britânico de gestão pública, no qual a sociedade exige novos serviços. Esses não são executados diretamente pelo Estado, e sim por organizações não estatais (ONGs, OSCIP, entre outros) e solicitam um modelo de Governança que envolve outros atores no processo de governar.

Para o processo de Governança Pública, é necessário o envolvimento dos atores e das instituições, cada um em sua área específica, para aprimorar as possibilidades de negociação e de participação na execução de uma política pública. Nesse sentido, a noção de Governança Pública deve sempre ser pautada pela coletividade dos interesses dos participantes para alcançar resultados efetivos e o bem comum social (FONSECA; BURSZTYN, 2009).

Na prática de Governança Pública, é necessário verificar algumas ferramentas de Governança efetuadas na iniciativa privada, como a discussão de Fontes Filho (2003), que aborda a teoria de agência e as suas limitações, partindo da separação de propriedade e gestão. Dessa discussão surge a assimetria de informação e é nesse ponto que a teoria de agência deve procurar agir.

Bresser-Pereira (2007) diz que a assimetria de informação para serviços sociais é enorme e envolve importantes questões de direitos humanos, o que remete à política pública estudada

neste trabalho. Já Carvalho (2002) conceitua Governança como normas e princípios para corrigir os problemas de agência e apresenta os problemas inerentes à assimetria de informação entre os atores envolvidos em projetos produtivos, como é o caso do PJU.

Com base na discussão desses autores sobre Governança, relacionados à teoria de agência e ao problema de assimetria de informação, é percebida a necessidade da aplicação coerente dessas teorias no PJU para que o Programa possa alcançar os resultados propostos em seu planejamento.

O horizonte de planejamento é outro ponto delicado na teoria de agência nas organizações privadas, pois nestas pode ser de longo prazo, mas nas públicas é de curto prazo (mandato do governante), o que pode comprometer a efetividade das Políticas Públicas de médio e longo prazo.

De acordo com vários autores, a teoria da agência apresenta problemas ao ser aplicada nas organizações públicas e sem fins lucrativos, pois há muito dificuldade em aplicar os mecanismos de controle interno e externo e é complexo abordar os objetivos desses tipos de organizações.

Em se tratando da teoria institucional, conforme Fontes Filho (2003), esta busca a legitimação da organização independentemente de sua forma (pública, privada ou terceiro setor), o que na teoria da agência é mais difícil. Nessa teoria, presentificam-se os fatores do comportamento humano para a prática da Governança.

Silveira (2010) relata sobre a essência da teoria da agência, que facilita a compreensão dos papéis do agente, do principal e dos mecanismos de Governança, conforme a figura 1. Pensa-se que essa teoria nos aponte o trabalho dos interesses do agente e do principal, que é caracterizado neste artigo pelos atores Governo Federal (principal) e Governo do Estado e OSCIP A (agentes).

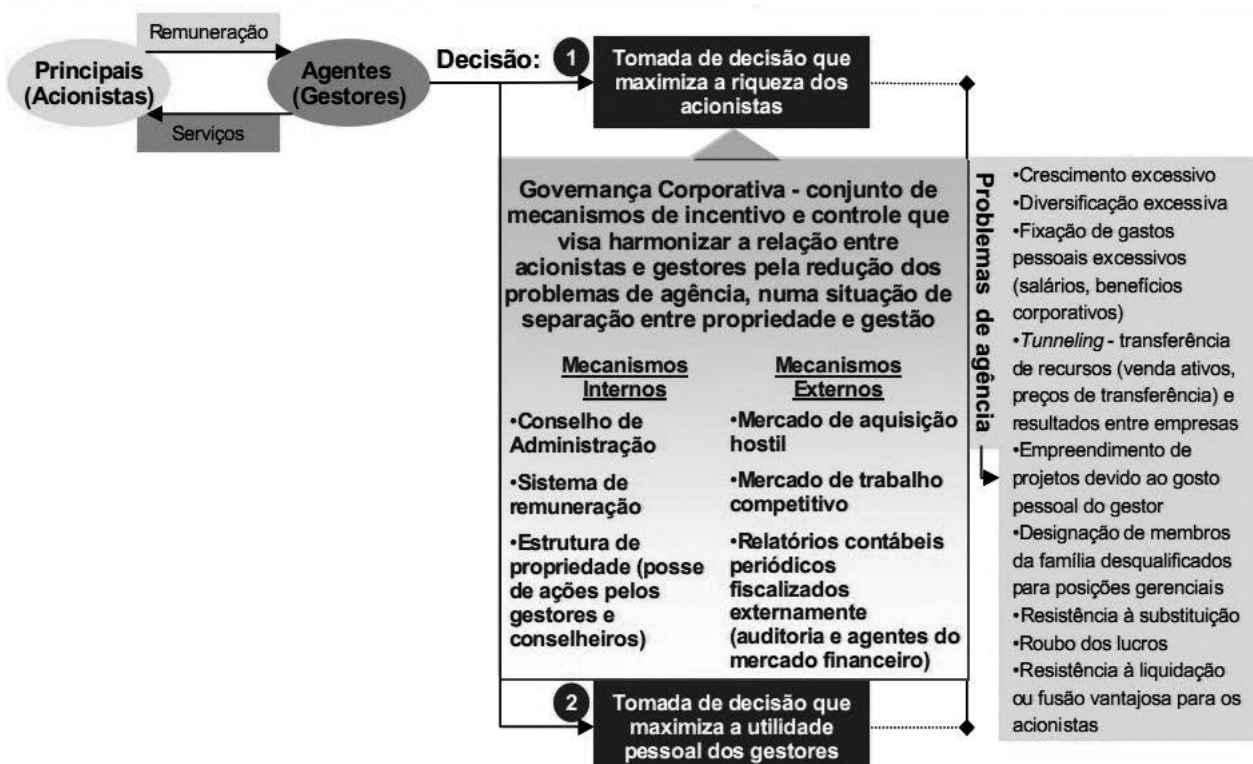


Figura 1 - A Governança Corporativa e o problema do agente-principal  
 Fonte: Silveira, (2004, p. 32)

Os custos de agência, elencados por Silveira (2010), são: custos de estruturação de contratos entre o agente e principal; gastos de monitoramento das atividades do agente pelo principal; gastos promovidos pelo próprio agente para mostrar ao principal os seus atos e se estão a contento do contrato, bem como as perdas residuais decorrentes da diminuição da riqueza do principal e as divergências entre as decisões que maximizariam a riqueza do principal.

Há tipos de instituição que são os atores para a implementação e a execução de Políticas Públicas: secretaria formuladora de Políticas Públicas que participam do núcleo estratégico do governo junto com ministérios e as agências executoras que executam as políticas definidas pelo governo (BRESSER-PEREIRA, 1997). Com isso, o Estado contrata as organizações públicas não estatais para executar seus serviços sociais e científicos, o que aconteceu no PJU com a contratação da OSCIP A.

### 3 METODOLOGIA

O estudo foi efetuado no PJU executado pela OSCIP A, que, por meio de licitação pública, foi escolhida para a implantação desse Programa em Mato Grosso. Uma das funções dessa OSCIP era a contratação da equipe administrativa para a execução do Projeto, sendo que um dos autores deste estudo era contratado pela OSCIP A, o que, portanto, possibilitou a observação do processo de gestão, tendo acesso direto às informações.

O método de investigação utilizado neste estudo é caracterizado como qualitativo-descritivo, com fenômeno estudado em ambiente natural. Foi utilizada análise indutiva, interpretativa e holística.

Foram realizadas observações das práticas de Governança no PJU, coleta e análise de dados do programa, utilizando-se da estratégia da pesquisa participante, uma característica da pesquisa indutiva, que se caracteriza pela interação do pesquisador e dos atores do objeto pesquisado (SIENA, 2007; FLICK, 2009).

A coleta de dados também foi realizada por meio de estudos e análises de documentos, reuniões e situações vivenciadas durante a experiência do pesquisador como membro da equipe gestora do Projeto nos anos de 2009, 2010 e no ano de 2013, no decorrer desta pesquisa, por meio de aprofundamento no referencial teórico sobre Governança e características do PJU utilizando o levantamento e a pesquisa documental, o que valida as situações, os exemplos e as práticas apontadas neste estudo.

No decorrer da pesquisa, em todo o ano de 2013, o sítio da CNPJU foi acessado com o intuito de ter informações em documentos que normatizam e orientam a gestão do PJU. A partir da seleção desse material, reuniram-se os pesquisadores para a leitura e a discussão de quais eram as características da Governança praticada entre os atores PJU e, com isso, relatar as práticas de gestão desse Programa.

A análise de dados foi desenvolvida por meio das seguintes categorias: (1) características e (2) orientações que deveriam ser aplicadas na execução do Projeto. A partir desse levantamento, comparou-se com as aplicações identificadas na construção do PJU realizado em Mato Grosso e, assim, foram analisadas e descritas pela segunda categoria, que foram as abordagens discutidas no referencial teórico sobre Governança, Governabilidade e Política Pública. Por meio da combinação dessas categorias, foram tratados os resultados e as discussões do trabalho.

## **4 RESULTADOS E DISCUSSÕES**

### **4.1 APRESENTAÇÃO DO PJU EM MATO GROSSO**

Para viabilizar essa concepção interdimensional, o PJU tem como característica a gestão intersetorial e compartilhada por diversos órgãos públicos em todas as esferas de governo. Estiveram envolvidos na gestão do PJU os setores de políticas para a juventude, educação, trabalho e desenvolvimento social e cultural. São identificadas as características de Governança discutidas por Fonseca e Bursztyn (2009) e Silveira (2010), que indicam a potencialização do alinhamento de interesses entre os atores envolvidos e a compreensão da filosofia do projeto de forma intersetorial para a sua implementação e a execução devido às dimensões e às peculiaridades do PJU.

O PJU foi executado entre abril de 2009 e dezembro de 2010. O projeto chegou ao estado no final do ano de 2008, por meio da Secretaria de Estado, Emprego, Trabalho e Assistência Social (SETECS) e da Secretaria Estadual de Educação (SEDUC), e sua execução ocorreu a partir do ano de 2009. Envolveram-se SEDUC, SETECS, UFMT e secretarias municipais das cidades contempladas com o PJU, cabendo à Coordenação da Juventude do estado de Mato Grosso, órgão vinculado à SETECS, a função de executar o Projeto.

Posteriormente, essa Coordenação entendeu ser necessário contratar serviços externos para dirigir o PJU no estado, então se deu a contratação da OSCIP A, que passou a configurar na estrutura do Programa e assumiu a responsabilidade de executar o Projeto, ou seja, colocá-lo em prática em nome do governo do estado. A OSCIP A passou, então, a compor e gerir administrativamente o PJU, assumindo para si a responsabilidade de executá-lo.

O PJU em Mato Grosso teve início com 7.200 jovens matriculados. Devido à dimensão geográfica do estado, conforme a figura 2, os municípios contemplados foram divididos em dois polos: polo sul, com estrutura administrativa sediada em Primavera do Leste e que atendia aos municípios de Barra do Garças, Rondonópolis, Tangará da Serra, Cáceres e Pontes e Lacerda; polo norte, com estrutura administrativa sediada em Sinop, com a jurisdição de atender aos municípios de Alta Floresta, Juína, Sorriso e, posteriormente, Juara. Nos municípios, a parceira dava-se com as secretarias municipais de educação e, em alguns, contava ainda com o apoio de outras secretarias.

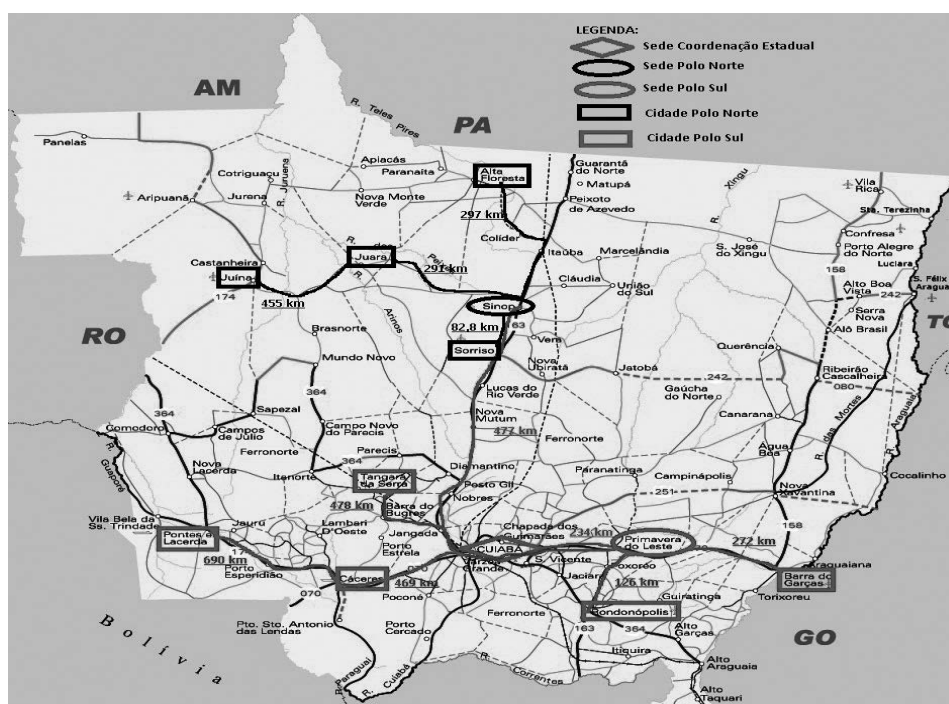


Figura 2 - Municípios mato-grossenses contemplados pelo Projeto  
 Fonte: Adaptado de Brasil Turismo e Google Maps (2013)

A expansão territorial do estado de Mato Grosso, com municípios distantes de seu polo de até 690 km (figura 2), dificultava o acompanhamento das atividades da equipe administrativa. Porém, esta se desdobrava e, na medida do possível, mantinha a execução do Projeto de forma regular.

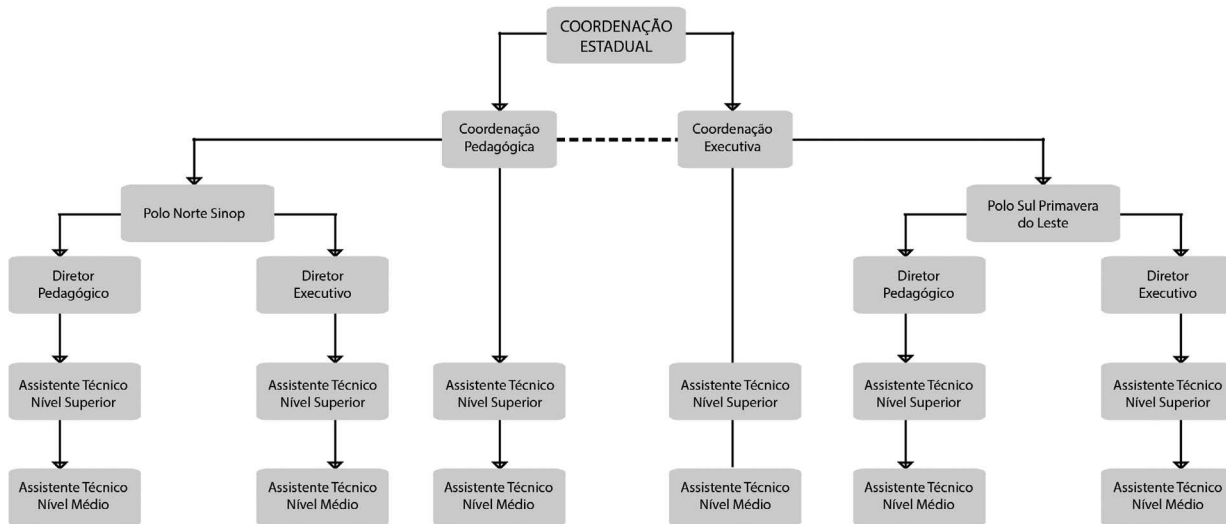
Em meados de fevereiro de 2009, iniciou-se o processo de contratação de pessoas por parte da OSCIP A para compor a equipe de execução do Projeto. Nesses processos seletivos, foram contratados os professores e a equipe administrativa.

#### 4.2 GOVERNANÇA DO PJU EM MATO GROSSO

A estrutura recomendada pela CNPJU para a execução do Projeto era de 18 pessoas, essa composição, no entanto, em momento algum da existência do Projeto foi cumprida. Em um primeiro momento, houve a dificuldade da contratação de técnicos de nível superior para os dois polos, bem como de diretor executivo do polo de Sinop. Não porque não houvesse profissionais disponíveis, mas porque a OSCIP A não entendia, por não conhecer a dimensão territorial do estado, a necessidade dessas contratações e procurava, com isso, a redução de custos com a folha de pagamento. Isso resultou em problemas que desaguarão na evasão de alunos, como consequência, havia menor repasse financeiro do governo federal para o Programa.

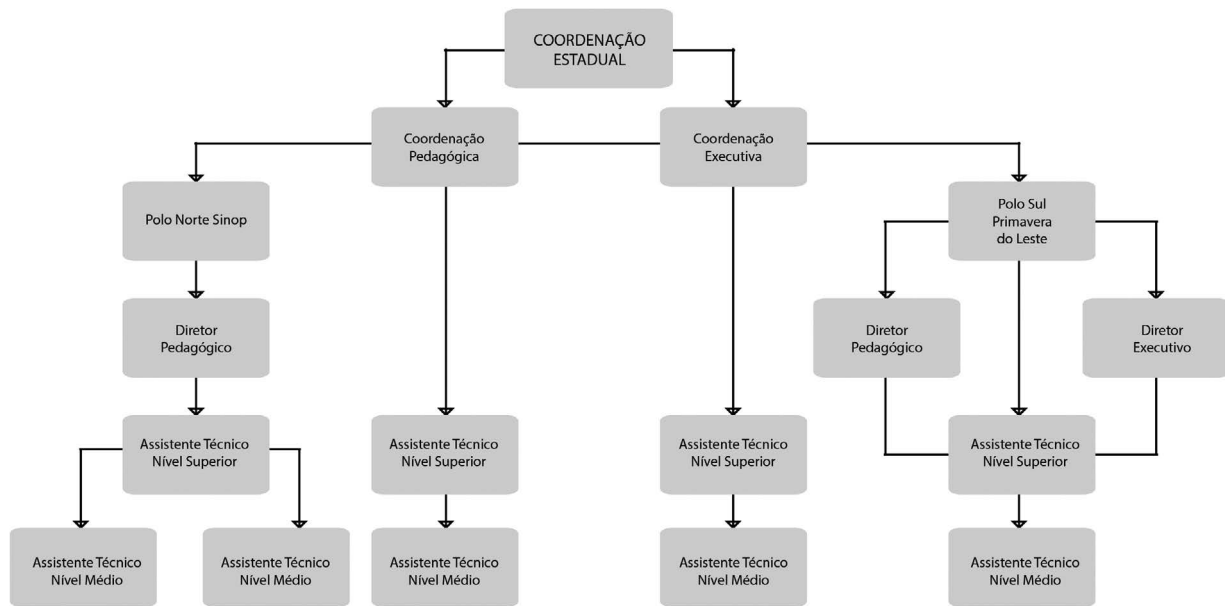
O organograma estava, inicialmente, assim disposto: Coordenação Estadual – Cuiabá: com um coordenador executivo; um coordenador pedagógico, dois assistentes técnicos de nível superior e dois assistentes técnicos de nível médio. Nos polos, estavam: um diretor executivo; um diretor pedagógico; dois assistentes técnicos de nível superior e dois assistentes técnicos de nível médio. À Coordenação Estadual do PJU cabia reportar à Coordenação da Juventude do Estado, que é vinculada à SETECS, todas as suas ações.

Para a apresentação do organograma recomendado pela CNPJU e o estabelecido pela OSCIP A para a execução do projeto, apresentam-se as figura 3 e 4, nas quais se caracterizam as divergências entre a estrutura organizacional necessária para as boas práticas do Programa e a aplicado pela OSCIP A.



**Figura 3 - Organograma recomendado**  
 Fonte: Elaborado pelos autores com base em documentos da CNPJU

Nesse organograma há, conforme a CNPJU, um alinhamento para que seja possível administrar com melhor eficácia o Programa no estado de Mato Grosso. Percebe-se que há cargos e funções vitais direcionados para determinadas ações fundamentais ao andamento do Programa. Tanto a Coordenação Estadual quanto os Polos têm uma estrutura semelhante, para que não haja divergências e assimetrias de informações, conforme referenciadas por Fontes Filho (2003); Bresser-Pereira (2007); Fonseca, Bursztyn (2009), o que se evidencia como problema na gestão do Projeto para poder alcançar os resultados almejados pelo Programa.



**Figura 4 - Organograma estabelecido**  
 Fonte: Elaborado pelos autores com base em documentos da CNPJU

Ao se comparar a figura 3 com a 4, são constatadas as diferenças nas estruturas propostas entre o que foi recomendado para o que foi realmente praticado. Há a ausência de algumas funções: Diretor Executivo e um Assistente Técnico de Nível Superior no Polo Norte Sinop e um Assistente Técnico Nível Superior e Assistente Técnico de Nível Médio no Polo Sul Primavera do Leste, os quais são importantes para a eficácia do projeto. O desaparecimento desses cargos e as consequentes funções comprometeu o trabalho do Programa no estado em relação ao atendimento aos professores, aos alunos e aos demais atores participantes do PJU. Posteriormente, um dos assistentes de nível superior da Coordenação Estadual foi promovido para a Direção Executiva do Polo de Sinop e houve a contratação de um assistente de nível superior para o Polo de Primavera do Leste.

Havia o apoio das prefeituras municipais, que colaboravam de forma acentuada para a execução do Projeto. Muitas vezes, as prefeituras apoiavam além de suas alçadas contratuais. Citam-se algumas das responsabilidades do poder público municipal: cedência de salas de aulas em escolas municipais; transporte para os alunos de bairros distantes das escolas; apoio logístico e estrutura física para a equipe administrativa para reuniões e a realização de eventos promovidos pelo Programa.

As aulas foram iniciadas em meados do mês de abril de 2009, em sua maioria em escolas estaduais, reflexo da parceria com a SEDUC. Porém, em alguns municípios, as aulas aconteciam em algumas escolas municipais onde havia uma melhor localização para o público-alvo do Projeto.

Os problemas de gestão já ficaram evidenciados no início das aulas, com falta de merenda escolar, problema de logística, pois os materiais escolares dos jovens e materiais pedagógicos dos professores atrasaram devido à dimensão territorial do estado de Mato Grosso. Esse aspecto não foi considerado pela OSCIP A e também por parte das empresas contratadas, as quais demoravam a entregar os materiais necessários para a boa execução pedagógica e executiva do PJU. Assim, os jovens, que já deveriam iniciar as aulas com os materiais, só passaram a recebê-los a partir de junho de 2009 e alguns somente receberam já no segundo semestre do PJU.

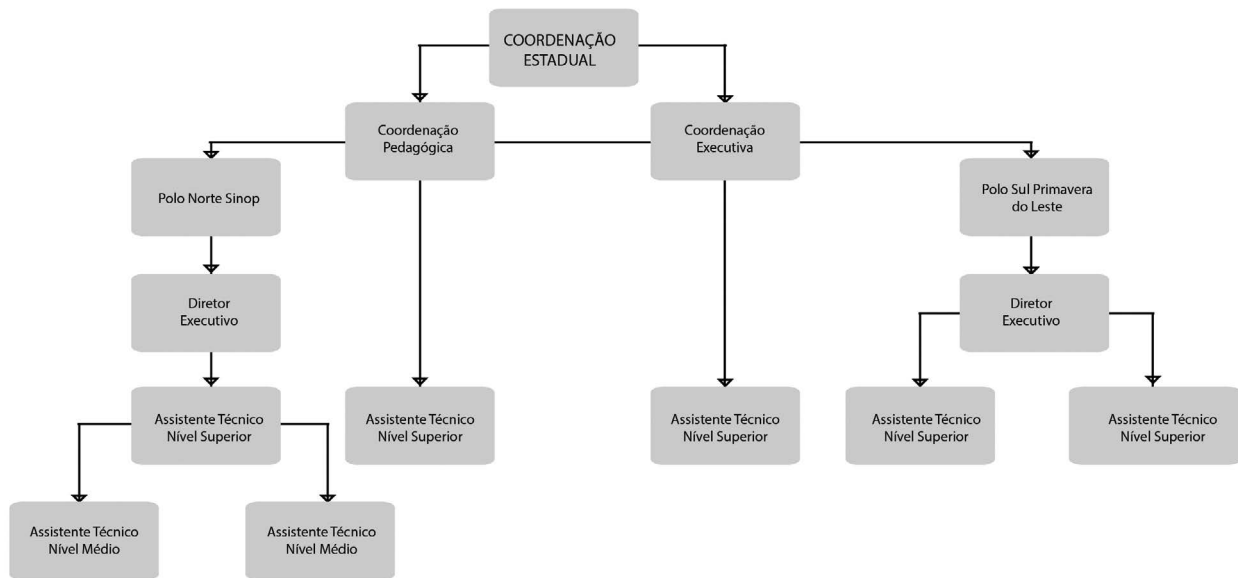
Durante a execução do Projeto, a equipe administrativa e os professores foram se adaptando às orientações pedagógicas e executivas repassadas por meio de reuniões promovidas pela OSCIP executora, pela UFMT e pela CNPJU. As responsabilidades dessas instituições eram assim divididas: OSCIP A, executora, cuja responsabilidade era coordenar os dois polos atendidos pelo Projeto. A CNPJU tinha a responsabilidade de acompanhar os trabalhos da Coordenação Estadual (OSCIP A), e a UFMT, realizar e executar o programa de Formação Continuada dos professores, capacitando-os para trabalhar com o Projeto.

Foram realizados três encontros da equipe administrativa do PJU/MT com a CNPJU, em abril de 2009, em Cuiabá-MT; setembro de 2009, em Goiânia-Go, e o último em julho de 2010, em Belo Horizonte-MG. Nesses encontros, eram constatadas as disparidades existentes entre as execuções do PJU em cada estado e nos municípios de todo o país.

A UFMT era responsável pelos cursos de Formação Continuada do Projeto. No início do PJU, das 120h mensais trabalhadas pelo professor, 12 horas deveriam ser destinadas para essa Formação. Porém, como a OSCIP A precisava dos professores para outras funções, retirou deles a obrigatoriedade da participação no curso de formação pedagógica, decisão irregular conforme o Manual do Educador de Orientações Gerais do Programa, o que causou sérios problemas pedagógicos, pois os professores ficaram despreparados para trabalhar com o material do PJU, que era elaborado conforme as especificidades do Programa e, com isso, não mais dispunham de motivação para frequentar as formações. Essa situação desagradou à UFMT, bem como aos professores da IES responsáveis por esse trabalho.

Esse problema relacionado à formação continuada está relacionado com as recomendações de Silveira (2004; 2010) e Bresser-Pereira (2007) sobre a importância do envolvimento dos atores em prol do interesse coletivo no desenvolvimento de uma política pública. É importante retratar os dizeres de Alves (2001) sobre a importância da harmonia entre pessoas e instituições como conceito de Governança, pois se observa que esse procedimento irregular da gestão da formação continuada deu origem às divergências entre professores, UFMT e OSCIP A, o que retrata a dificuldade de se conceituar e aplicar a Governança em Políticas Públicas no País, conforme explicitado por Araújo (2002) e Barcellos et al. (2007), contribuindo para o não entendimento e a atenção necessária por parte dos atores para a aplicação dessa técnica gerencial no PJU.

Outro fator que contribuiu para o enfraquecimento pedagógico do Programa foram algumas alterações no organograma, exposto na figura 4, e com destaque para a demissão das diretoras pedagógicas nos polos (figura 5), fato justificado pela Coordenação Estadual devido à evasão do programa em cada unidade formativa, em que, segundo ela, o repasse era feito pela CNPJU conforme o número de alunos em cada ciclo. Mesmo com a readaptação da equipe gestora, não foi possível realizar um trabalho pedagógico eficaz até o término do Programa, considerando que as diretoras executivas não possuíam experiência nos tratados pedagógicos.



**Figura 5 - Organograma Final**  
 Fonte: Elaborado pelos autores com base em documentos da CNPJU

A figura 5 sintetiza os problemas de gestão do Programa já desencadeados no início, conforme a figura 4. Uma vez que a estrutura inicial não foi aplicada, os demais problemas ocorridos durante o Programa ocasionaram o enxugamento da estrutura organizacional da equipe administrativa.

Os problemas de má gestão resultaram no enxugamento da estrutura administrativa e são inerentes à não aplicação dos conceitos de Governança discutidos por Rosenau (2000), Carvalho (2002) e Gomides e Silva (2009), que tratam como princípios necessários para a correção de problemas de alinhamento entre os atores envolvidos em determinada política pública. Seria interessante à época que os atores tivessem conhecimento da prática dos conceitos de Governança pautados pelos escritores acima, para deles fazerem uso durante a gestão do Programa.

Como resultados desses desacertos organizacionais, o número de jovens atendidos pelo Programa foi, gradativamente diminuindo a cada unidade formativa (três meses de curso), o que contribuía para a redução de envio de recursos ao Projeto. O não alinhamento dos interesses entre os atores envolvidos desperta a reflexão para os problemas da assimetria de informação entre eles e apresenta a não aplicação das orientações dadas por Carvalho (2002), Fontes e Filho (2003) e Bresser-Pereira (2007) sobre a importância de não existir assimetria de informações entre os atores executores das Políticas Públicas. O Governo Federal, o do estado de Mato Grosso e a OSCIP A não conseguiram estabelecer as características de Governança e apresentaram problemas detectados na teoria de agência e institucional, discutidos pelos estudiosos da área citados na abordagem teórica deste trabalho.

Pode-se afirmar que não houve governabilidade na gestão do PJU em Mato Grosso. Nela são perceptíveis problemas estruturais entre as relações de poder, destacadas por Araújo (2002). Não dar legitimidade necessária para a participação eficaz de todos os atores na execução do Projeto compromete também a capacidade governativa abordada por Santos (1997), pois as práticas políticas desse Programa ficaram comprometidas e, por isso, não conseguiram definir, implementar e manter a eficácia durante toda a execução dessa importante Política Pública.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O aprendizado obtido em todo esse processo, as experiências adquiridas com as histórias dos jovens e dos educadores não nos permite dele sair sendo a mesma pessoa de quando entramos. É inegável a visão social adquirida. No início da participação do Projeto, tinha-se uma visão superficial e até sonhadora do que seria um projeto social, no entanto há uma distância entre sonho e realidade.

Foi constatado que as Políticas Públicas, algumas vezes, deixam de ser eficazes porque tropeçam naqueles que as fazem gerir e nos processos de Governança. Nota-se que esse Programa tem responsabilidade e missão nobres, e as pessoas que trazem consigo uma determinação voltada para o trabalho social não ficam imunes a esse processo.

Há uma divergência encontrada no propósito da Governança inserida nacionalmente nesse Projeto e o que, de fato, ocorreu no estado de Mato Grosso foi o privilégio dado aos recursos à área executiva, ficando, então, a questão social e pedagógica deficientes. É possível afirmar que a difusão e a amplitude dos conceitos de Governança contribuem para que as organizações tenham dificuldade para compreender a necessidade de se aplicar também a Governança em políticas públicas como o PJU.

Esses pontos considerados falhos devem, contudo, ser aproveitados como experiências para a rediscussão do Projeto e para uma futura execução no estado. Lamenta-se, às vezes, a falta de tato por parte dos educadores e da equipe gestora em não executar o Projeto da forma adequada, com trabalho, seriedade e olhar social adequado e comprometido.

Apesar de todas as dificuldades encontradas durante a execução do Projeto, não se pode negar a importância social e o reflexo positivo na vida dos jovens que obtiveram êxito em sua participação durante o PJU. Jovens que tiveram a oportunidade de voltar a estudar, alguns deles adentraram no ensino médio e muitos sonhavam com uma formação superior. Jovens que, por meio da participação cidadã e da qualificação profissional, conseguiram sair da marginalidade e recuperaram a sua autoestima.

É notório que esse Projeto envolveu não só os jovens, mas também toda a equipe técnica executora: Governo do Estado, Governo Federal, prefeituras municipais e todos os demais parceiros envolvidos. As discussões explanadas pelos autores de Governança permitem-nos compreender a grande dificuldade em alinhar os interesses dos entes envolvidos, em perceber a falta de preparo na formatação do Projeto e a relevância de se pensar as concepções de Governança já aplicadas em instituições privadas e públicas, conforme discutido por Fontes Filho (2003); Bresser-Pereira (1997; 2007); Santos (1997); Santos (2009) e Araújo (2002).

O objetivo do trabalho pautou-se em descrever as práticas de Governança estabelecidas no Projeto pelos atores envolvidos. Durante a pesquisa, foi relatado todo o processo de Governança entre os atores responsáveis pela execução do programa. Com a descrição dessas práticas, pode-se afirmar que os resultados alcançados ao final do Projeto foram razoáveis, mas é essencial dizer que, se houvesse uma boa aplicação dos conceitos de Governança no PJU, os resultados seriam melhores e os recursos públicos desse Projeto seriam aplicados de maneira mais eficaz e, conseqüentemente, alcançaria a melhoria da formação educacional e profissional do público-alvo dessa política pública.

## REFERÊNCIAS

- ALVES, Lauro Eduardo Soutello. Governança e Cidadania Empresarial. **Revista de Administração de Empresas**, v. 41, n. 4, p. 78-86. 2011. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rae/v41n4/v41n4a09.pdf>>. Acesso em: 12 mai. 2013.
- ARAÚJO, Vinicius de Carvalho. A Conceituação de Governabilidade e Governança da sua Relação Entre Si e Com o Conjunto da Reforma do Estado e do Seu Aparelho. In. **ENAP**. Brasília. 2002. Disponível em: <[http://www.enap.gov.br/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_download&gid=1649](http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=1649)>. Acesso em: 25 abr. 2013.
- BARCELLOS, Frederico Cavadas et al. Aspectos da Governança Ambiental nos Municípios do Semiárido Brasileiro. In. **Boletim da Sociedade Brasileira de Economia Ecológica**. Brasília. N. 16, 2007.
- BRASIL. **Projovem Urbano**. Brasília: Coordenação Nacional do Projovem Urbano. Disponível em: <<http://www.projovemurbano.gov.br/site/interna.php?p=material&tipo=Conteudos&cod=13>>. Acesso em: 15 ago. 2013.
- \_\_\_\_\_. **Manual do Educador de Orientações Gerais**. Projovem Urbano. Brasília, 2009. Disponível em: <[http://www.projovemurbano.gov.br/userfiles/file/materialdidatico/educador/guias/Manual\\_Orientacoes\\_Gerais.pdf](http://www.projovemurbano.gov.br/userfiles/file/materialdidatico/educador/guias/Manual_Orientacoes_Gerais.pdf)>. Acesso em: 12 ago. 2013.
- BRESSER-PEREIRA, Luis Carlos. A Reforma do Estado nos Anos 90: lógica e mecanismo de controle. In. **Cadernos MARE da reforma do Estado**. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. v. 1, 1997, p. 58. Disponível em: <[http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/publicacao/seges/PUB\\_Segesmarmare\\_caderno01](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/publicacao/seges/PUB_Segesmarmare_caderno01)>. Acesso em: 29 mai. 2013.
- \_\_\_\_\_; Luis Carlos. **O Modelo Estrutural de Governança Pública**. Versão 18 março de 2007. Disponível em: <<http://www.desenvolvimentistas.com.br/desempregozero/wpcontent/uploads/2007/12/modeloestruturalgovernancapublica.pdf>>. Acesso em: 29 mai. 2013.
- CARVALHO, Antônio G. de. Governança corporativa no Brasil em perspectiva. **Revista de Administração**, v. 37, n. 3, 2002, p. 19-32.
- DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. **Políticas Públicas: princípios, propósitos e processos**. São Paulo: Atlas, 2012.
- FONTES FILHO, Joaquim Rubens. Governança Organizacional Aplicada ao Setor Público. In. **Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, 8., 2003, Panamá. Disponível em: <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/clad0047108.pdf>>. Acesso em: 15 mai. 2013.
- FLICK, Uwe. **Introdução à Pesquisa Qualitativa**. Trad. Joice Elias Costa. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2009.
- FONSECA, Igor Ferraz da; BURSZTYN, Manoel. A Banalização da Sustentabilidade: reflexões sobre a governança ambiental em escala local. **Sociedade e Estado**. Brasília, v. 24, n. 1, p. 17-46, 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/se/v24n1/a03v24n1>. Acesso em: 25 abr. 2013.
- FREY, Klaus. Governança Urbana e Participação Pública. In. **Rac-eletrônica**, v. 1, n.1, p. 136-150. 2007. Disponível em: <[http://www.anpad.org.br/periodicos/arq\\_pdf/a\\_629.pdf](http://www.anpad.org.br/periodicos/arq_pdf/a_629.pdf)>. Acesso em: 5 mai. 2013.
- GOMIDES, José Eduardo; SILVA, Andréa Candida. O Surgimento da Expressão "Governance", Governança e Governança Ambiental: um resgate teórico. **Revista de Ciências Gerenciais**. São Paulo, v. XIII, n. 18, 2009. p. 177-194. Disponível em: <<http://sare.anhanguera.com/index.php/rcger/article/view/1253/865>>. Acesso em: 30 abr. 2013.
- GOOGLE MAPAS. **Pesquisa das Distâncias entre Cidades de Mato Grosso**. Disponível em: <<https://maps.google?hl=pt-BR&tab=wl>>. Acesso em: 15 mai. 2013.

KISSLER, Leo; HEIDEMANN, Francisco G. Governança Pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade?. **RAP**. Rio de Janeiro, 2006. p. 479-499. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v40n3/31252.pdf>>. Acesso em: 29 abr. 2013.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Técnicas de Pesquisa**: planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisa, elaboração, análise e interpretação de dados. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

MATIAS-PEREIRA, José. **Curso de Administração Pública**: foco nas instituições e ações governamentais. 3.ed. São Paulo: Atlas, 2010.

ROSENAU, James N. Governança, Ordem e Transformação Política. In: ROSENAU, James N; CZEMPIEL, Ernst-Otto. (Orgs). **Governança sem Governo**: ordem e transformação na política mundial. Tradução Sérgio Bath. São Paulo: Editora Universidade de Brasília. 2000. p. 11-46.

SANTOS, Maria Helena de Castro. **Governabilidade, Governança e Democracia**: criação de capacidade governativa e relações executivo-legislativo no Brasil pós-constituente. Rio de Janeiro. 1997. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52581997000300003](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000300003)>. Acesso em: 5 mai. 2013.

SANTOS, Hermilio. Sociedades complexas e rede de políticas públicas: Análise da governança na alocação de recursos. In: Ricardo João Santin (Ed.). **Mudando Paradigmas na Formação de Quadros Políticos**. Porto Alegre: HS Editora, 2009, p. 21-36.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SIENA, Osmar. **Metodologia da Pesquisa Científica**: elementos para elaboração e apresentação de trabalhos acadêmicos. Porto Velho: 2007. Disponível em: <ual.pdf>. Acesso em: 30 mai. 2013.

SILVEIRA, Alexandre Di Miceli da. **Governança Corporativa no Brasil e no Mundo**: teoria e prática. Rio de Janeiro: Campus, 2010.

\_\_\_\_\_, Alexandre Di Miceli da. **Governança Corporativa e Estrutura de Propriedade**: determinantes e relação com o desempenho das empresas no Brasil. Tese (Doutorado) - FEA/USP, São Paulo, 2004. Disponível em: <<http://www.teses.u.spbr/teses/disponiveis/12/12139/tde-23012005-200501/pt-br.php>>. Acesso em: 29 mai. 2013.