

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

ALDO VALENTIM, CARLA STOICOV E VINICIUS PRECIOSO

JUVENTUDE VIVA:
PROPOSTA DE INDICADORES DE AVALIAÇÃO DE RESULTADOS PARA MEDIR
A EFETIVIDADE DA POLÍTICA PÚBLICA

SÃO PAULO

2014

ALDO VALENTIM, CARLA STOICOV E VINICIUS PRECIOSO

**JUVENTUDE VIVA:
PROPOSTA DE INDICADORES DE AVALIAÇÃO DE RESULTADOS PARA MEDIR
A EFETIVIDADE DA POLÍTICA PÚBLICA**

Dissertação apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, como requisito para obtenção do título de Mestre em Gestão e Políticas Públicas

Campo de Conhecimento:
Gestão e Políticas Públicas

Orientador: Prof. Dr. Marco Antonio Carvalho Teixeira.

SÃO PAULO

2014

Valentim, Aldo.

Juventude Viva: Proposta de indicadores de avaliação de resultados para medir a efetividade da política pública/ Aldo Valentim, Carla Stoicov, Vinicius Precioso. - 2014.

94 f.

Orientador: Marco Antonio Carvalho Teixeira

Dissertação (MPGPP) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo.

1. Prevenção do crime. 2. Jovens. 3. Negros. 4. Políticas públicas - Brasil. 5. Indicadores sociais - Brasil. 6. Juventude Viva. I. Teixeira, Marco Antonio Carvalho. II. Stoicov, Carla. III. Precioso, Vinicius. IV. Dissertação (MPGPP) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo. V. Título.

CDU 343.85

ALDO VALENTIM, CARLA STOICOV E VINICIUS PRECIOSO

**JUVENTUDE VIVA:
PROPOSTA DE INDICADORES DE AVALIAÇÃO DE RESULTADOS PARA MEDIR
A EFETIVIDADE DA POLÍTICA PÚBLICA**

Dissertação apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, como requisito para obtenção do título de Mestre em Gestão e Políticas Públicas

Campo de Conhecimento:
Gestão e Políticas Públicas

Data de Aprovação: 21/08/2014

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Marco Antonio Carvalho Teixeira
FGV-EAESP-MPGPP

Profa. Dra. Regina Silvia Viotto Monteiro Pacheco
FGV-EAESP-MPGPP

Profa. Dra. Eliane Barbosa da Conceição
FGV-CEAPG

Prof. Dr. Fernando Burgos Pimentel dos Santos
FGV-CEAPG

Ms. Fernanda de Carvalho Papa
Secretaria Geral da Presidência da República – Secretaria Nacional da Juventude – Plano Juventude Viva

JOVEM

Suporta o peso do mundo.
E resiste.

Protesta na praça.
Contesta.
Explode em aplausos.

Escreve recados
nos muros do tempo.
E assina.

Compete
no jogo incerto da vida.

Existe.

(Helena Kolody - 1912-2004¹)

¹ Paranaense, publicou seu primeiro poema aos 16 anos e se tornou uma das poetisas mais importantes do seu Estado. Praticava principalmente o haikai, que é uma forma poética de origem japonesa, cuja característica é a concisão, ou seja, a arte de dizer o máximo com o mínimo, o mesmo desafio que nos foi apresentado neste trabalho: propor indicadores que deem conta de evidenciar os resultados da grandeza e do esforço empreendido por uma política pública.

JUVENTUDE VIVA

RESUMO

Por meio deste trabalho foi construída uma sugestão de sistema de indicadores de efetividade para o Plano Juventude Viva, uma ação do governo federal voltada à prevenção da violência e à ampliação dos direitos dos jovens negros em territórios de alta vulnerabilidade social. Dos 13 indicadores propostos nesse sistema, seis podem ser apurados a partir de dados secundários já existentes. Um sétimo indicador é apurado por meio da quantificação de equipamentos públicos existentes no território, portanto relativamente fácil de ser medido. Os outros seis indicadores são índices a serem construídos a partir de pesquisas amostrais, portanto, mais complexos. O trabalho também inclui uma contextualização do tema juventude, uma apresentação do Juventude Viva e um apanhado sobre o referencial teórico de indicadores de avaliação para políticas públicas. Ele termina com a sugestão do sistema de indicadores de resultados para o Plano.

PALAVRAS-CHAVE: JUVENTUDE, INDICADORES, POLÍTICAS PÚBLICAS, EFETIVIDADE, RAÇA E “JUVENTUDE VIVA”.

ABSTRACT

Through this work we developed a suggestion of effectiveness indicators system for “Juventude Viva” Plan, an action of the Brazilian federal government aimed at the expansion of the rights and the prevention of violence among black young people, between 15 and 29 years old, in areas of high social vulnerability. Of the 13 indicators proposed in this system, six can be calculated from existing secondary data. A seventh indicator is calculated by quantifying existing public facilities in the area, so it can be measured with relative ease. The other six indicators are indexes to be built from more complex sample surveys. The work also includes a contextualization of the youth theme, a presentation of the “Juventude Viva” and an overview about the theoretical framework of assessment indicators for public policy. It ends with the suggestion of the outcome indicators system for the Plan.

KEY-WORDS: YOUTH, INDICATORS, PUBLIC POLICIES, EFFECTIVENESS, RACE AND “JUVENTUDE VIVA”.

ÍNDICE

1. INTRODUÇÃO	9
2. PERCURSO METODOLÓGICO	11
3. CONTEXTUALIZAÇÃO SOBRE O TEMA JUVENTUDE	17
4. O PLANO JUVENTUDE VIVA	21
5. REFERENCIAL TEÓRICO SOBRE INDICADORES DE AVALIAÇÃO	26
6. PROPOSIÇÃO DE INDICADORES PARA O PLANO JUVENTUDE VIVA.....	41
7. SISTEMA DE INDICADORES	54
8. CONCLUSÃO.....	77
9. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	82
10. ANEXOS	86

1. INTRODUÇÃO

Como medir o desenvolvimento e o resultado de iniciativas governamentais? Qual a importância dos indicadores para o monitoramento e a avaliação de políticas públicas, como construí-los e quais as possibilidades metodológicas? Esses foram os principais desafios propostos no termo de referência² que resultou neste trabalho final do Mestrado Profissional em Gestão e Políticas Públicas (MPGPP), da Fundação Getúlio Vargas.

O conteúdo a seguir é resultado do desenho inovador do MPGPP, que propõe como dissertação um exercício final de cunho teórico-prático, baseado nas necessidades reais de um organismo governamental ou não-governamental, como um cliente que ao mesmo tempo em que orienta sobre a demanda também avalia o resultado. Com base em um termo de referência, os alunos-pesquisadores devem apresentar propostas de solução para o problema dado, lançando mão, para isso, de entrevistas com os envolvidos e de leituras de materiais institucionais e textos científicos.

A questão tratada neste trabalho é a construção de indicadores de resultado para o Plano Juventude Viva, uma ação do governo federal voltada à prevenção da violência letal e à ampliação dos direitos dos jovens negros do sexo masculino em territórios de alta vulnerabilidade social.

Em termos metodológicos, por se tratar de um estudo de caso, elaboramos o percurso ancorados em uma abordagem metodológica mista, com ênfase no método qualitativo, envolvendo instrumentos de pesquisa diversos: entrevistas, *brainstorming* e pesquisa de campo, entre outros. A análise foi fundamentada em fontes primárias e secundárias, além de consultas aos órgãos governamentais responsáveis por estatísticas e indicadores.

No capítulo “Contextualização sobre o Tema Juventude”, realizamos uma pesquisa panorâmica sobre as principais ações do Estado brasileiro voltadas aos jovens e uma *anamnese* sobre as políticas públicas para a juventude desde a República até os governos recentes, mostrando a situação deste segmento dentro das ações estatais.

O capítulo “O Plano Juventude Viva” apresenta uma síntese do Plano, contendo modo de funcionamento, objetivos, eixos e outros dados necessários ao entendimento da própria ação, mas que também colaboraram na análise das possibilidades para a proposta de indicadores.

² O termo de referência está disponível no Capítulo 9. Anexos.

A fundamentação para a elaboração dos indicadores está no capítulo “Referencial Teórico sobre Indicadores de Avaliação”, que dá uma visão geral mas fundamentada de parte do arcabouço teórico que baliza o desenvolvimento de indicadores para avaliação de políticas públicas.

O núcleo central do trabalho concentra-se nos capítulos “Proposição de Indicadores para o Plano Juventude Viva” e “Sistema de Indicadores”, em que apresentamos nossa proposta de solução para o problema presente no termo de referência, o que incluiu indicadores de avaliação da efetividade do Plano. No capítulo “Conclusão”, além do fechamento do trabalho, trazemos observações registradas nas entrevistas de campo e nas leituras dos materiais.

Este trabalho manteve a “alma” do MPGPP, inclusive na composição multidisciplinar do grupo de pesquisa, formado por Aldo Valentim (gestor público na área de políticas culturais), Carla Stoicov (engenheira elétrica e consultora na área do desenvolvimento sustentável) e Vinícius Precioso (jornalista e consultor em sustentabilidade empresarial e terceiro setor). A orientação foi feita pelo professor Marco Antonio Carvalho Teixeira e teve também a colaboração do professor Peter Spink.

Como exercício voltado para a solução de problemas do cotidiano da gestão pública e considerando a necessidade de avanços na prática de avaliação de políticas públicas, principalmente por meio da construção de indicadores, esperamos que este trabalho possa contribuir com as discussões sobre estes temas.

2. PERCURSO METODOLÓGICO

Este trabalho de conclusão não se ateve a uma metodologia específica, mas, dentro do modelo preconizado pelo MPGPP, da FGV-SP, que propõe como objeto de pesquisa um caso prático, articulou-se em torno de algumas possibilidades metodológicas que elucidassem aos alunos-pesquisadores possíveis soluções e reflexões para o problema apresentado.

Dessa forma, sabendo que o objeto de pesquisa – o Plano Juventude Viva – é uma ação voltada à área social, a abordagem que prevalece está no campo da análise qualitativa, sem desprezar, quando necessário, as colaborações advindas dos modelos quantitativos. Assim, buscamos respaldo na abordagem qualitativa, pois entendemos que:

“(...) [os] programas sociais tendem a desenvolver suas metas à medida que estão em andamento, o que torna difícil conhecer seus benefícios, avaliando-os apenas a partir de procedimentos fixos e de metas inalteráveis. Em uma investigação avaliativa por método qualitativo, trabalha-se com atitudes, crenças, comportamentos e ações, procurando-se entender a forma como as pessoas interpretam e conferem sentido a suas experiências e ao mundo em que vivem. Embora haja diferentes estratégias metodológicas neste tipo de investigação, todas têm o mesmo objetivo: compreender as relações, as visões e o julgamento dos diferentes atores sobre a intervenção na qual participam, entendendo que suas vivências e reações fazem parte da construção da intervenção e de seus resultados. Ou seja, acredita-se que exista uma relação dinâmica e inseparável entre o mundo real e a subjetividade dos participantes” (MINAYO et al., 2005, p. 82).

As técnicas utilizadas foram as entrevistas do tipo aberta ou em profundidade, “em que o informante é convidado a falar livremente sobre um tema e as perguntas do investigador, quando são feitas, buscam dar mais profundidade às reflexões” (MINAYO et al., 2005, p. 91), e as entrevistas com foco, que visaram elucidar um ponto específico do problema.

Os instrumentos de pesquisa utilizados foram os documentos escritos sobre o Plano Juventude Viva e do seu painel de monitoramento, o material primário colhido com a pesquisa de campo e a pesquisa e a análise de indicadores estabelecidos para políticas públicas que enfrentam grandes problemas sociais, como os indicadores dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e do recém sancionado Plano Nacional da Educação (PNE) e suas metas e indicadores apresentados no Observatório do PNE.

A descrição que segue é uma narrativa do percurso metodológico adotado, ilustrando o método utilizado em cada momento, as motivações e os avanços obtidos em cada passo.

O desenvolvimento do trabalho avançou nas seguintes frentes: validação do problema-alvo do termo de referência³; imersão no referencial teórico sobre juventude e sobre indicadores de avaliação de políticas públicas; entrevistas com profissionais ligados às temáticas juventude e indicadores⁴; proposição de indicadores e validação com profissionais que executam projetos para e com jovens; revisão dos indicadores com base nos *feedbacks* recebidos e construção do sistema de indicadores.

Primeiramente foi feita uma análise do termo de referência proposto para entender os antecedentes que levaram a elaboração do Plano Juventude Viva, a situação problema apresentado pelo termo e os objetivos a serem alcançados com o trabalho.

O objetivo descrito no termo gira em torno da proposição de indicadores: compreender quais os possíveis indicadores de uma política pública com caráter transversal; descrever o que deve ser levado em conta na construção desses indicadores; e, por fim, elaborar uma proposta de indicadores que possam ser aplicados, mesmo que em caráter experimental.

O entendimento da problemática proposta pelo termo inicialmente gerou dúvida, pois abria dois caminhos possíveis: a proposta de indicadores deveria medir o sucesso de órgãos específicos para lidar com o público jovem, como é o caso da Secretaria Nacional de Juventude (SNJ), ou esses indicadores deveriam avaliar a efetividade do Plano Juventude Viva? Como será visto a seguir, escolhemos o segundo caminho.

Um segundo ponto, mais ligado ao aspecto técnico dos indicadores, era que o termo de referência falava em indicadores, mas não explicitava se seriam indicadores: (i) de eficiência, que avaliam os meios e os recursos empregados; (ii) de eficácia, que permitem monitorar o cumprimento das metas; ou (iii) de efetividade, que demonstram se os resultados esperados foram alcançados e, dessa forma, se o problema foi resolvido em todo ou em parte.

Um terceiro aspecto, presente tanto no problema descrito como no objetivo, era a questão da transversalidade do tema juventude e do Plano em si, que conta com a participação de 11 ministérios e tem sua implementação ocorrendo na ponta por meio dos governos estaduais e municipais.

Em reunião com a coordenadora do Plano Juventude Viva, Fernanda Papa, colocamos os dois primeiros pontos: indicadores para quem (órgão ou Plano) e que tipo de indicadores. Nessa conversa, conseguimos capturar as necessidades da coordenadora, que se mostraram maiores que as apresentadas pelo próprio termo de referência. Há uma necessidade de ter

³ O termo de referência está disponível no capítulo 9. Anexos.

⁴ A lista completa dos entrevistados está disponível no capítulo 9. Anexos.

indicadores que permitam avaliar se órgãos que tratam de temas transversais, como a questão da juventude assim como a de gênero, estão trazendo resultados positivos ao inserir esses temas na agenda nacional. Esta necessidade estava expressa em uma das questões colocadas no termo: quais são os indicadores possíveis para medir o sucesso ou insucesso da atuação desses órgãos? Porém, a própria coordenadora do Plano indicou que, apesar de ser um desejo, via essa necessidade como algo ainda novo e sem referencial para nossa busca.

Na mesma conversa com Fernanda Papa, identificamos, dos três tipos de indicadores (de eficiência, eficácia ou efetividade), quais deles já existiam ou estavam em curso para o Plano. Os indicadores de eficiência e eficácia já estavam sendo tratados por meio do Sistema de Monitoramento da Implantação do Plano Juventude Viva, no nível do governo federal, e com um edital divulgado na época que objetivava “desenvolver sistema de monitoramento de ações e programas da Secretaria Nacional de Juventude para aprimorar a implementação das políticas públicas de juventude em âmbito federal, estadual e municipal”.

Sáímos dessa conversa com uma certeza e um desafio. A certeza é a de que estávamos falando de indicadores de resultado. O desafio era fazer uma análise crítica do que cabe para um trabalho da magnitude de um mestrado profissional: pensar em indicadores de resultado de um órgão, que permitam analisar o avanço da agenda do tema no país, ou pensar em indicadores de resultado para o Plano, o que também se apresentava como uma questão no termo de referência. Para tomarmos uma decisão, pesquisamos a literatura sobre indicadores e conversamos com um especialista no tema, o professor Fernando Burgos, para aprofundar nossa visão sobre os possíveis caminhos. Também validamos nossa escolha com o orientador deste trabalho, professor Marco Antonio Carvalho Teixeira.

Levando em conta todos esses fatores, fizemos uma devolutiva para a coordenadora do Plano sobre o escopo dos indicadores e os próximos passos, sinalizando que nosso enfoque ficaria circunscrito ao Plano Juventude Viva. Portanto, o objetivo do presente trabalho é delinear um sistema de indicadores para acompanhar a efetividade do Plano Juventude Viva em seus quatro eixos.

Desta forma, está fora do escopo propor indicadores que vão (i) avaliar o estágio de implementação do Plano ou mensurar a quantidade de recursos alocados; (ii) analisar a governança do Juventude Viva; (iii) revisar qualquer item do Plano, como seu objetivo, eixos de atuação, metodologia, projetos e ações, calendário de implementação, etc.; e (iv) analisar e/ou revisar as estratégias da Secretaria Nacional de Juventude.

A partir da definição, analisamos a literatura sobre indicadores e acordamos com Fernanda Papa e com nosso orientador que adotariamos, como principal referencial teórico, a

literatura produzida pelo professor Paulo Jannuzzi, que também é Secretário de Avaliação e Gestão da Informação, no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, e que vem apoiando o governo federal no desenvolvimento de indicadores para avaliação de resultado.

Além disso, como o foco do trabalho está nos indicadores de resultado, o grupo avaliou que não fazia mais sentido abordar a questão da transversalidade e os casos de políticas públicas transversais, como solicitava o termo de referência. Os indicadores de resultado, por medirem um efeito de longo prazo do Plano e por não se deterem em aspectos pontuais da execução das diversas ações previstas no Juventude Viva, já acabam sendo, por si só, transversais. Isso porque os resultados esperados e que serão medidos são transversais assim como a própria questão da juventude. Por exemplo, quando sugerimos um indicador com base na evolução do índice de homicídio de jovens negros, o resultado positivo ou negativo dessa variável será fruto de ações nos diversos eixos do Plano e, inclui até mesmo, a influência de fatores externos à política pública em questão. Acreditamos que o tema da transversalidade faria mais sentido se os indicadores fossem de monitoramento, pois necessitariam considerar as ações executadas pelos diversos ministérios e secretarias dentro do Juventude Viva.

Uma vez escolhido o caminho e o escopo do trabalho, com base no referencial teórico produzido pelo professor Paulo Jannuzzi, o grupo realizou um *brainstorming* para chegar aos indicadores mais indicados para cada eixo e para o Plano como um todo. Mais informações sobre esta etapa podem ser encontradas nos capítulos 5, 6 e 7.

Uma vez construídos os indicadores, optamos por validá-los com profissionais que trabalham com o tema juventude, desenvolvendo projetos com e para o público jovem. A inspiração para isso veio do artigo “Avaliação democrática: propostas e práticas”, do professor Peter Spink. Para fazer a validação, optamos por selecionar organizações da cidade de São Paulo, em parte pela facilidade logística que isso nos proporcionaria, mas principalmente pelo fato de o município ter em alguns de seus distritos altos índices de violência entre os jovens, o que os colocam como prioritários para a implantação do Juventude Viva. As duas entidades escolhidas, Centro de Direitos Humanos e Educação Popular de Campo Limpo (CDHEP) e Sociedade Santos Mártires, atuam em Capão Redondo, Capão Bonito, Jardim Ângela e Jardim São Luís. Nesses territórios, o número de óbitos por homicídio de jovens do sexo masculino de 15 a 29 anos por cem mil habitantes dessa faixa

etária e sexo está acima da média da cidade, que é de 26,52⁵. No Capão Redondo, onde fica a sede do CDHEP, o índice é de 47,12 jovens do sexo masculino de 15 a 29 anos vítimas de homicídio por cem mil habitantes dessa faixa etária e sexo. No Jardim Ângela, onde atua a Sociedade Santos Mártires, o número é de 71,68, o segundo pior entre os distritos paulistanos, perdendo somente para o Campo Limpo com 82,37. As duas organizações também estão participando da implementação do Juventude Viva no município de São Paulo, além de possuírem mais de 20 anos de atuação, sendo reconhecidas por outras entidades e pelo poder público pela importância de seu trabalho.

O CDHEP tem como missão “Formar e articular sujeitos sociais e processos políticos atuando na construção de uma sociedade justa e solidária de pleno exercício da cidadania, à luz dos princípios fundamentais dos Direitos Humanos, sociais, econômicos, culturais e ambientais”. Sua origem remonta à luta das Comunidades Eclesiais de Base⁶ contra a ditadura militar nos anos 1970. Em 1989, foi oficialmente fundada, de forma independente da Igreja Católica. Com uma doação, conseguiu comprar um terreno no distrito de Capão Redondo, mas sua atuação se estende por todo o extremo sul do município de São Paulo. Entre os principais projetos estão: Jovens Facilitadores de Práticas Restaurativas, Observatório Popular de Direitos Humanos, Violência de Gênero e Práticas Restaurativas e Núcleo Comunitário de Práticas Restaurativas.

A Sociedade Santos Mártires foi fundada em 1988 é uma associação civil sem fins lucrativos, localizada no distrito do Jardim Ângela, tendo como principal objetivo a promoção da dignidade humana. Sua missão é “Ser uma chama de esperança na região do Jardim Ângela através de ações que valorizam a vida de crianças, jovens e adultos, estimulando-os à prática da cidadania”. A organização atende a comunidade por meio de 29 serviços, realizando aproximadamente 10.000 atendimentos diretos e 30.000 indiretos por mês. Também participa junto com outras organizações de ações visando o desenvolvimento sustentável da região.

Para a validação dos indicadores, visitamos o CDHEP em 2 de julho de 2014 e a Sociedade Santos Mártires, em 5 de julho de 2014. No CDHEP, participaram da conversa seis

⁵ Segundo dados do Pro-Aim (Programa de Aprimoramento das Informações de Mortalidade no Município de São Paulo)/SMS (Secretaria Municipal de Saúde), de 2011, atualizado em 30 de agosto de 2012. As informações foram consultadas no site do Observatório Cidadão, da Rede Nossa São Paulo, em http://www.nossasaopaulo.org.br/observatorio/analises_distritos.php?tema=14&indicador=76&ano=2011®iao=19#info (acessado em 05.07.2014).

⁶ Comunidades inclusivistas ligadas principalmente à Igreja Católica que, incentivadas pela Teologia da Libertação após o Concílio Vaticano II (1962-1965), se espalharam nos anos 1970 e 80 pelo Brasil e pela América Latina, combatendo as desigualdades sociais e promovendo os direitos humanos.

profissionais da organização que atuam em projetos com jovens⁷. Após uma explicação inicial sobre o escopo do trabalho e de uma explanação sobre o tipo de indicadores que estávamos construindo, os entrevistados falaram abertamente sobre que indicadores poderiam ser usados para medir a efetividade do Plano Juventude Viva. Depois disso, mostramos a eles os indicadores que havíamos construído pensando nos eixos 1 e 4 do Plano, e os participantes puderam criticá-los. Não houve tempo para *feedbacks* sobre os indicadores dos eixos 2 e 3.

Na Sociedade Santos Mártires, contamos com a participação de um profissional que representa a organização no Comitê da Sociedade Civil do Juventude Viva na Prefeitura de São Paulo e que também participa de outros fóruns locais. Como no CDHEP, após uma explicação inicial sobre o escopo do trabalho, abordamos cada um dos quatro eixos do Plano e pedimos *feedbacks* sobre os indicadores que havíamos construídos.

Os *feedbacks* obtidos nas duas organizações serviram para uma revisão dos indicadores que havíamos construído em cada um dos eixos, e o resultado final poderá ser visto nos capítulos 6 e 7 deste trabalho. As contribuições dos profissionais foram muito pertinentes e ajudaram a aproximar os indicadores da realidade do público jovem.

⁷ A lista completa dos entrevistados está no capítulo 9. Anexos.

3. CONTEXTUALIZAÇÃO SOBRE O TEMA JUVENTUDE

a) O jovem como problema

A ideia do jovem como um sujeito de direitos é relativamente recente na história brasileira e, até mesmo, na agenda internacional. Antes da Constituição de 1988, o jovem era visto como um problema, cuja única solução é o enquadramento por meio de punições severas e da privação de liberdade. Na maior parte da nossa história, desde a Colônia, não há nem sequer menção à juventude enquanto uma temporalidade ou processo de formação entre a criança e a fase adulta. Essa passagem era abrupta, no geral marcada pelo ingresso da criança na realização de atividades pesadas ou especializadas, sobretudo se eram filhos de famílias pobres – ou de escravos, no caso do período que vai até 1888. O Estado era ausente, e as ações de amparo às crianças baseavam-se em iniciativas individuais, dentro da filosofia da caridade.

Neste paradigma do jovem como problema, é a ciência da criminologia (FERRI E LOMBROSO, *apud*: SANTOS, 2011) que vai amparar o estabelecimento de normas de conduta da criança e do adolescente na sociedade. A partir do entendimento de que a família é a base para a inserção da criança no meio social, essa será punida no caso de abandono, maus tratos e outros fatos que possibilitem à criança sair da conduta socialmente adequada. Tudo isso de uma forma punitiva e apenas conduzida pelo julgamento moral sobre a família e a criança, inclusive inserindo o estigma “menor” para as que estiverem fora da conduta social aceita.

Dentro desse olhar, surge uma série de aparatos legais, visando vigiar o comportamento das famílias pobres e de seus filhos para, quando necessário, colocá-los sob a tutela do Estado. Um exemplo disso é o Código de Menores, promulgado em 1927 e que perdurou até 1979. Nele, o termo criança significava qualquer pessoa não-adulta, e os problemas relacionados a ela eram considerados casos de polícia e inseridos numa prática de repressão e correção da conduta, sem levar em conta as questões socioeconômicas que as levavam à situação de rua ou abandono. Outro exemplo é o Serviço de Assistência ao Menor, de 1941, vinculado ao Ministério da Justiça, com objetivo de amparar menores abandonados e atuar na socialização dos infratores, seguindo uma política corretiva-repressiva.

Na ditadura militar, é criada a Funabem (Fundação Nacional de Assistência e Bem Estar do Menor) e as unidades estaduais, as Febem's, que tinham como objetivo formular a Política do Bem Estar do Menor, tendo como foco a sua educação e a sua integração com a família e a sociedade. No entanto, nas ações da Fundação, a prática repressora prevaleceu,

reproduzindo o mesmo modelo já visto em períodos anteriores e transformando as unidades em presídios de adolescentes.

b) O jovem como sujeito de direitos

A mudança do paradigma do jovem como problema para o entendimento do jovem como um sujeito de direitos tem início no Brasil no pós-1988, principalmente na década de 1990. Para isso, foi importante a influência da agenda internacional, principalmente da Organização das Nações Unidas (ONU), que passa a enxergar a transição entre a infância e a vida adulta como uma etapa importante, que precisa ser melhor compreendida e respeitada, especialmente numa sociedade cada vez mais complexa e avançada social e tecnologicamente. Em 1985, a ONU celebra o “Ano Internacional da Juventude: Participação, Desenvolvimento e Paz”, tendo como foco a importância dos jovens e a sua contribuição para o desenvolvimento social. Também é elaborado o “Guia para Planejamento Futuro e Avaliação na Área de Juventude”, documento endossado pela Assembleia Geral que apresentou a juventude como uma categoria ampla, formada por diversos subgrupos etários e identitários.

As ideias vindas do exterior encontraram ressonância entre as organizações brasileiras, que vinham lutando pela garantia de direitos para crianças, adolescentes e jovens. Esse movimento influenciou a Constituição de 1988, que normatizou garantias para crianças, adolescentes e jovens nos artigos 227⁸ e 228, este último determinando que os menores de 18 anos não podem ser julgados criminalmente e terão legislação especial. Em 1990, é promulgado o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), com ênfase na proteção integral e na defesa dos direitos de crianças e adolescentes. Ao mesmo tempo, surge a necessidade de contemplar uma parcela da população que não estava inserida no contexto do ECA. Segundo Sposito, é a partir desse período que se pode observar “a passagem das políticas de juventude como estado de coisas para a formação de uma agenda pública que considera os jovens como um problema político, ou seja, como objeto específico de intervenção do Estado” (SPOSITO, 2007).

Em 1995, a ONU lança o “Programa Mundial de Ação para a Juventude para o ano 2000 e Além”, que propunha aumentar as oportunidades de participação dos jovens na sociedade, ativando redes para disseminar modelos de ação para esse grupo. No mesmo ano, no governo Fernando Henrique Cardoso, acontece o I Encontro Nacional de Técnicos em

⁸ A expressão jovem é inserida neste artigo em 2010, por meio de emenda constitucional.

Juventude, propondo, entre outras sugestões, a adoção da faixa etária de 15 a 24 anos como a estabelecida para o segmento jovem e a necessidade de considerar os anseios dos jovens na formulação de políticas para a juventude.

As ações para a juventude no governo Fernando Henrique podem ser consideradas como focais, voltadas para jovens residentes em cidades com baixo IDH (Índice de Desenvolvimento Humano), e realizadas em parceria com os governos estaduais ou municipais, bem como com organizações do terceiro setor. Outro ponto importante desse governo foi a grande valorização de ações de capacitação técnica e profissional do jovem e de programas para o primeiro emprego, mas que enfrentavam dificuldades em função da própria conjuntura econômica, dificultando a inclusão dos jovens no mercado de trabalho.

No governo Luiz Inácio Lula da Silva, há uma ampliação da faixa etária em que se enquadra a juventude: enquanto o Plano Plurianual (PPA) 2004-2007 enquadrava o jovem entre 15 e 24 anos, o PPA 2008-2011 propôs a extensão desta faixa até 29 anos. Em 2005, foram instituídos a Secretaria Nacional de Juventude (SNJ), o Conselho Nacional de Juventude (Conjuve) e o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (Projovem). Vinculada à Secretaria-Geral da Presidência da República, cabe à SNJ a tarefa de formular, coordenar, integrar e articular políticas públicas para a juventude, além de promover programas de cooperação com organismos nacionais e internacionais, públicos e privados, voltados para as políticas juvenis. Já o Conjuve é responsável por formular e propor diretrizes da ação governamental voltadas para os jovens, bem como elaborar estudos e pesquisas sobre a sua realidade socioeconômica.

O governo Dilma Rousseff deu continuidade a maioria das ações criadas nos governos anteriores, com destaque para o Projovem, e também buscou uma maior transversalidade na implementação dos programas, foco reforçado na elaboração do PPA 2012-2015. O Estatuto da Juventude, tratando dos direitos da população jovem de 15 a 29 anos e definindo princípios e diretrizes para o fortalecimento e a organização das políticas de juventude, em âmbito federal, estadual e municipal, teve um longo processo de discussão até ser aprovado em julho de 2013 pelo Congresso Nacional e sancionado pela presidente no mês seguinte.

Todos esses avanços na agenda da juventude conviveram, e ainda convivem, com o paradigma anterior do jovem como problema, ainda presente em nossa sociedade. As antigas Febem's, por exemplo, mudaram de nome para se adequar ao ECA, mas, na prática, ainda se prestam mais à punição do que a garantia de direitos. O próprio ECA é alvo frequente de críticas, e a bandeira em defesa da redução da maioridade penal é presença constante na mídia.

Além disso, movimentos sociais e organizações da sociedade civil chamam a atenção para a violência contra a juventude, principalmente a negra. A importância dessa pauta, depois de vários anos de discussão que atravessaram diversos governos, resultou na criação do Juventude Viva.

4. O PLANO JUVENTUDE VIVA

O Plano Juventude Viva é uma iniciativa do governo federal para ampliar direitos e prevenir a violência que atinge a juventude brasileira, principalmente jovens negros moradores da periferia de grandes e médias cidades. Sob a coordenação da Secretaria-Geral da Presidência da República, por meio da Secretaria Nacional de Juventude (SNJ) e da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), reúne ações de diversos ministérios e é executado em parceria com municípios e estados em territórios atingidos por altos índices de violência.

Segundo o “Guia de Implementação e Monitoramento de Políticas de Redução da Vulnerabilidade e Prevenção da Violência contra Jovens Negros em Municípios”, elaborado pelo consultor Pedro Aguerre para o Plano, o Censo de 2010 mapeou 51.330.566 jovens de 15 a 29 anos no Brasil, o que representa um percentual de 27% da população total. Desses, 53,7% declaram-se pretos e pardos, compondo a categoria étnico-racial dos negros, com 27,5 milhões de indivíduos. Com divisão equitativa quanto a gênero, a maioria nasceu e vive no meio urbano: 84,8%. Ainda segundo o guia, os homicídios são hoje a principal causa de morte de jovens de 15 a 29 anos no país e atingem especialmente jovens negros do sexo masculino, moradores das periferias e áreas metropolitanas dos centros urbanos. Dados do Ministério da Saúde, apresentados pelo “Mapa da Violência 2012: A Cor dos Homicídios no Brasil”⁹, mostram que mais da metade (53,3%) dos 49.932 mortos por homicídios em 2010 eram jovens, com maior incidência na faixa entre 20 e 25 anos, dos quais 76,6% negros (pretos e pardos) e 91,3% do sexo masculino:

“Até os 12 anos de idade as taxas de homicídio entre brancos e negros não se diferenciam. A partir dessa idade, contudo, observa-se uma escalada de crescimento da violência homicida, tanto branca quanto negra, atingindo o ponto máximo na faixa de 20 a 21 anos de idade. No intervalo que vai dos 12 aos 21 anos, porém, o crescimento passa a ser muito mais acentuado entre os negros: as taxas para as pessoas brancas passam de 1,3 para 37,3 em cada 100 mil (crescimento de 29 vezes). Já as taxas para negros passam, nesse mesmo intervalo, de 2,0 para 89,6, representando um incremento de 44 vezes” (AGUERRE, 2014, p. 14).

Dados como esses vêm sendo divulgados por organizações da sociedade civil há alguns anos e discutidos por diversos governos. Em julho de 2011, a SNJ e a SEPPIR deram início ao processo participativo de discussão e elaboração do Juventude Viva.

O Plano reúne ações de prevenção que visam reduzir a vulnerabilidade dos jovens a situações de violência física e simbólica, a partir da criação de oportunidades de inclusão

⁹ IPEA\SAE - Políticas Sociais: acompanhamento e análise – Capítulo 8 Igualdade Racial. P. 317, 318. 2012.

social e autonomia; da oferta de equipamentos, serviços públicos e espaços de convivência em territórios que concentram altos índices de homicídio; e do aprimoramento da atuação do Estado por meio do enfrentamento ao racismo institucional e da sensibilização de agentes públicos para o problema. Para isso, pactua as ações com estados, municípios e sociedade civil e busca firmar parcerias com Judiciário, Ministério Público e Defensorias para a promoção dos direitos da juventude.

As políticas e os programas do Plano são direcionados à juventude, com especial atenção aos jovens negros de 15 a 29 anos do sexo masculino, em sua maioria com baixa escolaridade, moradores dos bairros com maiores índices de homicídios. A prioridade é para os jovens em situação de exposição à violência, como aqueles que se encontram ameaçados de morte, em situação de violência doméstica, em situação de rua, cumprindo medidas socioeducativas, egressos do sistema penitenciário e usuários de crack e outras drogas.

Para a implementação do Plano, foram priorizados 142 municípios brasileiros que, em 2010, de acordo com os dados do DATASUS do Ministério da Saúde, concentraram 70% dos homicídios de jovens negros com idade de 15 a 29 anos¹⁰. Cada município seleciona, com base nos dados do IBGE e DATASUS, os bairros com maior vulnerabilidade social e incidência de homicídios. Os bairros selecionados são priorizados na implantação de equipamentos e serviços voltados prioritariamente aos jovens. O Plano pretende ainda que cada um desses territórios conte com um Núcleo de Articulação Territorial, com representação de gestores públicos e representantes da sociedade civil, responsáveis por coordenar a implementação das ações.

A partir da experiência da primeira fase do Plano, em Alagoas, estado que apresenta a maior taxa de homicídios da população jovem no país, foi possível indicar as principais ações que compõem o processo de implementação do Juventude Viva em um território. São duas as modalidades de implementação para o município. A primeira, com a participação do governo federal, promovendo articulação com os estados e os municípios e articulação intersetorial das políticas para chegada integrada de equipamentos no território; e a segunda, compreendendo ações de mobilização e articulação desenvolvidas pelo município para a implementação do Plano, mesmo que ele ainda não tenha sido lançado no estado do qual esse município faz parte.

Na prática, o Plano Juventude Viva unifica ações de diversos programas do governo federal, como ProJovem, Pronatec, Pontos de Cultura e Plano Brasil Mais Seguro¹¹, entre

¹⁰ A lista dos municípios prioritários está no capítulo 9. Anexos.

¹¹ A lista completa das ações do governo federal no Juventude Viva está no capítulo 9. Anexos.

outros, visando, com isso, insuflar a localidade com políticas sociais inclusivas voltadas aos jovens negros.

As ações que compõem a proposta do Plano Juventude Viva estão divididas em quatro eixos:

1. Desconstrução da Cultura de Violência: busca reunir ações voltadas para sensibilização da opinião pública sobre a banalização da violência e a necessidade de valorização da vida da juventude e da garantia de seus direitos. Além de campanha nos meios de comunicação, o eixo prevê a construção de uma rede de mobilização para fortalecer a ação de pessoas e entidades ligadas a esta causa e engajar outras instituições na luta pela vida da juventude. Mobilizar atores sociais para a promoção dos direitos das juventudes negras é um dos objetivos das ações previstas neste eixo do Plano;
2. Inclusão, Oportunidades e Garantia de Direitos: visa trazer programas e ações específicas para os jovens de 15 a 29 anos em situação de vulnerabilidade, com o intuito de fomentar trajetórias saudáveis e oportunidades de desenvolvimento pessoal e coletivo aos beneficiários dos programas. Além disso, pretende criar oportunidades de atuação dos jovens em ações de transformação e superação da cultura de violência, tanto em seus bairros ou para um público mais amplo, promovendo o reconhecimento da importância social da juventude. Os programas Projovem, Prouni e Protejo são exemplos de iniciativas articuladas em torno deste eixo;
3. Transformação de Territórios: busca contribuir para a ampliação da presença do poder público nos bairros mais afetados pelos altos índices de homicídios, por meio da criação ou da reconfiguração de espaços de convivência para a juventude e para toda a comunidade. Neste eixo, a intenção é que os esforços se voltem para ofertar e articular diferentes equipamentos e serviços públicos nestas áreas, que vão desde programas ligados à rede de ensino até a oferta de atividades culturais, esportivas e de lazer. O programa Estação Juventude, por exemplo, foi criado especialmente para atender as demandas do Plano e se soma a outras iniciativas como Academias de Saúde, Praças da Juventude, Pontos de Cultura e Centros de Economia Solidária. Para definir “território”, o Plano se inspirou no geógrafo Milton Santos para quem esse é o espaço relacional, vivido, da identidade e das relações de poder. Assim, um território Juventude Viva pode ser uma parte de um bairro, um bairro inteiro ou mais de um bairro, desde que não haja limites que impeçam a circulação e o trânsito das pessoas que desejam participar do Núcleo de Articulação Territorial;

4. Aperfeiçoamento institucional: visa reconhecer que, para mudar valores na sociedade em prol da valorização da vida da juventude, é necessário um olhar cuidadoso para a atuação das instituições do Estado. O enfrentamento ao racismo nas instituições que se relacionam com os jovens é entendido como central para a superação dos estigmas sobre os quais se fundamenta a violência. Atuar para prevenir discriminações na escola, no sistema de saúde, na polícia e nos sistemas penitenciário e judiciário é o objetivo das ações previstas neste eixo. Além do enfrentamento ao racismo institucional por meio de processos formativos, está prevista também a qualificação de servidores para a gestão e implementação de ações do Plano, tais como oficinas para preparação e gestão de projetos. Também devem ser realizadas ações destinadas especialmente aos profissionais de segurança pública, com vistas a reduzir a letalidade policial e aproximar a atuação da polícia da comunidade.

Em relação à responsabilidade de cada ente federativo em relação à implementação do Plano, cabe ao governo federal induzir a participação dos entes federados e coordenar o Juventude Viva, por meio do oferecimento de apoio técnico, do estabelecimento de diretrizes e do acompanhamento e monitoramento de sua execução. Os estados, por sua vez, dentro das diretrizes traçadas pela União, devem elaborar o seu próprio plano estadual e, em articulação com os municípios, implementar ações. Por fim, será de responsabilidade dos municípios a elaboração de seus respectivos planos, formar núcleos de articulação territorial e definir os territórios que sofrerão a ação, bem como a divulgação do Plano.

A adesão dos entes federativos não implica repasse automático de recursos. Assim, caso necessite de verba extra para executar suas ações, o município ou o estado deve apresentar projetos específicos em editais abertos em cada um dos ministérios participantes do Plano.

Também está previsto no Juventude Viva o fomento a diversos mecanismos de participação (como Comitês, Fóruns e Conselhos), além de ser uma atribuição do governo federal a construção contínua da “Rede Juventude Viva”, que tem por objetivo promover o diálogo e a aproximação de diferentes atores envolvidos com o tema.

No site de divulgação do Plano, há um passo-a-passo ensinando os municípios a aderirem. Este guia mostra também as mais de 30 ações¹², dentro de 25 programas federais já

¹² A lista completa das ações do governo federal no Juventude Viva está no capítulo 9. Anexos.

existentes, que fazem parte do Juventude Viva, e os municípios devem elaborar seu plano de ação considerando essas iniciativas.

É possível afirmar que, do modo como foi estruturado, o Plano Juventude Viva reconhece dois problemas estruturantes do Estado como responsáveis pelo alto índice de homicídios: exclusão social do jovem negro – e, por isso, a necessidade de inclusão socioeconômica e ampliação dos espaços de lazer – e a violência institucional do Estado.

5. REFERENCIAL TEÓRICO SOBRE INDICADORES DE AVALIAÇÃO

a) Os desafios impostos aos indicadores:

As definições conceituais acerca dos indicadores podem ser concisas ou mais detalhadas como a apresentada por Ferreira, Cassiolato e Gonzales:

“O indicador é uma medida, de ordem quantitativa ou qualitativa, dotada de significado particular e utilizada para organizar e captar as informações relevantes dos elementos que compõem o objeto da observação. É um recurso metodológico que informa empiricamente sobre a evolução do aspecto observado” (2009, p. 24).

Porém, quando analisamos diversos autores, podemos dizer que, em síntese, eles atribuem aos indicadores a função de expressar a abstração da realidade, ou como Cardoso (1998) coloca “mediadores entre a teoria e as evidências”.

Os indicadores sociais no setor público não existiram de todo o sempre. Sua semente foi plantada em meados de 1920 quando um comitê do governo dos Estados Unidos produziu o relatório “Tendências Sociais Recentes”. A proposta era conseguir capturar a realidade da época e as mudanças sociais em curso. Na sequência, depois da 2ª Guerra Mundial, viriam mais fortemente os indicadores econômicos. O momento pedia que fosse possível identificar qual o nível de desenvolvimento de cada país. Foram longos anos focados em indicadores econômicos – muitos que vigoram até hoje como a medição do Produto Interno Bruto (PIB) *per capita* que está no centro do Sistema de Contas Nacionais de qualquer país – até que, em 1966, na obra coletiva organizada por Raymond Bauer, surgiu a expressão indicadores sociais.

O desconforto com o olhar exclusivamente econômico pode ter estado sempre presente, mas ganhou força a partir da década de 1970 com a tentativa de propor novos indicadores para avaliar as verdadeiras riquezas dos países. Um dos possíveis pontos de partida foi a preocupação ambiental. Em 1972, o Relatório Meadows “Limites ao Crescimento” foi um dos primeiros a apontar que o crescimento econômico não podia ser indefinido e que o mesmo estava limitado pelos recursos existentes no planeta. A Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, ocorrida no Rio de Janeiro em 1992, apontou em seu relatório final:

“É preciso elaborar indicadores do desenvolvimento sustentável que sirvam de base sólida para adotar decisões em todos os níveis e que contribuam para uma sustentabilidade autorregulada dos sistemas integrados do meio ambiente e do desenvolvimento” (ONU, 1992).

Desde então ainda buscamos um indicador comum que possa medir a destruição dos recursos naturais ou a riqueza contida neles, como a biodiversidade tão presente no Brasil. Iniciativas nesse sentido vem sendo desenvolvidas, como o cálculo da Pegada Ecológica (*Ecological Footprint*¹³), que permite comparar países com base na sua biocapacidade¹⁴. Mas, na trilha por definir um “PIB verde”, economistas começaram a pensar em índices que agregassem múltiplos olhares não ficando apenas no ambiental, justamente para não cair na lacuna de informação que o PIB *per capita* apresenta.

O economista chileno Manfred Max Neef (1995) desenvolveu a teoria “Hipótese do Patamar”, que foi comprovada ao analisar diversos países – como Estados Unidos, Inglaterra, Holanda e o próprio Chile. Ela dizia que há um determinado ponto do crescimento econômico que não se reverte mais em qualidade de vida. Para isso, Max Neef comparou o PIB com o GPI (*Genuine Progress Indicator*¹⁵), composto por 26 indicadores que cobrem: as questões econômicas, medindo, dentre outros, a desigualdade de renda e o custo do subemprego; as questões ambientais, contabilizando os custos decorrentes da poluição da água e do ar, somados a outros sete indicadores ambientais; e as questões sociais, considerando, por exemplo, a perda de tempo de lazer, custo dos acidentes automobilísticos e o valor do trabalho voluntário. O GPI ainda não é adotado em grande escala por diversos países, mas iniciativas pontuais como esta reforçaram a necessidade de um olhar além do *bottom line*¹⁶.

Capitaneado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), o economista paquistanês Mahbub ul Haq, em colaboração com o economista indiano Amartya Sen, propuseram o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH¹⁷), um marco dos indicadores sociais. O índice teve sua primeira publicação em 1990 com medições retroativas desde 1975. Representou um contraponto real ao PIB *per capita* ao propor medir o progresso de uma nação analisando sua renda, saúde e educação. Dele derivaram outros índices complementares como o Índice de Desenvolvimento Humano Ajustado à Desigualdade e o Índice de Pobreza Multidimensional, medidos desde 2010, e o Índice de Desigualdade de Gênero.

Talvez o grande feito do IDH não seja ele em si, mas o mundo de possibilidades que se abriu para pensar as novas medições. Os Indicadores de Qualidade de Vida *Calvert-Henderson*¹⁸ deram aos Estados Unidos a mensuração da qualidade de vida da sua população; o Barômetro de Sustentabilidade desenvolvido pelos institutos *The World Conservation*

¹³ www.footprintnetwork.org

¹⁴ Capacidade dos ecossistemas produzirem recursos utilizáveis e de absorver os resíduos e poluição gerados pelos indivíduos, portanto considera a quantidade da população e o perfil do consumo.

¹⁵ www.rprogress.org

¹⁶ Termo que faz referência a última linha do balanço contábil que desconsidera questões ambientais e sociais.

¹⁷ www.pnud.org.br/idh

¹⁸ www.calvert-henderson.com

Union (IUCN¹⁹) e *The International Development Research Centre* (IDRC²⁰), do Canadá, medem conjuntamente o bem-estar humano e do ecossistema, sem sobrepô-los; e mais recentemente a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) lançou o desafio para um conjunto de especialistas de como medir a felicidade. A OCDE tem em mente avaliar a felicidade dos habitantes com um desejo, ainda que não formalizado, e quer usar os resultados para subsidiar a construção de políticas públicas.

O que podemos observar com essa proliferação de índices alternativos ao PIB é um olhar de progresso que migra do crescimento para o desenvolvimento, em que os indicadores sociais ganham espaço.

Jannuzzi apresenta uma conceituação específica sobre indicadores sociais:

“Indicador social é uma medida, em geral, quantitativa, dotada de significado social substantivo, usado para substituir, quantificar ou operacionalizar um conceito social abstrato, de interesse teórico (para pesquisa acadêmica) ou programático (para formulação de políticas). É um recurso metodológico, empiricamente referido, que informa algo sobre um aspecto da realidade social ou sobre mudanças que estão se processando na mesma” (2012, p. 21).

Isso representa um real desafio na avaliação de políticas públicas. Estamos num período de transição que evidencia que não é mais suficiente medir o número de anos escolares cursados, sendo necessário saber o nível de apreensão do conhecimento; apenas medir a saúde da população por número de leitos hospitalares, pois temos que incorporar o nível de qualidade do atendimento como medição intermediária, buscando a redução das internações hospitalares e o aumento da expectativa de vida com qualidade; não poderemos medir o progresso de uma sociedade monitorando apenas a redução do desmatamento de florestas, mas sim construindo instrumentos que permitam medir o custo e o valor que elas têm para a economia; não teremos uma sociedade rica simplesmente reduzindo o índice de pobreza, sendo necessário acompanhar o nível de oportunidades frente às desigualdade que impedem que cada cidadão em um país se desenvolva.

A diferença entre um indicador social e as estatísticas públicas existentes é o “conteúdo informacional presente”, que fundamenta o indicador e contextualiza a informação sobre a realidade social; coisa que as estatísticas não fazem (JANNUZZI, 2012). Os indicadores podem traduzir aquilo que queremos mostrar, mas também têm o poder de evidenciar aquilo que ainda precisamos melhorar.

¹⁹ <http://www.iucn.org/>

²⁰ <http://www.idrc.ca/>

b) Indicadores de políticas públicas sociais

“O indicador social apenas indica; não substitui o conceito que o originou.”
(JANNUZZI, 2012).

O modelo de gestão voltado para resultados evoluiu com a modernização da gestão pública, depois da reforma gerencial de 1995. Nesse modelo, a visão de longo prazo supera a tendência de olhar apenas para os resultados de curto prazo e busca mudar uma realidade a partir de um problema identificado, e não apenas cumprir etapas. Um olhar para o desempenho passa pela preocupação com o cumprimento de metas e acompanhamento e medição de resultados (MANNING, 2009).

No caso de políticas públicas, há um entendimento de que o gestor deve procurar desenvolver indicadores que permitam identificar e medir o resultado que a intervenção de determinada política produziu na realidade.

“Em uma perspectiva programática, o indicador social é um instrumento operacional para monitoramento da realidade social, para fins de formulação e de reformulação de políticas públicas.” (JANNUZZI, 2012, p. 22).

O “Guia Referencial para Medição de Desempenho e Manual para Construção de Indicadores” (BRASIL, 2009) destaca três atributos essenciais para um bom modelo de gestão para resultados:

1. Dinâmico: dentro do ciclo de definição dos resultados, da implementação, do monitoramento e da avaliação ocorre muito aprendizado, tanto interno como externo, e o desafio se traduz em alimentar o processo decisório com as informações coletadas;
2. Abrangente: destaca que não é possível atingir os resultados se os esforços, ações e planos intermediários, não estiverem alinhados. Só por sorte é possível obter resultados com ações desconexas;
3. Multidimensional: traz as cinco dimensões que devem estar alinhadas aos resultados (processos, recursos, estruturas, sistemas informacionais e pessoas).

Mas a essência do modelo de gestão é a mensuração. Em um primeiro momento, indicadores são pensados. Esses indicadores cobrem diferentes dimensões e têm um alvo a ser atingido, uma meta. A meta pode ser arbitrariamente definida num primeiro momento e ajustada após o primeiro monitoramento, ou basear-se num *benchmark* (por exemplo, linha de pobreza definida pelo Banco Mundial). Em um estágio mais elaborado, pode-se atribuir uma nota para cada indicador (considerando o atingimento ou não da meta) e um peso. Desta

forma é possível ter uma medida de desempenho que sintetize o resultado global, como ocorre com o IDH.

c) Indicadores e suas caracterizações

As funções básicas dos indicadores dividem-se entre ser descritiva e valorativa (BONNEFOY, 2005). Ao descrever, o indicador fornece informações sobre uma determinada realidade. Ao valorar, o indicador avalia a situação agregando um juízo de valor. Por exemplo, ao identificar a parcela da população que está em situação de risco, antes é necessário determinar (juízo) o que significa “situação de risco”, mesmo que isso signifique escolher entre definições já existentes.

Os indicadores estão presentes em todas as etapas do ciclo de gestão das políticas públicas. Os diferentes tipos de indicadores têm o poder de comunicar o progresso para diferentes atores. Também apoiam o gestor ao evidenciar a evolução da sua implementação, consideram os atores envolvidos na implementação ao fazer ajustes nos rumos da política e comunicam à sociedade o alcance das metas e o cumprimento dos objetivos, estes os reais resultados alcançados. Por isso, em relação ao ciclo de gestão de políticas públicas, os indicadores podem ser utilizados:

1. *Ex-ante*: permite diagnosticar a situação, apoiar na definição do problema (e portanto apoiar o desenho da política) e ter em mente quais bases deseja mudar. Também é conhecido como a linha de base de um programa;
2. *In-curso*: essencial na etapa de implementação. Ancora o monitoramento e a avaliação intermediária, o que permite ajuste nos rumos da política;
3. *Ex-post*: avalia se as metas foram alcançadas ou não, se os resultados foram efetivos aos beneficiários e verifica os impactos.

d) Metodologia para construção de indicadores

Não vamos aqui explorar todos os passos de construção²¹ de indicadores, mas sim dar luz àqueles que subsidiam o nosso trabalho de proposição de indicadores para o Plano Juventude Viva. Majoritariamente vamos trabalhar nas duas primeiras etapas – o que e como mensurar – entregando uma proposta de indicadores e seu sistema.

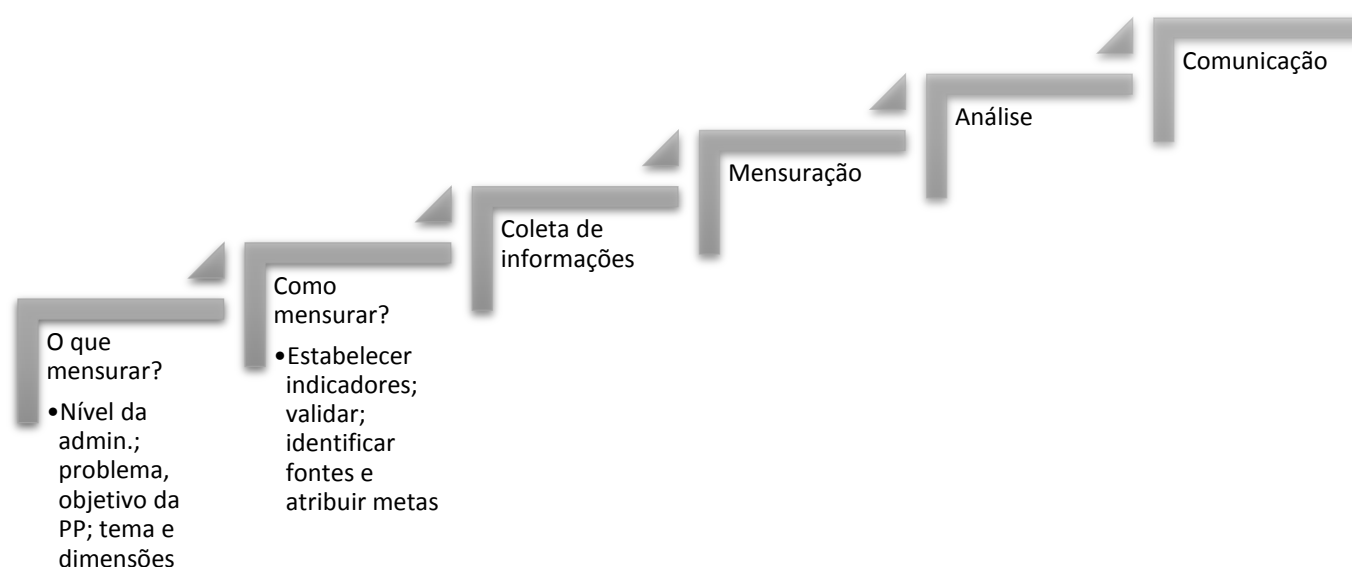


Figura 1: Síntese dos passos de construção de indicadores

Os indicadores nascem a partir de uma análise do desenho do programa. O desenho pode seguir metodologias existentes e consolidadas, como o Marco Lógico e o ZOPP – Planejamento de Projetos Orientados por Objetivos, ou estar distribuído em diversos documentos, sem seguir uma estrutura pré-definida. O principal é ter em mente que um programa nasce para atender a um destes dois propósitos: resolver um problema ou aproveitar uma oportunidade, sendo mais comum encontrar programas para o primeiro propósito.

A publicação “Indicadores de Programas: Guia Metodológico” (BRASIL, 2010) sinaliza que, no momento de propor indicadores, é importante ter clareza sobre determinados aspectos:

- Entender o problema que a política pública busca enfrentar;
- Ter clareza sobre o objetivo da política, que pode ter um escopo menor do que resolver o problema como um todo;

- Delimitar o público-alvo.

Com isso em mente, é possível identificar o que precisa ser medido. Mas, mesmo tendo clareza do problema e do objetivo, a proposição de um modelo do sistema de indicadores sempre será uma versão simplificada da complexidade da realidade. Todo modelo é limitado, pois trata-se de uma abstração. Jannuzzi (2012) traz uma proposta de quatro etapas a serem seguidas para a tomada de decisões metodológicas na estruturação de um sistema de indicadores:

- 1º. Definir o conceito abstrato, a temática principal ligada à política pública;
- 2º. Definido o conceito ou a temática, especificar as dimensões do tema da política pública de forma a tornar o seu objetivo específico, claro e passível de ser medido de forma quantitativa;
- 3º. Definidas as dimensões, identificar onde é possível obter as estatísticas públicas. Por exemplo, a temática que a OCDE trabalha cobre indicadores de saúde, educação, segurança pessoal, participação social; a ONU cobre temas como renda, uso do tempo, cultura, mobilidade social; a ONU Habitat foca no uso do solo urbano, habitação e meio ambiente. Ou seja, dependendo da temática da política a busca pelas estatísticas serão direcionadas para determinado organismo;
- 4º. Por fim, resta computar os valores aos indicadores.

Apesar de não citada explicitamente, faz parte deste momento inicial a identificação de para qual nível da administração pública serão propostos os indicadores, sendo classificados como macro (governo), meso (política pública ou setor de governo), meso-micro (rede de organizações), micro (organizações) e nano (unidade de organização), (BRASIL,2010).

Desta forma um sistema de indicadores sociais teria a seguinte arquitetura:

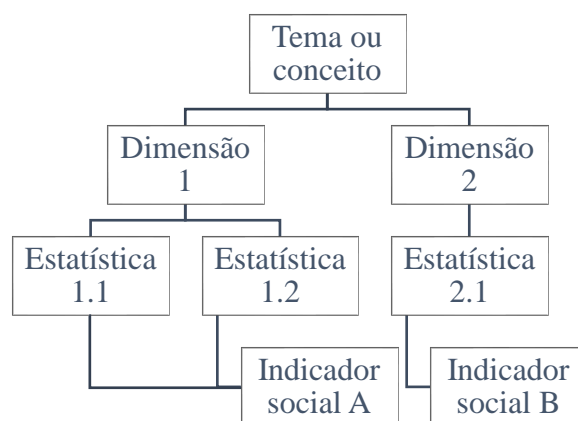


Figura 2: Arquitetura dos Indicadores

Com os subsídios iniciais mapeados (Como medir?), o caminho segue para identificar e selecionar indicadores para cada dimensão (O que medir?). Já nesta etapa, é importante considerar as propriedades desejáveis²² apontadas por autores como Rochet, Bout-Colonna e Keramidas (2005), Jannuzzi (2005) e Ferreira, Cassiolato e Gonzalez (2009) e que funcionam como critérios de decisão sobre qual indicador fica dentro ou fora do modelo proposto:

1. *Relevância social ou pertinência*⁽¹⁾: é relativo ao tema que justifica a formulação, implementação e análise da política. O indicador “é resultante da agenda de discussão política e social de cada sociedade ao longo de sua trajetória” (JANNUZZI, 2012, p. 33);
2. *Validade de constructo ou Representatividade*⁽¹⁾: indicador com grau de proximidade entre o conceito e a medida. Deve estar o mais próximo possível da realidade que deseja modificar e tem a característica de continuar sendo significativa ao longo do tempo;
3. *Confiabilidade*⁽¹⁾: relativo à qualidade do levantamento dos dados, uso de fontes confiáveis, com metodologias padronizadas, protocolos pré-estabelecidos e conhecidos, e corpo técnico qualificado;
4. *Simplicidade ou facilidade de compreensão*⁽¹⁾: indicador de fácil obtenção, construção, manutenção, comunicação e entendimento por parte do público em geral, eliminando complexidades;
5. *Sensibilidade*⁽²⁾: indicador com capacidade de refletir mudanças significativas decorrentes das intervenções realizadas;
6. *Desagregabilidade*⁽²⁾: indicador com capacidade de representação de forma desagregada quanto ao território (espaço geográfico), a grupos sociodemográficos (idade, gênero etc.) e a grupos vulneráveis (pobres, analfabetos etc.). O problema de indicadores com essa

²² O detalhamento de cada propriedade consolida informações existentes na publicação “Indicadores de programas: Guia Metodológico” (SPI, 2010) e Jannuzzi (2012).

propriedade é que não são produzidos com frequências estatísticas sociais e/ou com representatividade amostral necessária;

7. *Economicidade*⁽²⁾: o quanto o indicador pode ser obtido a um custo reduzido ou qual é a relação do custo para sua obtenção frente aos benefícios da informação que ele traz;
8. *Auditabilidade*⁽²⁾: qualquer pessoa pode se sentir apta a verificar a aplicação das regras de uso do indicador;
9. *Mensurabilidade*⁽²⁾: capacidade de alcance da mensuração quando necessário, de forma precisa, atualizada e sem ambiguidade;
10. *Factibilidade*⁽²⁾: indicadores cuja medição é factível, equilibrando o momento e a periodicidade, com os recursos técnicos e financeiros;
11. *Publicidade*⁽²⁾: indicadores devem ser públicos, conhecidos e acessíveis;
12. *Temporalidade ou Historicidade*⁽²⁾: indicador com séries históricas comparáveis. No tempo, é importante ter em mente quando é o início da medição, a disponibilidade de obtenção dos resultados quando esses começarem a acontecer e a possibilidade de utilizar o indicador para um acompanhamento periódico;
13. *Inteligibilidade de sua construção*⁽²⁾: indicador com metodologia de construção transparente. Útil na formulação de políticas;
14. *Independência*⁽²⁾: os indicadores devem responder por ações desenvolvidas no âmbito da política, isentos de fatores externos (públicos ou privados), como situação geral do país, dependência de atividades de terceiros, etc.;

(1) São propriedades essenciais do indicador, as primeiras que devem ser atendidas e válidas para indicadores de qualquer ciclo de gestão de políticas públicas.

(2) São propriedades complementares do indicador e, apesar de importantes, pode ter menor peso dependendo do ciclo de gestão da política pública. Continuam sendo importantes para fins de formulação de políticas ou do monitoramento da realização social.

Difícilmente um indicador atenderá de forma plena a todos os critérios. Então, em alguns casos, é definida uma matriz de priorização atribuindo pesos a cada propriedade. A priorização pode ser feita preliminarmente pelo gestor da política ou equipe envolvida na construção dos indicadores, mas é desejável que os indicadores inicialmente pensados passem por um processo de validação com *stakeholders*.

Depois de definidos quais indicadores permanecem, esses podem ser classificados em: simples ou composto; descritivo ou normativo; quantitativo ou qualitativo; objetivo ou

subjetivo; de insumo, fluxo ou produto; esforço ou resultado; performance ou estoque; eficiência, eficácia ou efetividade social; absoluto ou relativo.

Das diversas classificações listadas acima, vale destacar, na forma como Jannuzzi (2012) expõe, duas que norteiam a base da nossa proposta de indicadores para o Plano Juventude Viva, que são em sua natureza indicadores-produto e usados para avaliar a efetividade social da política:

- Quanto a natureza do indicador:
 - Recurso: indicadores-insumo (*input indicators*) correspondem à disponibilidade de recursos humanos, financeiros ou de equipamentos;
 - Processo: indicadores-processo ou fluxo (*throughput indicators*) são considerados indicadores intermediários e traduzem o esforço operacional na implementação, alocando os insumos com vistas à obtenção do resultado;
 - Realidade: indicadores-produto (*outcome* ou *output indicators*) retratam os resultados efetivos da política pública.
- Aspectos relevantes em políticas públicas com indicadores para avaliação da:
 - Eficiência dos meios e recursos empregados;
 - Eficácia no cumprimento de metas;
 - Efetividade social do programa que permite avaliar em termos mais abrangentes seus efeitos positivos em determinada realidade.

Conceitualmente os indicadores são caracterizados de diversas maneiras. No “Guia Referencial para Medição de Desempenho e Manual para Construção de Indicadores” (BRASIL, 2009), é apresentado o conceito de cadeia de valor – que considera desde as ações para realizar um produto ou prestar um serviço até o que é entregue ao beneficiário – dividindo os indicadores (elementos) entre as dimensões de esforço e resultado. Na dimensão de esforço estão os três primeiros “Es”: economicidade, execução e excelência. E na dimensão de resultado aparecem os indicadores de eficiência, eficácia e efetividade.

Tabela 1: Quadro explicativo e ilustrativo sobre os 6Es do desempenho²³

	Característica do Indicador, dificuldades e soluções	Exemplificação
<i>Efetividade</i> (outcome)	<p>Está relacionado com o propósito maior da política, da sua missão. Indica o grau de satisfação com o resultado ou ainda a transformação produzida.</p> <p><i>Dificuldade:</i> é difícil de ser mensurado dada a natureza dos dados e o seu caráter temporal. Porém, há muitos indicadores já consagrados. Portanto a maior dificuldade está em assumi-los e definir a atribuição de responsabilidade.</p> <p><i>Solução:</i> tentar decompor os indicadores.</p>	<p><i>Objetivo final:</i> nível geral de bem-estar; IDH; Coeficiente de Gini.</p> <p><i>Objetivo intermediário:</i> coeficiente de mortalidade infantil; taxa de homicídio; Índice de Vulnerabilidade Social; índice de desenvolvimento regional.</p>
<i>Eficácia</i> (output)	<p>Indica a quantidade e a qualidade dos produtos e dos serviços entregues ao beneficiário.</p> <p><i>Dificuldade:</i> determinar a meta ou o benchmark.</p> <p><i>Solução:</i> estabelecer metas incrementais até ter metas realísticas e desafiadoras.</p>	<p><i>Quantidade:</i> nº de jovens e adultos alfabetizados; quantidade de habitações construídas; % da população atendida; quantidade de serviços públicos ofertados; nº de pontos de cultura instalados.</p> <p><i>Qualidade:</i> indicadores de percepção, confiabilidade, durabilidade, inovação, etc. (Índice de qualidade de vida urbana; Índice de satisfação do usuário com os serviços públicos); acessibilidade e equidade no acesso ao bem ou ao serviço; risco (probabilidade de entrega ou disponibilidade do bem ou do serviço).</p>
<i>Eficiência</i>	<p>Traduz uma relação dos produtos e dos serviços gerados com os insumos utilizados (o que foi entregue x os recursos consumidos).</p> <p><i>Dificuldade:</i> identificar e coletar dados.</p> <p><i>Solução:</i> começar a medir.</p>	<p><i>Custo-efetividade:</i> volume do gasto público em relação ao PIB com educação; relação de gastos públicos e IDH; custo médio por telecentro instalado.</p> <p><i>Produtividade:</i> está ligado ao capital humano, imobilizado, investimento e tempo (custo médio por hora-aula).</p> <p><i>Tempo:</i> tempo médio para abrir um negócio ou de atendimento ao cidadão.</p> <p><i>Custo unitário:</i> custo unitário por cirurgia, por hora-aula.</p> <p><i>Custo-benefício:</i> eficiência e qualidade do gasto.</p>
<i>Execução</i>	<p>Está diretamente relacionado com a execução das ações (ou planos de ação) estabelecidos.</p> <p><i>Dificuldade e Solução:</i> idem ao anterior.</p>	<p><i>Financeira:</i> volume de recursos disponíveis utilizado (taxa de execução orçamentária, de empenho, de liquidação).</p> <p><i>Física:</i> volume de produtos previstos entregues (grau de implementação do programa; % de programas com taxa de execução; taxa dos processos de contratação; % de projetos com licença ambiental).</p>

²³ Tabela adaptada a partir das informações existentes no Guia Referencial para Medição de Desempenho e Manual para Construção de Indicadores (BRASIL, 2009).

	Característica do Indicador, dificuldades e soluções	Exemplificação
<i>Excelência</i>	<p>Tem um caráter transversal. Indica padrões e critérios de qualidade e excelência para realizar as atividades das ações.</p> <p><i>Dificuldade e Solução:</i> idem ao anterior.</p>	<p><i>Conformidade:</i> retrabalhos, erros, responsabilidade ambiental, segurança, transparência, etc. (% de organizações públicas com sistema de gestão da qualidade).</p> <p><i>Riscos:</i> probabilidade de ocorrer falhas; produtos fora de especificação.</p> <p><i>Causalidade:</i> indicam fatores precedentes que impactam e influenciam o resultado subsequente, necessidade de adequação a normas e especificações.</p> <p><i>Comunicação:</i> avalia o fluxo e os processos de comunicação (% de pessoas com acesso à determinada informação).</p>
<i>Economicidade (inputs)</i>	<p>Está diretamente ligado à obtenção e ao uso de recursos (financeiros e físicos), com menor ônus possível.</p> <p><i>Dificuldade e Solução:</i> idem ao anterior.</p>	<p>Normalmente são encontrados nas unidades de suprimentos.</p> <p><i>Quantidade de recursos:</i> oferta e disponibilidade de produto ou serviço (gastos com merenda escolar; gastos totais com educação); cobertura (quantidade de fornecedores do insumo); risco (probabilidade de entrega ou disponibilidade do insumo).</p> <p><i>Qualidade dos recursos:</i> adequação das características do produto ou do serviço às necessidades; acessibilidade e equidade no acesso ao bem ou ao serviço.</p>

d) Indicadores de políticas públicas transversais

A palavra “transversal” traz uma ideia de intersetorialidade, algo que atravessa vários ministérios e secretarias dada a natureza do tema abordado pela política pública. Mas vai além:

“O arcabouço do modelo transversal traça como diretrizes: a melhoria dos indicadores sociais, humanos, econômicos, institucionais e administrativos; a colaboração institucional e a intersetorialidade nos âmbitos governamental e extragovernamental; e a eficiência e o compartilhamento da gestão, com a incorporação da participação da sociedade civil organizada” (PIRES e COSTA, 2012, p. 176).

No caso de políticas públicas, o termo transversalidade surge inicialmente como uma tradução da ideia *gender mainstreaming*, importada da Europa. No Brasil, a prática se deu no entorno de determinados temas: a questão racial, com a Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR); a questão de gênero, com a Secretaria de Políticas para Mulheres; o tema dos direitos humanos, que abarca um leque mais amplo de subtemas, com a Secretaria de Direitos Humanos; e a questão da juventude, com a Secretaria Nacional de Juventude (SNJ). Outro tema que também tem uma natureza transversal é a questão do meio ambiente, que no caso brasileiro se institucionaliza na forma de ministério. Mas o que está em torno da transversalidade é a possibilidade de inserir uma determinada preocupação, problema (*wicked problem*), em diferentes áreas do governo, e essa necessidade vem com a terceira fase de desenvolvimento da gestão pública²⁴.

“No governo federal, hoje, a expressão “transversalidade” pode ser encontrada formalmente nas Secretarias mencionadas e, menos formalmente, na discussão sobre integração de políticas, coordenação intersetorial, atuação interdepartamental ou interministerial, entre outras.” (REINACH, 2013, p. 12).

O Plano Juventude Viva tem fortemente a transversalidade horizontal e vertical. A horizontalidade aparece na relação da SNJ com os outros ministérios, que, no caso do Plano, são 11: Cultura, Desenvolvimento Social, Direitos Humanos, Educação, Esporte, Igualdade Racial, Justiça, Políticas para as Mulheres, Saúde, Secretaria Geral da Presidência e Trabalho e Emprego. A verticalidade está presente na sua forma de implementação ao envolver os municípios no papel protagonista para mudar a realidade do público-alvo no território em que ele vive. E nesse âmbito o Plano traz vários instrumentos de governança como o Comitê Gestor Federal do Plano Juventude Viva, os comitês gestores estaduais e os municipais,

²⁴ A primeira fase é a focalização, setorialização, a segunda fase é a horizontalização, que tem a ver com a “intersectorialidade”, “matricialidade”, e a terceira fase é composta por iniciativas que tentam compreender a realidade multidimensional como ela realmente é.

Articuladores Territoriais Juventude Viva, Articulação Nacional Juventude Viva e os Núcleos de Articulação Territorial.

Portanto, gerir políticas, programas e planos com caráter transversal passa por pensar uma forma de gestão que ofereça suporte à governança necessária, possibilitando múltiplos arranjos de implementação e atores; atuando mais na orquestração e fomento do que no controle das ações individuais; e buscando acima de tudo atender às expectativas e aos interesses dos beneficiários da política pública, e não das instâncias intermediárias. Entretanto, a fortaleza de uma política pública de caráter transversal pode representar também a sua fragilidade:

“(...)entende-se que o conceito pode ser utilizado como forma de diluir responsabilidades, no sentido em que sucesso ou fracasso de determinada política pública dependeria da formação de rede social – ou comissão interministerial – que permitiria atacar o problema em todas as suas causas, de forma a contemplar toda a sua complexidade” (IPEA, 2009, p. 783).

É importante notar que a transversalidade não deve ser entendida unicamente como uma coordenação lateral ou interdepartamental e, muito menos, como uma integração organizacional simples, uma vez que esta coordenação e integração vertical não pressupõem novos pontos de vista nem novas linhas de objetivos dissociados dos objetivos corporativos setoriais atribuídos aos órgãos verticais em que se estrutura uma organização. Precisamente o que é mais específico da transversalidade é a introdução de linhas de trabalho que não sejam atribuídas ou atribuíveis verticalmente:

“La transversalidad es, al mismo tiempo, un concepto y un instrumento organizativo cuya función es aportar capacidad de actuación a las organizaciones en relación con algunos temas para los que la organización clásica resulta inadecuada. En este sentido, responde tanto a necesidades de diseño de la organización como a necesidades de gestión. La transversalidad intenta dar respuestas organizativas a la necesidad de incorporar temas, visiones, enfoques, problemas públicos, objetivos, etc., y a las tareas de la organización que no encajan en una sola de las estructuras organizativas verticales. Asimismo, intenta que esas estructuras verticales compartan sinérgicamente la consecución de un objetivo común, que no es específico de cada una de ellas” (SERRA, 2005, p. 3).

Ressaltamos que, apesar de importante, o tema da governança e da gestão horizontal e vertical de políticas públicas transversais não será analisado e não faz parte do objeto de proposição deste trabalho.

Já os indicadores, tema central do trabalho, tornam-se um elemento crucial. As ações e os produtos de uma política pública são os recursos de planejamento pensados para atingir os objetivos, e muitos são certos para a pavimentação desta trajetória. Porém eles não são o

único caminho e a decisão por revisar as estratégias, as ações e os produtos intermediários deve se apoiar nos indicadores de resultado.

No caso de políticas públicas transversais, tais indicadores devem estar claros para os diferentes níveis envolvidos, sejam estas equipes gerenciais, ministérios e secretarias, governos estaduais e municipais, dirigentes, políticos, organizações da sociedade civil e cidadãos. O risco da falta de clareza e de uma visão comum pode gerar desvios de rumo na dinâmica do dia a dia com as diversas instâncias envolvidas na política pública. E com isso vem o risco maior: de conduzir uma série de ações, desenvolver produtos, dedicar esforços para monitorar indicadores de insumo e processo e, no fim, não saber em que medida a realidade foi mudada.

6. PROPOSIÇÃO DE INDICADORES PARA O PLANO JUVENTUDE VIVA

A visão geral da metodologia de proposição dos indicadores que utilizamos pode ser expressa por esta figura:

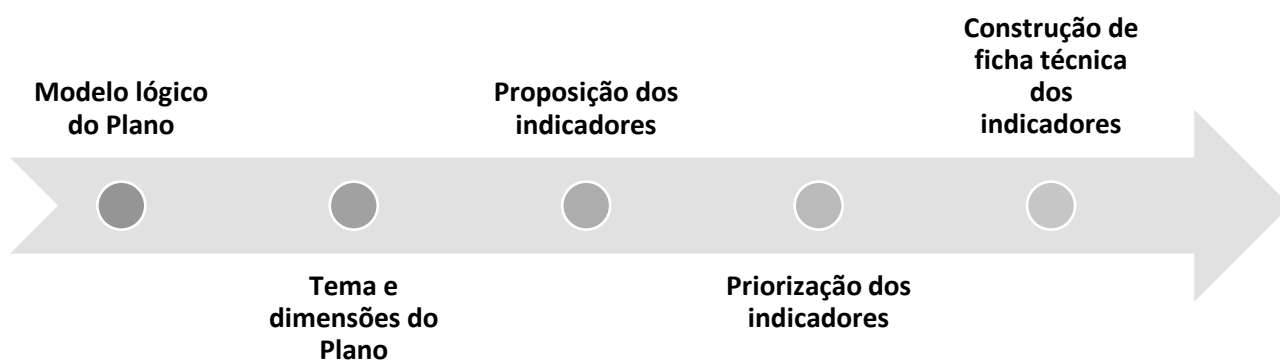


Figura 3 - Metodologia de proposição dos indicadores – Plano Juventude Viva

a) Síntese do Plano Juventude Viva

Como etapa inicial da proposição de indicadores, buscamos ter clareza e uma visão abrangente do Plano como um todo. Esta é uma etapa preliminar do ciclo básico para o processo de construção de indicadores e é encontrada em documentos referenciais como o “*Guía para la Construcción de Indicadores de Gestión*” (BOGOTÁ, 2012), o “*Manuales de Indicadores de desempeño en el sector público*” (CEPAL, 2005) e o “*Indicadores de programas: Guia Metodológico*” (BRASIL, 2010).

Com essa etapa preliminar, queríamos entender o problema, ter clareza sobre o objetivo da política e delimitar o público-alvo. Visualmente, ao organizar as informações básicas do Plano, temos o *framework* comum a qualquer modelo lógico de programas.



Figura 4 - Modelo lógico do Plano Juventude Viva

A síntese das informações do Plano, já realizada no capítulo 4 e repetida a seguir de forma resumida, foi feita a partir das seguintes fontes:

- “Métodos e Ferramentas de Gestão Estratégica do Plano Juventude Viva - Construção de Diagnóstico Local”²⁵;
- “O Plano Juventude Viva no seu Município”;
- “Guia de implementação e monitoramento de políticas de redução da vulnerabilidade e prevenção da violência contra jovens negros em municípios”²⁶;
- Site de Monitoramento da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial²⁷.

i) Problema

As altas taxas de homicídio de jovens de 15 a 29 anos no Brasil, principalmente entre os negros do sexo masculino, como já descrito anteriormente no capítulo 4.

ii) Descritores

Educação:

- 62,4% dos jovens negros não estudam e também não estão procurando emprego;
- 33,5% dos jovens brancos estão no Ensino Superior, mais que o dobro do percentual para os estudantes negros (15,9%).

Trabalho e renda:

- Para os brancos, o percentual de jovens trabalhando com carteira assinada é de 58%, dez pontos percentuais a mais que para os negros (48%);
- 7,8% dos jovens trabalhadores brancos recebem de três a cinco salários mínimos, nível alcançado por apenas 2,8% dos jovens negros.

Vulnerabilidade:

- 142 municípios foram considerados prioritários para a implementação do Juventude Viva por reunirem proporção considerável dos homicídios contra jovens negros;

²⁵ Apresentação encaminhada pela coordenadora do Plano Juventude Viva, Fernanda Papa, da Secretaria Nacional de Juventude.

²⁶ Versão preliminar, elaborada por Pedro Aguerre, do Produto 1 para a Consultoria do PROJETO BRA/05/021 - PNUD.

²⁷ Site de Monitoramento da SEPPIR <http://monitoramento.seppir.gov.br/> com dados de 2010 e fontes provenientes do(a): Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância à Saúde (SVS): Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM) e base demográfica do IBGE. Disponível em: 20 de Junho de 2014.

- Para a população preta, a taxa de mortalidade por armas de fogo ficou em 19,7 óbitos por 100 mil, ou 88,4% acima do índice para a população branca, situado na faixa de 10,5 óbitos por 100 mil. A taxa da população parda, 26,8 por 100 mil, é 156,3% maior da encontrada entre os brancos.

iii) Política Pública

Juventude Viva: Plano de Prevenção à Violência contra a Juventude Negra. A estratégia é implementar de forma gradativa e progressiva o Plano Juventude Viva até 2014, priorizando municípios com mais altos índices de homicídios de jovens negros do país.

Tabela 2 - Plano Juventude Viva: Objetivos e Resultados Esperados

iv) Objetivo Geral

Reduzir a vulnerabilidade dos jovens à violência, especialmente a violência letal dos homicídios. O Plano, por meio de suas ações, busca promover os valores da igualdade e da não discriminação e enfrentar o racismo e o preconceito geracional.

v) Resultado Final (esperado)

- Promover valores da igualdade e da não discriminação;
- Prevenir a violência letal da juventude negra brasileira;
- Enfrentar o racismo e o preconceito geracional e institucional;
- Incentivar a transformação dos territórios onde vivem os jovens.

Fonte: os autores.

O Plano se desdobra em quatro eixos:

- Eixo 1 – Desconstrução da cultura de violência

Questões a serem monitoradas: dinâmica da violência letal, não letal e criminalidade no município, com recorte de jovens negros.

Resultados esperados:

- 1.1. Promover a discussão crítica sobre a banalização da violência como resultado da crise de valores por que passa toda a sociedade;
- 1.2. Evidenciar que a juventude negra é o principal alvo deste processo;
- 1.3. Mobilizar atores sociais para promoção dos direitos das juventudes negras a partir das ações previstas no Plano;
- 1.4. Articular territorialmente as ações de prevenção à violência no município.

- Eixo 2 – Inclusão, emancipação e garantia de direitos

Questões a serem monitoradas: dinâmica das oportunidades de inclusão e garantia de direitos.

Resultados esperados:

- 2.1. Apresentação de novas perspectivas de vida por meio de iniciativas voltadas ao aprimoramento dos jovens, formação educacional, profissional e para a cidadania;
- 2.2. Ampliação da oferta de programas e ações específicas para os jovens de 15 a 29 anos em situação de vulnerabilidade para fomentar trajetórias de inclusão e autonomia;
- 2.3. Criação de oportunidades de atuação dos jovens em ações de transformação da cultura de violência e reconhecimento da importância social da juventude.

- Eixo 3 – Transformação de territórios (cultura, lazer e esporte)

Questões a serem monitoradas: redirecionamento da provisão de serviços e infraestrutura urbana.

Resultados esperados:

- 3.1. Ampliação da oferta de equipamentos, serviços públicos e espaços de convivência nos territórios mais violentos dos municípios do Plano;
- 3.2. Fortalecimento da atuação da escola como espaço implementador de novas práticas, as quais contribuem para a superação da cultura da violência;
- 3.3. Promoção de atividades de cultura, esporte e lazer nos territórios selecionados.

- Eixo 4 – Aperfeiçoamento institucional (na polícia; na rede de educação; e no sistema de saúde, penitenciário e de justiça)

Questões a serem monitoradas: dinâmica das ações de controle externo das instituições policiais e ações de identificação e combate ao racismo institucional.

Resultados esperados: promover o aprimoramento da atuação institucional por meio de ações de:

- 4.1. Sensibilização de agentes para o enfrentamento ao racismo e estigmas contra a juventude;
- 4.2. Fortalecimento dos mecanismos de controle externo e interno das polícias;
- 4.3. Disseminação de orientações de referência;
- 4.4. Coibição dos autos de resistência;
- 4.5. Redução da letalidade policial.

Tabela 3 - Plano Juventude Viva: Público-Alvo e Beneficiários

vi) Público-Alvo

vii) Beneficiários (perfil)

O Plano é um arcabouço de políticas e programas direcionados à juventude, com especial atenção aos jovens negros de 15 a 29 anos, com recorte do sexo masculino, em sua maioria com baixa escolaridade, vivendo nas periferias dos centros urbanos. Segundo o Censo do IBGE de 2010 são 27,6 milhões jovens no Brasil que se declaram pretos e pardos, compondo a categoria étnico-racial dos negros.

A maioria dos jovens vulneráveis à violência reúne uma ou mais das seguintes características:

- (a) encontram-se na faixa etária entre 15 e 29 anos;
- (b) são, em sua maioria, negros;
- (c) residem em bairros com alto índice de violência;
- (d) integram famílias em situação de vulnerabilidade social, com renda per capita de até R\$ 140;
- (e) muitas vezes se encontram fora da escola, tem histórico de repetência ou apresentam defasagem escolar;
- (f) possuem baixa escolaridade (ensino fundamental incompleto); e
- (g) estão desempregados e/ou em trabalho precário.

Fonte: os autores.

b) Definição do tema e dimensões do Plano Juventude Viva

A segunda etapa foi um exercício de abstração (JANNUZZI, 2012) do modelo lógico do Plano Juventude Viva. A primeira abstração consistiu em identificar a temática principal ligada à política pública. Ao analisar o objetivo da política “*Reduzir a vulnerabilidade dos jovens à violência, especialmente a violência letal dos homicídios*”, propomos um tema com conotação propositiva ao Plano: “*Acesso aos direitos e prevenção da violência contra o jovem negro*”.

A segunda abstração foi encontrar a essência de cada Eixo do Plano e como isso se relaciona:

- O foco do Eixo 1 “Desconstrução da cultura de violência” é voltado para a **SOCIEDADE** como um todo e também cobre a sociedade civil organizada;
- O foco do Eixo 2 “Inclusão, emancipação e garantia de direitos” está voltado ao público-alvo, o **JOVEM**, não ficando restrito a um único território uma vez que os jovens circulam entre territórios de um ou mais municípios;
- O Eixo 3 “Transformações de territórios” traz em seu nome o principal enfoque: o **TERRITÓRIO**, ofertando e articulando equipamentos e serviços públicos de cultura, educação, lazer e esporte;
- O foco do Eixo 4 “Aperfeiçoamento institucional” é voltado ao próprio **ESTADO** e às suas instituições que têm interface com o jovem, como a polícia, a rede de educação, os sistemas de saúde e penitenciário e a Justiça.

O resultado é a camada superior do sistema de indicadores para o Plano Juventude Viva que pode ser sintetizada pela figura abaixo:

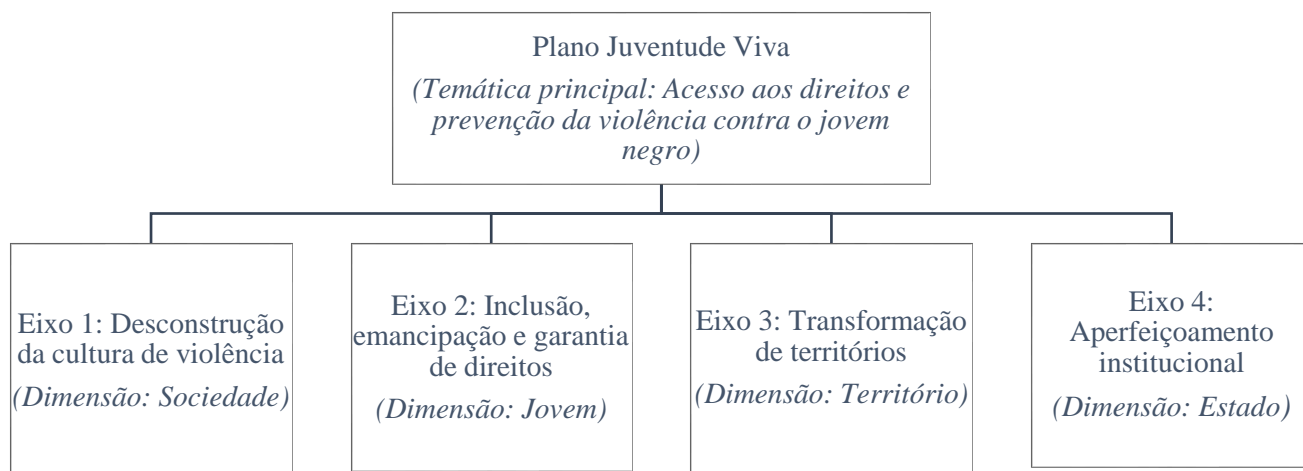


Figura 5 - Sistema de indicadores sociais (JANNUZZI, 2012, p. 25)

c) Proposta de indicadores de resultado para o Plano Juventude Viva

A proposta dos indicadores de resultado para o Plano foi pensada considerando:

- 1º. O modelo lógico do Plano que dá luz de forma objetiva ao problema enfrentado pelo Juventude Viva; descritores do problema; objetivo geral do Plano; resultado final esperado; público-alvo; e beneficiários;
- 2º. Os quatro eixos e seus resultados específicos;
- 3º. O conceito abstrato e a temática principal identificados para o Plano;
- 4º. As dimensões de cada eixo do Plano.

Com o modelo lógico do Plano organizado e com a síntese da camada superior do sistema de indicadores desenhada, seguimos com dois tipos de perguntas norteadoras:

- Para a temática principal do Plano: *“O quanto o tema como um todo vem avançando com a implementação do Plano Juventude Viva?”*;
- Para as dimensões de cada eixo: *“Os resultados alcançados com a implementação do Plano resolveram (ou vêm trazendo avanços) para o problema?”* e *“A efetividade quanto ao acesso dos direitos e à diminuição da violência é percebida pelo beneficiado?”*.

Primeiramente, permitimo-nos buscar respostas para a pergunta norteadora voltada aos eixos do Plano. Realizamos, então, uma sessão de *brainstorming* entre os alunos-pesquisadores deste trabalho. O foco trabalhado foram os quatro eixos do Juventude Viva e chegamos a 49 indicadores ao todo. Respeitamos o princípio de que uma sessão de *brainstorming* deve deixar fluir a geração de ideias sem fazer julgamentos. No caso, as ideias eram os indicadores.



Figura 6 - Sessão de brainstorming

Num segundo momento, sistematizamos todos os indicadores que saíram do *brainstorming* e aplicamos o principal julgamento que definiu preliminarmente quais indicadores deveriam ser cortados: *este indicador pensado é um indicador de resultado?* Com isso, constatamos que muitos não eram indicadores de resultado, mas sim de processo. Também identificamos que outros indicadores, na realidade, eram propostas de ação para o Plano.

Após o corte, fizemos uma análise qualitativa, unimos indicadores, reescrevemos outros, identificamos alguns para serem indicadores do Juventude Viva como um todo e chegamos, então, à nossa primeira proposta de indicadores, agora já contemplando não só os eixos, mas também o Plano. O resultado foi que saímos dos 49 indicadores da sessão de *brainstorming* para um universo de 26.

O número de 26 indicadores ainda era alto, mas, mais do que este problema de quantidade, precisávamos checar se eles teriam “eco” junto ao público-alvo. Identificamos duas organizações da sociedade civil que trabalham com jovens e que estão presentes em dois territórios no município de São Paulo onde o Juventude Viva também está. Conforme já descrito no capítulo 2 deste trabalho, levamos os 26 indicadores para estas organizações: Centro de Direitos Humanos e Educação Popular (CDHEP) e Sociedade Santos Mártires.

As consultas aconteceram de forma similar. Primeiro conversamos sobre o Plano como um todo e depois fomos aprofundando cada eixo, destacando a dimensão a ele atribuída e os resultados esperados. Conversamos sobre cada indicador, refinamos a redação de alguns, acertamos o enfoque de outros (sobre o que era mais importante o indicador considerar), excluímos alguns e acolhemos novos. Durante as consultas não submetemos os três indicadores voltados ao Plano. O resultado é que saímos da consulta com 27 indicadores, um a mais do que tínhamos inicialmente.

As dificuldades encontradas nas consultas foram:

1. Focar a conversa nos indicadores, uma vez que a todo momento era comum ela se desviar para a implementação do Plano como um todo;
2. Apoiar os participantes da consulta a pensarem em indicadores de resultado. Era natural que propusessem indicadores de processo e algumas ações específicas, mas, quando deparados com a questão “Mas que resultado queremos obter com esta ação?”, vivenciaram a dificuldade de pensar qual o propósito maior da ação ali colocada;
3. Conduzir a conversa por eixos. As proposições e os olhares de quem está na ponta, lidando com o dia a dia da juventude no território, não estão segmentados pelo recorte de eixos propostos pelo Plano. Mas este ponto foi menos crítico, pois independentemente do olhar e do enfoque que davam, as sugestões eram acolhidas.

Alguns aspectos levantados sobre o Plano e que não tinham ligação direta com o alvo da consulta sobre os indicadores de resultado serão pontuados na Conclusão deste trabalho.

d) Priorização dos indicadores

Entre as 14 propriedades desejáveis de indicadores, que já foram apresentadas no capítulo 5 e que vamos usar para balizar a decisão sobre qual indicador fica dentro ou fora do sistema a ser proposto, funcionando como critérios para priorização, optamos por trabalhar com as cinco primeiras: Relevância Social ou Pertinência; Validade de Constructo ou Representatividade; Confiabilidade; Simplicidade ou Facilidade de Compreensão; e Sensibilidade. Os quatro primeiros critérios são propriedades essenciais que os indicadores devem ter, mesmo sabendo que nem todos os indicadores conseguem atender a todos os critérios. O quinto critério, Sensibilidade, pareceu-nos ser de grande relevância justamente por estarmos tratando de indicadores de resultado. A propriedade economicidade, que pode ser

um limitador para a adoção do indicador, pode ser agregada posteriormente pela equipe técnica do Plano frente ao orçamento previsto para a avaliação dos resultados.

As propriedades desagregabilidade e historicidade são fundamentais. A primeira, desagregabilidade, representa um desafio a ser percorrido pelo Plano. Em um primeiro momento talvez seja difícil obter dados no nível desagregado necessário: a informação que busca segmentada por gênero, raça, idade e território. Mas acreditamos que o Plano será um forte catalizador de mudanças nas estatísticas sociais. No caso da segunda, historicidade, é a propriedade que vai dar ao Plano as séries históricas comparáveis nas medições periódicas dos indicadores propostos. Pelos motivos apresentados as propriedades não entram como critérios de priorização, mas sim como propriedades constantes em todos os indicadores propostos.

A pontuação de cada critério ficou entre “1”, sinalizando que o indicador atende ao critério, e “0” para o indicador que não atende. Não existe uma pontuação intermediária. Todos os cinco critérios têm peso idêntico, portanto a pontuação total do indicador é uma soma simples. Para cada critério, criamos uma pergunta ou orientação específica que nos ajudou a atribuir pontuação:

- Relevância social ou Pertinência: *“O indicador tem relação direta com o tema juventude?”*;
- Validade de Constructo ou Representatividade: *“O indicador tem relação direta com o tema violência física ou simbólica?”*;
- Confiabilidade: para um indicador ou índice já existente, pontuamos com “1”. Do contrário, pontuamos com “0”;
- Simplicidade ou Facilidade de Compreensão: atribuímos “1” para a facilidade de entender o que o indicador quer informar, podendo ser entendido pelo público em geral, e não apenas pela equipe técnica;
- Sensibilidade: *“O indicador tem potencial para indicar que o Plano conseguiu produzir mudanças significativas?”*. Os descritores do problema do Juventude Viva estão segmentados em educação, trabalho e renda e vulnerabilidade. Portanto, a “mudança significativa” que buscamos deveria atender a um dos três tipos de descritor do problema.

Tabela 4 - Legenda da Matriz de Avaliação dos Indicadores

Legenda	
Indicadores	<i>Nome do indicador de resultado</i>
Dimensão	<i>Plano, Eixo 1 (Sociedade), Eixo 2 (Jovem), Eixo 3 (Território) ou Eixo 4 (Estado)</i>
Critério 1	<i>Relevância social ou Pertinência</i>
Critério 2	<i>Validade de constructo ou Representatividade</i>
Critério 3	<i>Confiabilidade</i>
Critério 4	<i>Simplicidade ou Facilidade de compreensão</i>
Critério 5	<i>Sensibilidade</i>
Total	<i>Valor entre 0 e 5, sempre com números inteiros.</i>

Fonte: os autores.

Primeiramente construímos uma matriz única para todos os indicadores. Mas, para a seleção dos indicadores finais, separamos uma matriz para cada dimensão. Esta separação foi feita para que a nota de corte para seleção dos indicadores não deixasse nenhuma dimensão sem indicador. De forma geral, os indicadores selecionados (indicados na última coluna de cada tabela) tiveram pontuação total entre 4 ou 5. Quando algum outro critério foi considerado na análise, sinalizamos logo abaixo da tabela.

A seguir estão listados os 26 indicadores iniciais em que foram aplicados os critérios de priorização. Na coluna “Selecionado?”, os que aparecem com “Sim” são os que farão parte do sistema de indicadores sugeridos para este trabalho (o sistema completo está no Capítulo 7).

Tabela 5 - Indicadores para o Plano como um todo

Indicadores do Plano Juventude Viva	1	2	3	4	5	Total	Selecionado?
<i>Óbitos por homicídio por mil de jovens negros do sexo masculino²⁸</i>	1	1	1	1	1	5	Sim
<i>Índice Municipal de Atratividade da Juventude</i>	1	0	1	1	1	4	Sim
<i>Índice de efetividade (avaliação técnica) do Plano Juventude Viva no território (considera tanto a atuação de cada secretaria como do conjunto de ações)</i>	1	1	0	0	1	3	Não

Fonte: os autores.

²⁸ Durante as consultas apareceu de forma repetida a necessidade de revisar a forma como são contabilizados os homicídios pela polícia.

Tabela 6 - Indicadores para o Eixo 1 - Sociedade

Indicadores do Eixo 1 – Sociedade	1	2	3	4	5	Total	Selecionado?
<i>Índice de percepção da violência contra jovens negros</i>	1	1	0	0	1	3	Sim
<i>Nº de eventos e reportagens na mídia (linha editorial) sobre o jovem negro (violência e protagonismo)</i>	1	1	0	0	0	2	Não
<i>Nº de casos reportados nos mecanismos formais de denúncia (ouvidoria da secretaria de DH e da PM) de discriminação racial contra jovens negros no Município</i>	1	1	0	0	0	2	Não
<i>Índice de efetividade da rede de apoio e de denúncia de violações de direitos da juventude da sociedade civil (A população conhece e se sente segura para utilizar?)</i>	1	1	0	0	0	2	Não
<i>Nº de organizações da sociedade civil que lidam com a temática racial e juventude no território</i>	1	0	0	0	1	2	Não

Fonte: os autores.

Nota sobre o critério específico para o Eixo 1 – Sociedade: selecionamos o indicador com pontuação mais alta, no caso 3 pontos.

Tabela 7 - Indicadores para o Eixo 2 - Jovem

Indicadores do Eixo 2 – Jovem	1	2	3	4	5	Total	Selecionado?
<i>% de jovens negros que não estudam e não trabalham</i>	1	0	1	1	1	4	Sim
<i>% de jovens negros com carteira assinada</i>	1	0	1	1	1	4	Sim
<i>Diferença da renda domiciliar per capita (família com jovens negros - família com jovens brancos)</i>	1	0	1	1	1	4	Sim
<i>Taxa de evasão de jovens negros no Ensino Médio</i>	1	0	1	1	1	4	Sim
<i>Nº de jovens em situação de vulnerabilidade que protagonizam iniciativas de transformação da cultura de violência</i>	1	1	0	0	1	3	Não
<i>Nº de programas e ações específicas (da sociedade civil e do governo) para fomentar trajetórias de inclusão e autonomia</i>	1	0	0	0	1	2	Não
<i>% de jovens com vínculos institucionais com o Estado (que participam de algum equipamento ou serviço público, alguma ação positiva do Estado chega nele, excluindo jovens em conflito com a lei)</i>	1	0	0	0	1	2	Não

Fonte: os autores.

Tabela 8 - Indicadores para o Eixo 3 - Território

Indicadores do Eixo 3 – Território	1	2	3	4	5	Total	Selecionado?
<i>Número de equipamentos públicos ou comunitários de lazer, esporte, cultura e educacionais per capita presentes no território</i>	1	0	0	1	1	3	Sim
<i>Índice de qualidade atribuído pela juventude para equipamentos públicos ou comunitários de lazer, esporte, cultura e educacionais presentes no território</i>	1	0	0	1	1	3	Sim
<i>Avaliação técnica positiva para identificar a capacidade da escola de ser um espaço implementador de novas práticas voltadas ao jovem</i>	1	0	0	0	1	2	Não
<i>Nível de uso pelos jovens dos equipamentos públicos e espaços de convivência</i>	1	0	0	0	1	2	Não
<i>% de moradores e jovens do território que avaliam positivamente a oferta e a qualidade dos equipamento e serviços públicos para cultura, lazer e esporte</i>	1	0	0	0	1	2	Não

Fonte: os autores.

Nota sobre o critério específico para o Eixo 3 – Território: selecionamos os indicadores com pontuação mais alta, no caso 3 pontos.

Tabela 9- Indicadores para o Eixo 4 - Estado

Indicadores do Eixo 4 – Estado	1	2	3	4	5	Total	Selecionado?
<i>Taxa de óbitos por homicídio por policiais de jovens negros do sexo masculino por 100 mil</i>	1	1	1	1	1	5	Sim
<i>Índice de desenvolvimento dos mecanismos de denúncia de casos de violação dos direitos da juventude</i>	1	1	0	0	1	3	Sim
<i>Nº de casos investigados por Ouvidoria, ou órgão similar, no combate à discriminação contra o jovem negro</i>	1	1	0	0	0	2	Não
<i>Nº de pontos focais na temática racial e juventude em cada Ministério e Secretarias</i>	1	0	1	0	0	2	Não
<i>Nº de secretarias que inseriram a pauta da sociedade civil organizada sobre a temática racial e juventude em suas PP</i>	1	0	0	0	0	1	Não
<i>Pesquisa de percepção de identificação de racismo no interior das corporações policiais, no sistema de saúde, penitenciário, judiciário e na escola</i>							Sim
<i>Pesquisa de percepção de identificação de racismo na abordagem policial (perfil do criminoso)</i>							Sim

Fontes: os autores.

Notas sobre o critério específico para o Eixo 4 – Estado:

- Selecionamos os indicadores com pontuação mais alta, no caso um deles com 3 pontos.

- As duas pesquisas não foram analisadas pois já fazem parte do planejamento do Plano realizá-las em parceria com o Ministério da Justiça: “Identificação de racismo no interior das corporações policiais” e “Identificação de racismo na abordagem policial”. Durante as consultas foram feitas considerações sobre as pesquisas, gerando uma nova redação que está reproduzida na tabela acima.

O trabalho de priorização nos leva a sugerir que o Plano adote 13 indicadores, conforme distribuição abaixo apontada na última coluna à direita.

Tabela 10 - Histórico da quantidade de indicadores por dimensão

<i>Dimensão</i>	<i>Sessão de Brainstorming</i>	<i>Antes da consulta</i>	<i>Depois da consulta</i>	Indicadores selecionados (depois da priorização)
<i>Plano Juventude Viva</i>	0	3	3	2
<i>Eixo 1 (Sociedade)</i>	13	7	5	1
<i>Eixo 2 (Jovem)</i>	14	6	7	4
<i>Eixo 3 (Território)</i>	13	4	5	2
<i>Eixo 4 (Estado)</i>	9	6	7	4
Total	49	26	27	13

Fonte: os autores.

7. SISTEMA DE INDICADORES

a) Sistema de Indicadores de Resultado para o Plano Juventude Viva

A proposta é que o sistema de indicadores seja composto pelos 13 indicadores que compõem a tabela a seguir:

Tabela 11 - Indicadores propostos para o Plano Juventude Viva (por dimensão)

Dimensão	Indicador	Linha de Base	Dados	Observação
Plano	1. Taxa de óbitos de jovens negros do sexo masculino por 100 mil	3-6 meses	Secundário	Já existente
Plano	2. Índice Municipal de Atratividade da Juventude	2 anos	Primário	Novo
Eixo 1 – Sociedade	3. Índice de percepção da violência contra jovens negros	2 anos	Primário	Novo
Eixo 2 – Jovem	4. Percentual de jovens negros que não estudam e não trabalham	3-6 meses	Secundário	Já existente
Eixo 2 – Jovem	5. Percentual de jovens negros com carteira assinada	3-6 meses	Secundário	Adequação do cadastro
Eixo 2 – Jovem	6. Diferença da renda domiciliar per capita (família com jovens negros - família com jovens brancos)	3-6 meses	Secundário	Já existente
Eixo 2 – Jovem	7. Taxa de evasão de jovens negros no Ensino Médio	3-6 meses	Secundário	Já existente
Eixo 3 – Território	8. Número de equipamentos públicos ou comunitários de lazer, esporte, cultura e educacionais per capita presentes no território	3-6 meses	Primário	Novo
Eixo 3 – Território	9. Índice de qualidade atribuído pela juventude para equipamentos públicos ou comunitários de lazer, esporte, cultura e educacionais presentes no território	2 anos	Primário	Novo
Eixo 4 – Estado	10. Taxa de óbitos por homicídio por policiais de jovens negros do sexo masculino por 100 mil	3-6 meses	Secundário	Adequação do cadastro
Eixo 4 – Estado	11. Índice de desenvolvimento dos mecanismos de denúncia de casos de violação dos direitos da juventude	2 anos	Primário	Novo
Eixo 4 – Estado	12. Pesquisa de percepção de identificação de racismo no interior das corporações policiais, no sistema de saúde, penitenciário, judiciário e na escola	2 anos	Primário	Novo
Eixo 4 – Estado	13. Pesquisa de percepção de identificação de racismo na abordagem policial (perfil do criminoso)	2 anos	Primário	Novo

Fonte: os autores.

Desses indicadores, seis podem ser apurados a partir de dados secundários já existentes. Um sétimo indicador (Número de equipamentos públicos ou comunitários de lazer, esporte, cultura e educacionais per capita presentes no território) é apurado por meio da quantificação de equipamentos públicos existentes no território, portanto relativamente fácil de ser medido. Dessa forma, sugerimos que a coordenação do Plano Juventude Viva realize, num cenário de curtíssimo prazo (3-6 meses), a apuração inicial desses sete indicadores que não demandam a realização de pesquisa, construindo assim uma linha de base inicial. Com a linha de base mapeada, é possível já determinar uma meta a ser percorrida num cenário de médio e longo prazo, o que ajuda na avaliação da efetividade das ações em curso.

Os outros seis indicadores são índices ou pesquisas a serem construídos e demandarão maior tempo para apuração e investimento para contratação de consultoria específica que no caso:

- Dos índices: a consultoria especializada vai construir a lógica de cálculo do índice, o que pode envolver um desenho de coleta de dados ou utilização de fontes existentes;
- Das pesquisas: a consultoria especializada vai delinear o tamanho e perfil da amostra, o questionário da pesquisa, a aplicação da pesquisa e a apuração do resultado.

Para os índices e pesquisas (indicadores 2, 3, 9, 11, 12 e 13) nossa sugestão é que a coordenação do Plano Juventude Viva construa a linha de base num cenário de médio prazo, em até 2 anos. É importante lembrar que as duas pesquisas do eixo 4 (“12. Identificação de racismo no interior das corporações policiais” e “13. Identificação de racismo na abordagem policial”) não foram uma proposição deste trabalho, mas, sim, já faziam parte do planejamento do Plano em realizá-las em parceria com o Ministério da Justiça. Não faz parte deste trabalho detalhar estes seis indicadores que representam índice e pesquisa. A ideia aqui foi sinalizar um caminho possível e materializar aquilo que veio das consultas realizadas. Acreditamos que o processo de construção dos quatro índices e das duas pesquisas deve acompanhar novos processos de consulta onde serão detalhados os elementos de cada um.

Por fim, gostaríamos de propor um outro tipo de olhar para os indicadores. Cruzando-os com os descritores dos problemas do Plano Juventude Viva – Educação [E], Trabalho e Renda [T/R] e Vulnerabilidade [V] – é possível identificar sob outro prisma a importância de cada indicador no momento de avaliar o Plano.

Tabela 12 - Indicadores propostos para o Plano Juventude Viva (por descritor do problema)

Indicador	E	T/R	V
1. Taxa de óbitos de jovens negros do sexo masculino por 100 mil			
2. Índice Municipal de Atratividade da Juventude			
3. Índice de percepção da violência contra jovens negros			
4. Percentual de jovens negros que não estudam e não trabalham			
5. Percentual de jovens negros com carteira assinada			
6. Diferença da renda domiciliar per capita (família com jovens negros - família com jovens brancos)			
7. Taxa de evasão de jovens negros no Ensino Médio			
8. Número de equipamentos públicos ou comunitários de lazer, esporte, cultura e educacionais per capita presentes no território			
9. Índice de qualidade atribuído pela juventude para equipamentos públicos ou comunitários de lazer, esporte, cultura e educacionais presentes no território			
10. Taxa de óbitos por homicídio por policiais de jovens negros do sexo masculino por 100 mil			
11. Índice de desenvolvimento dos mecanismos de denúncia de casos de violação dos direitos da juventude			
12. Pesquisa de percepção de identificação de racismo no interior das corporações policiais, no sistema de saúde, penitenciário, judiciário e na escola			
13. Pesquisa de percepção de identificação de racismo na abordagem policial (perfil do criminoso)			

Fonte: os autores.

No capítulo anterior mostramos a camada superior do sistema de indicadores para o Plano Juventude Viva. Agora podemos complementar a representação visual do sistema de

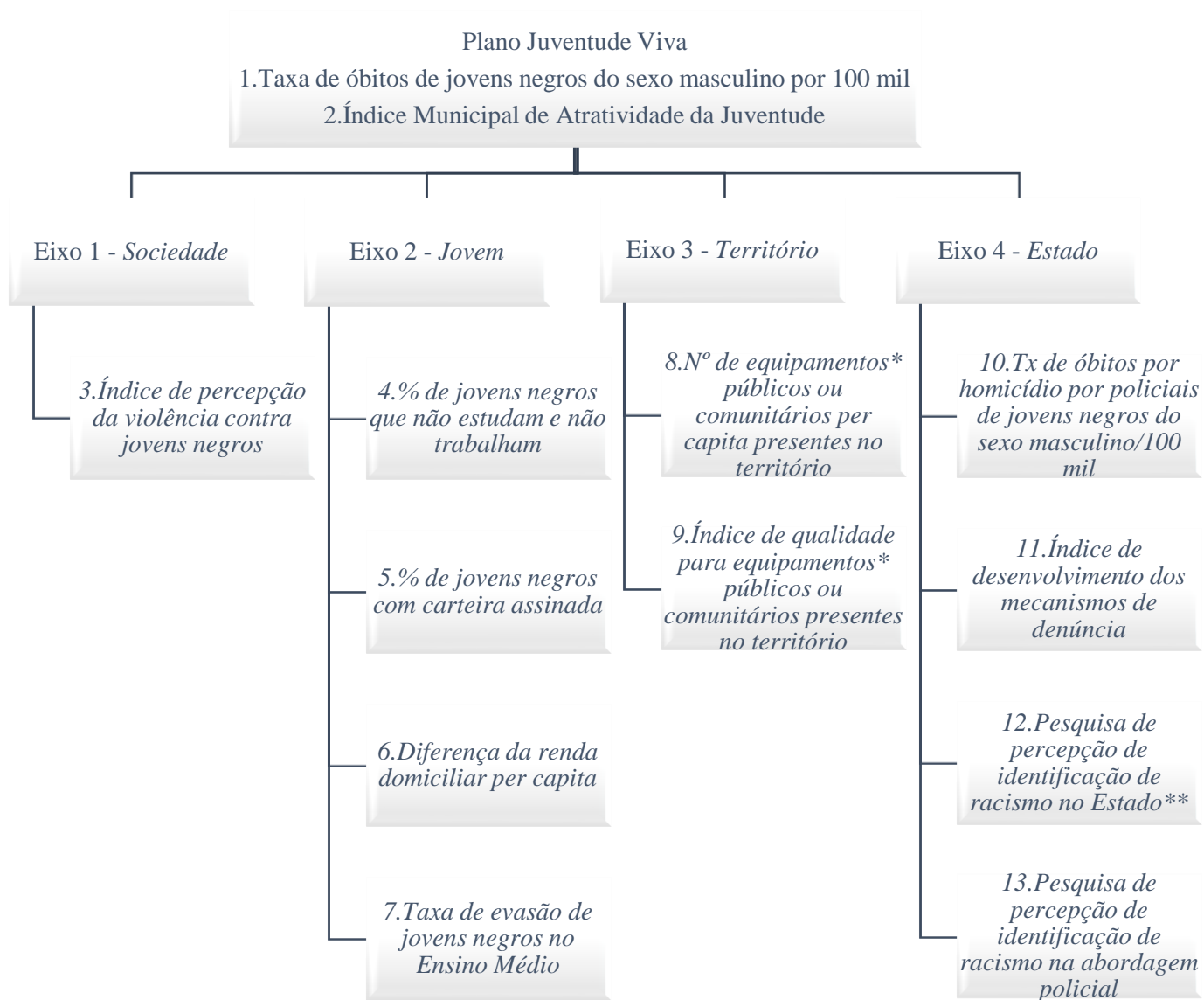


Figura 8 - Representação visual do sistema de indicadores do Plano Juventude Viva

indicadores com a figura abaixo:

* equipamentos públicos ou comunitários de lazer, esporte, cultura e educacionais

** corporações policiais, no sistema de saúde, penitenciário, judiciário e na escola

Por fim, antes de apresentarmos as fichas de cada indicador, gostaríamos de ressaltar o motivo de uma política pública – no caso o Plano Juventude Viva – ter indicadores de efetividade. A seguir, algumas indicações para um possível questionamento “*Mas, para que medir?*”:

- Para definir as metas a serem alcançadas pelo Plano;
- Para comunicar os resultados de forma clara e objetiva, referenciando sempre os mesmos indicadores e demonstrando se os avanços estão sendo alcançados ou não, com base nas metas definidas;
- Para indicar a todos os parceiros e envolvidos no Plano aonde se pretende chegar com ele, como se pretende avaliar o resultado e quais são as metas;
- Para, diante dos resultados apurados, revisar ou aprimorar as ações planejadas. Se as metas foram alcançadas, é possível fazer uma análise qualitativa de cada ação e detectar qual vem contribuindo mais com o resultado. Se as metas não foram alcançadas, será necessário identificar se as ações pensadas podem produzir as mudanças esperadas e, se conseguem, o que falta para que elas realmente contribuam com o resultado. No caso de detectar que as ações planejadas não produzem os resultados esperados, rever as ações identificando novas formas de atuação do Plano;
- Para apoiar os gestores nas três esferas de governo nas decisões de priorização no dia a dia do Plano;
- Para subsidiar as revisões da política pública, não só suas ações, mas também o objetivo e os resultados a serem alcançados, os territórios de intervenção, as parcerias a serem mantidas e as novas a serem estabelecidas, os investimentos e o nível de prioridade que o Plano deve ter no governo federal;
- Para subsidiar uma nova geração do Plano ou até mesmo a elaboração de outras políticas públicas;
- Indicadores, principalmente de resultado, permitem avaliar qual a efetiva mudança na realidade que vem sendo proporcionada pelo Plano e quais os avanços obtidos.

b) Elementos descritores das Fichas dos Indicadores

Os elementos pensados para compor a ficha dos indicadores foram construídos com base nas publicações “Construção e Análise de Indicadores”, “Guia Referencial para Medição de Desempenho e Manual para Construção de Indicadores” e “Indicadores de programas: Guia Metodológico”.

- *Indicador*: o nome que descreve os indicadores será iniciado, normalmente, por expressões como número, percentual, razão, taxa, proporção, incidência, prevalência, média, etc.;
- *Dimensão*: informação referente ao próprio Plano Juventude Viva. Portanto, será apontado se o indicador proposto é para o “Plano” como um todo ou para algum dos quatro eixos específicos: Sociedade (Eixo 1), Juventude (Eixo 2), Território (Eixo 3) ou Estado (Eixo 4);
- *Objeto de Mensuração*: breve descrição complementar ao nome do indicador sinalizando o que ele propõe medir;
- *Metodologia de cálculo simplificada*: lógica simplificada a ser considerada na construção do indicador;
- *Unidade de medida específica*: valor decimal entre 0 e 1, percentual, dias... anos, número absoluto, índice, etc.;
- *Periodicidade*: definimos anual sendo como de curto prazo; bienal para indicar médio prazo; e a cada 4 anos (ciclo político) ou a cada 10 anos (no caso de depender da realização do Censo Demográfico), como de longo prazo;
- *Fonte*: pesquisa amostral ou indicação das fontes oficiais de dados e indicadores do governo;
- *Interpretação do indicador*: buscamos transformar todos os indicadores para a análise “quanto maior, melhor”;
- *Base geográfica de apuração*: âmbito nacional, estadual ou municipal;
- *Responsável pela apuração*: sempre será governo federal, mas, em alguns indicadores, pode haver recomendação para as esferas estaduais e municipais também apurarem. No governo federal são indicados os responsáveis e parceiros;
- *Notas complementares*: relacionadas a algum item anterior ou que traga informação complementar. Quando não há nenhuma nota apontada, o campo foi excluído.

c) Fichas dos Indicadores

Ao todo apresentamos 17 fichas de indicadores. O número de fichas é superior ao número de indicadores, pois, no caso dois indicadores 8 e 9 do Eixo 3 - Território, desdobramos cada um em quatro fichas, uma para cada tipo de equipamento a ser quantificado e avaliado:

- 8. Número de equipamentos públicos ou comunitários de lazer, esporte, cultura e educacionais per capita presentes no território.
- 9. Índice de qualidade atribuído pela juventude para equipamentos públicos ou comunitários de lazer, esporte, cultura e educacionais presentes no território.

Não elaboramos as fichas para as duas pesquisas do Eixo que, como já dissemos anteriormente, já estão previstas no Plano Juventude Viva, e não são proposições deste trabalho (indicadores 12 e 13).

Nas páginas a seguir constam as 17 fichas para os 11 primeiros indicadores do sistema proposto.

Fichas de Indicadores para o Plano Juventude Viva

INDICADOR	1. Taxa de óbitos de jovens negros do sexo masculino por 100 mil
DIMENSÃO	Plano como um todo
OBJETO DE MENSURAÇÃO	Violência contra jovens negros, por meio do número de óbitos desses a cada 100 mil habitantes de um território
METODOLOGIA DE CÁLCULO SIMPLIFICADA	Relação entre o número de óbitos de jovens negros de 15 a 29 anos para cada 100 mil habitantes do território analisado, seja ele um distrito, um município, um estado ou o país.
UNIDADE DE MEDIDA	Taxa
PERIODICIDADE	Curto prazo (anual)
FONTE	Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM)/DATASUS, do Ministério da Saúde
INTERPRETAÇÃO DO INDICADOR	Quanto menor, melhor O resultado, na forma de taxa, é um número que quanto menor, melhor. Com o objetivo de equalizar todas as interpretações dos indicadores, no seu cálculo final colocar o índice no denominador: Resultado = 1/(taxa)
BASE GEOGRÁFICA DE APURAÇÃO	Para o Juventude Viva em nível federal, vale o dado agregado do país, mas a apuração também pode ser feita no nível dos municípios e dos estados, para aferir o avanço de cada unidade participante do Plano. Sempre que possível apurar no nível do território.
RESPONSÁVEL PELA APURAÇÃO	Governo federal, por meio da Secretaria Nacional de Juventude, com apoio do Ministério da Saúde.
NOTAS COMPLEMENTARES	<p>1. O próprio SIM admite que as informações do sistema de registro de óbitos ainda estão sujeitas a uma série de limitações e críticas. Há ocorrência de sepultamentos sem o competente registro, determinando uma redução do número de óbitos declarados devido à cobertura deficitária do sistema, sobretudo nas regiões Norte e Nordeste. Isso faz com que a fidedignidade das informações diminua com a distância dos centros urbanos e com o tamanho e disponibilidades dos municípios. A qualidade dos dados também merece reparos, pois há utilização excessiva ou fora dos padrões, por parte de algumas unidades, das categorias Y10 a Y34 do sistema, que abrange as mortes por causas externas de intencionalidade indeterminada.</p> <p>2. Segundo o “Mapa da Violência 2013: Homicídios e Juventude no Brasil”, só em 1996 o SIM começa a oferecer informações referentes à raça/cor das vítimas, porém, com elevados níveis de subnotificação. Só a partir de 2002, a cobertura alcançou um patamar considerado razoável: acima de 90% dos registros de homicídio com identificação da raça/cor da vítima. A categoria negro utilizada nesse relatório resulta do somatório das categorias preto e pardo utilizadas pelo IBGE.</p>

INDICADOR	2. Índice Municipal de Atratividade da Juventude
DIMENSÃO	Plano como um todo
OBJETO DE MENSURAÇÃO	Medir o quão preparadas e atrativas as cidades são para os jovens, estimulando a preocupação, entre os municípios, com a qualidade de vida da juventude.
METODOLOGIA DE CÁLCULO SIMPLIFICADA	Com base na metodologia do YouthfulCities, uma iniciativa global que produz um ranking das 100 melhores cidades sob a perspectiva dos jovens, desenvolver indicadores que possam ser traduzidos em um índice que mostrará o quão preparada e atrativa a cidade é para a juventude. Entre as categorias presentes na iniciativa estão: participação civil, diversidade, mobilidade, acesso digital, sustentabilidade ambiental, segurança e saúde mental, acesso à educação, emprego, empreendedorismo, acesso ao sistema financeiro, comida e vida noturna, música e cinema, moda e artes, conectividade global e regional, espaços públicos e esporte. Todas se desmembram em indicadores. Essas categorias e indicadores precisariam ser adaptados à realidade nacional e, como aconteceu na YouthfulCities, podem ser construídos com os próprios jovens. Para coletar as informações, há jovens mobilizadores locais.*
UNIDADE DE MEDIDA	Índice
PERIODICIDADE	Médio prazo (bienal)
FONTE	Pesquisa amostral
INTERPRETAÇÃO DO INDICADOR	Quanto maior, melhor
BASE GEOGRÁFICA DE APURAÇÃO	A apuração deve ser feita no nível dos municípios, gerando um ranking e provocando uma competição saudável entre as cidades em busca da melhoria da qualidade de vida da juventude. Sempre que possível apurar no nível do território.
RESPONSÁVEL PELA APURAÇÃO	Governo federal, por meio da Secretaria Nacional de Juventude, com apoio dos municípios e de jovens articuladores.
NOTAS COMPLEMENTARES	*Mais informações em http://www.youthfulcities.com/ .

Eixo 1

INDICADOR	3. Índice de percepção da violência contra jovens negros
DIMENSÃO	Sociedade (Eixo 1)
OBJETO DE MENSURAÇÃO	Atribuir uma medida para a percepção da sociedade como um todo no que diz respeito à violência, principalmente contra o jovem negro.
METODOLOGIA DE CÁLCULO SIMPLIFICADA	<p>Na construção da linha de base, identificar quais os tipos de violência – física e simbólica – serão observados para medir a percepção do que ocorre com o jovem negro. Alguns exemplos colocados para explorar a proposta:</p> <ul style="list-style-type: none"> - é percebido que o índice de morte de jovens negros é superior ao de jovens brancos? - é do conhecimento quais são os mecanismos à disposição do jovem que o Estado oferece e que são voltados ao fortalecimento de seus direitos? (Ou conhecem apenas os mecanismos voltados à punição?) - quais elementos são característicos de um perfil considerado suspeito pela polícia? <p>A pesquisa de percepção deve ser aplicada a uma amostra da população adequada para apurar os resultados por região (cobrindo o território nacional), faixa etária, renda, gênero e raça. Seria interessante considerar pessoas tanto de dentro, como de fora dos territórios identificados como tendo maior vulnerabilidade.</p>
UNIDADE DE MEDIDA	Índice*
PERIODICIDADE	Longo prazo (a cada 4 anos)
FONTE	Pesquisa Amostral
INTERPRETAÇÃO DO INDICADOR	<p>Quanto maior, melhor</p> <p>O resultado, na forma de índice, é um número que quanto menor, melhor. Com o objetivo de equalizar todas as interpretações dos indicadores, no seu cálculo final colocar o índice no denominador: Resultado = 1 / (Índice)</p>
BASE GEOGRÁFICA DE APURAÇÃO	Pode ser realizada em todos os municípios participantes do Juventude Viva ou em uma amostra deste universo. Sempre que possível apurar no nível do território.
RESPONSÁVEL PELA APURAÇÃO	Governo federal, por meio da Secretaria Nacional de Juventude, em parceria com os municípios.
NOTAS COMPLEMENTARES	<p>1. Pesquisas de percepção necessitam de um prazo longo para poder capturar a mudança de como as pessoas percebem o que veem. A mudança só vem mediante ações concretas e que chegam ao conhecimento do pesquisado.</p> <p>* O índice pode ser um número, que pode variar por exemplo de 0 a 10 ou um conceito, como ruim, regular, bom e ótimo, a depender da metodologia escolhida pela equipe técnica responsável pela pesquisa.</p>

Eixo 2

INDICADOR	4. Percentual de jovens negros que não estudam e não trabalham
DIMENSÃO	Juventude (Eixo 2)
OBJETO DE MENSURAÇÃO	Indicador relacionado a educação e trabalho. Percentagem da população jovem negra de um determinado território que não estuda e não trabalha.
METODOLOGIA DE CÁLCULO SIMPLIFICADA	Considerado o total da população jovem, de 15 a 29 anos, extrair a população declarada como negra obter a sua totalização e sua relação com a população total, do mesmo território, em percentual.
UNIDADE DE MEDIDA	Percentual
PERIODICIDADE	Curto prazo (anual)
FONTE	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD, realizada pelo IBGE
INTERPRETAÇÃO DO INDICADOR	Quanto maior, melhor O resultado, na forma de percentual, é um número que quanto menor, melhor. Com o objetivo de equalizar todas as interpretações dos indicadores, no seu cálculo final colocar o percentual no denominador: Resultado = 1 / (Percentual)
BASE GEOGRÁFICA DE APURAÇÃO	Para o Juventude Viva em nível federal, vale o dado agregado do país, mas a apuração também deve ser feita no nível dos municípios e dos estados, para aferir o avanço de cada unidade participante do Plano. Sempre que possível apurar no nível do território.
RESPONSÁVEL PELA APURAÇÃO	Governo federal, por meio da Secretaria Nacional de Juventude, com apoio do Ministério da Educação e do Ministério do Trabalho e Emprego.
NOTAS COMPLEMENTARES	1. O PNAD deve apresentar os dados apenas para os municípios maiores. Contudo, para acompanhar o Plano como um todo, uma vez mantendo a mesma base de municípios, é possível acompanhar os resultados (melhoria ou piora) do indicador.

INDICADOR	5. Percentual de jovens negros com carteira assinada
DIMENSÃO	Juventude (Eixo 2)
OBJETO DE MENSURAÇÃO	Indicador relacionado a trabalho. Percentual de jovens empregados com carteira assinada (regime CLT).
METODOLOGIA DE CÁLCULO SIMPLIFICADA	Considerado o total da população jovem negra, de 15 a 29 anos, de um dado território, extrair o percentual de jovens com carteira assinada, em relação ao total desta população.
UNIDADE DE MEDIDA	Percentual
PERIODICIDADE	Curto prazo (anual)
FONTE	Cadastro Geral de Empregados e Desempregados - CAGED, do Ministério do Trabalho e Emprego
INTERPRETAÇÃO DO INDICADOR	Quanto maior, melhor
BASE GEOGRÁFICA DE APURAÇÃO	Municipal
RESPONSÁVEL PELA APURAÇÃO	Governo federal, por meio da Secretaria Nacional de Juventude, com apoio do Ministério do Trabalho e Emprego.
NOTAS COMPLEMENTARES	1. Recomendamos que a coordenação do Plano direcione esforços para obter a desagregação por raça do dado da pesquisa que já é realizada.

INDICADOR	6. Diferença da renda domiciliar per capita de famílias com jovens negros e famílias com jovens brancos
DIMENSÃO	Juventude (Eixo 2)
OBJETO DE MENSURAÇÃO	Renda domiciliar per capita de jovens negros em comparação com famílias com jovens brancos
METODOLOGIA DE CÁLCULO SIMPLIFICADA	Diferença entre a razão da somatória da renda familiar de famílias com jovens negros pela quantidade de jovens negros e a razão da somatória da renda familiar de famílias com jovens não negros pela quantidade de jovens. Ou = $[\sum \text{renda domiciliar família com jovens negros}/\text{número de indivíduos jovens negros}] - [\sum \text{renda domiciliar família com jovens não negros}/\text{número de indivíduos jovens não negros}]$
UNIDADE DE MEDIDA	Valor em reais (R\$)
PERIODICIDADE	Curto prazo (anual)
FONTE	IBGE, via Censo Demográfico e Pnad
INTERPRETAÇÃO DO INDICADOR	Quanto maior o valor da renda, melhor
BASE GEOGRÁFICA DE APURAÇÃO	Municipal
RESPONSÁVEL PELA APURAÇÃO	Governo federal, por meio da Secretaria Nacional de Juventude, com apoio dos municípios.
NOTAS COMPLEMENTARES	Deve desagregar para famílias com jovens negros.

INDICADOR	7. Taxa de evasão de jovens negros no Ensino Médio
DIMENSÃO	Juventude (Eixo 2)
OBJETO DE MENSURAÇÃO	Escolaridade do jovem negro / Mede o abandono dos estudos pelos jovens negros, que deveriam estar cursando o Ensino Médio.
METODOLOGIA DE CÁLCULO SIMPLIFICADA	Encontra-se o coeficiente de evasão escolar = número de evadidos/total inicial de matrículas; multiplicando o coeficiente por uma potência
UNIDADE DE MEDIDA	Taxa
PERIODICIDADE	Curto prazo (anual)
FONTE	IBGE e INEP (Ministério da Educação)*
INTERPRETAÇÃO DO INDICADOR	Quanto menor o percentual, melhor O resultado, na forma de percentual, é um número que quanto menor, melhor. Com o objetivo de equalizar todas as interpretações dos indicadores, no seu cálculo final colocar o percentual no denominador: Resultado = 1 / (Percentual)
BASE GEOGRÁFICA DE APURAÇÃO	Municipal e sempre que possível apurar no nível do território.
RESPONSÁVEL PELA APURAÇÃO	Governo Federal, por meio da Secretaria Nacional de Juventude, com apoio do Ministério da Educação
NOTAS COMPLEMENTARES	*O IBGE possui séries históricas já encerradas, mas não desagrega para jovens negros. O INEP possui as séries históricas, mas não desagrega para jovens negros. Observar, além do Ensino Médio regular, o EJA (Educação de Jovens e Adultos).

Eixo 3

INDICADOR	8.a Número de equipamentos públicos ou comunitários de lazer per capita presentes no território
DIMENSÃO	Território (Eixo 3)
OBJETO DE MENSURAÇÃO	Presença do Estado e de iniciativas da sociedade civil no território por meio de equipamentos de lazer, mais especificamente de espaços de convivência ou equivalentes voltados para jovens.
METODOLOGIA DE CÁLCULO SIMPLIFICADA	Uma vez delimitado o território a ser avaliado, medir a quantidade de espaços de convivência ou equipamentos equivalentes voltados para o lazer dos jovens. Em seguida, dividir pelo número de jovens presentes no território. Esses espaços de convivência podem ser clubes da comunidade, clubes escola ou equivalentes, contanto que abram espaço para encontros, atividades recreativas e a livre expressão dos jovens.
UNIDADE DE MEDIDA	Número per capita
PERIODICIDADE	Curto prazo (anual)
FONTE	Pesquisa específica ou incluir questão sobre o nº deste tipo de equipamento na Pesquisa de Informações Básicas Municipais - Munic. Sempre que possível apurar no nível do território.
INTERPRETAÇÃO DO INDICADOR	Quanto maior, melhor
BASE GEOGRÁFICA DE APURAÇÃO	Pode ser realizada em todos os municípios participantes do Juventude Viva ou em uma amostra deste universo.
RESPONSÁVEL PELA APURAÇÃO	Governo federal, por meio da Secretaria Nacional de Juventude, em parceria com os municípios.

INDICADOR	8.b Número de equipamentos públicos ou comunitários de esporte per capita presentes no território
DIMENSÃO	Território (Eixo 3)
OBJETO DE MENSURAÇÃO	Presença do Estado e de iniciativas da sociedade civil no território por meio de equipamentos esportivos, mais especificamente quadras abertas aos jovens.
METODOLOGIA DE CÁLCULO SIMPLIFICADA	Uma vez delimitado o território a ser avaliado, medir a quantidade de quadras esportivas ou equipamentos equivalentes voltados para a atividade esportiva dos jovens. Em seguida, dividir pelo número de jovens presentes no território.
UNIDADE DE MEDIDA	Número per capita
PERIODICIDADE	Curto prazo (anual)
FONTE	Pesquisa específica ou incluir questão sobre o nº deste tipo de equipamento na Pesquisa de Informações Básicas Municipais - Munic. Sempre que possível apurar no nível do território.
INTERPRETAÇÃO DO INDICADOR	Quanto maior, melhor
BASE GEOGRÁFICA DE APURAÇÃO	Pode ser realizada em todos os municípios participantes do Juventude Viva ou em uma amostra deste universo.
RESPONSÁVEL PELA APURAÇÃO	Governo federal, por meio da Secretaria Nacional de Juventude, em parceria com os municípios.

INDICADOR	8.c Número de equipamentos públicos ou comunitários de cultura per capita presentes no território
DIMENSÃO	Território (Eixo 3)
OBJETO DE MENSURAÇÃO	Presença do Estado e de iniciativas da sociedade civil no território por meio de equipamentos culturais, mais especificamente de coletivos culturais ou equivalentes.
METODOLOGIA DE CÁLCULO SIMPLIFICADA	Uma vez delimitado o território a ser avaliado, medir a quantidade de coletivos culturais ou equivalentes voltados para atividades culturais dos jovens. Em seguida, dividir pelo número de jovens presentes no território.
UNIDADE DE MEDIDA	Número per capita
PERIODICIDADE	Curto prazo (anual)
FONTE	Pesquisa específica ou incluir questão sobre o nº deste tipo de equipamento na Pesquisa de Informações Básicas Municipais - Munic. Sempre que possível apurar no nível do território.
INTERPRETAÇÃO DO INDICADOR	Quanto maior, melhor
BASE GEOGRÁFICA DE APURAÇÃO	Pode ser realizada em todos os municípios participantes do Juventude Viva ou em uma amostra deste universo.
RESPONSÁVEL PELA APURAÇÃO	Governo federal, por meio da Secretaria Nacional de Juventude, em parceria com os municípios.

INDICADOR	8.d Número de equipamentos educacionais per capita presentes no território
DIMENSÃO	Território (Eixo 3)
OBJETO DE MENSURAÇÃO	Presença do Estado e de iniciativas da sociedade civil no território por meio de equipamentos educacionais, mais especificamente de escolas de ensino médio e de instituições de ensino superior.
METODOLOGIA DE CÁLCULO SIMPLIFICADA	Uma vez delimitado o território a ser avaliado, medir a quantidade de escolas de ensino médio e de instituições de ensino superior, públicas ou privadas. Em seguida, dividir pelo número de jovens presentes no território.
UNIDADE DE MEDIDA	Número per capita
PERIODICIDADE	Curto prazo (anual)
FONTE	Pesquisa específica ou incluir questão sobre o nº deste tipo de equipamento na Pesquisa de Informações Básicas Municipais - Munic. Sempre que possível apurar no nível do território.
INTERPRETAÇÃO DO INDICADOR	Quanto maior, melhor
BASE GEOGRÁFICA DE APURAÇÃO	Pode ser realizada em todos os municípios participantes do Juventude Viva ou em uma amostra deste universo.
RESPONSÁVEL PELA APURAÇÃO	Governo federal, por meio da Secretaria Nacional de Juventude, em parceria com os municípios.

INDICADOR	9.a Índice de qualidade atribuído pela juventude para equipamentos públicos ou comunitários de lazer presentes no território
DIMENSÃO	Território (Eixo 3)
OBJETO DE MENSURAÇÃO	Efetividade da presença do Estado e de iniciativas da sociedade civil no território por meio da qualidade, percebida pelo jovem, de equipamentos públicos ou comunitários de lazer, mais especificamente de espaços de convivência ou equivalentes voltados para jovens.
METODOLOGIA DE CÁLCULO SIMPLIFICADA	Uma vez delimitado o território a ser avaliado, a ideia é medir a qualidade dos espaços de convivência ou equivalentes que ele possui, voltados para jovens. Esses espaços de convivência podem ser clubes da comunidade, clubes escola ou equivalentes, contanto que abram espaço para encontros, atividades recreativas e a livre expressão dos jovens. Para medir o índice de qualidade, realiza-se uma pesquisa amostral com os jovens do território, que atribuem uma nota aos equipamentos.
UNIDADE DE MEDIDA	Índice*
PERIODICIDADE	Médio prazo (bienal)
FONTE	Pesquisa
INTERPRETAÇÃO DO INDICADOR	Quanto maior, melhor
BASE GEOGRÁFICA DE APURAÇÃO	Pode ser realizada em todos os municípios participantes do Juventude Viva ou em uma amostra deste universo. Sempre que possível apurar no nível do território.
RESPONSÁVEL PELA APURAÇÃO	Governo federal, por meio da Secretaria Nacional de Juventude, em parceria com os municípios.
NOTAS COMPLEMENTARES	*O índice pode ser um número, que pode variar por exemplo de 0 a 10 ou de 0 a 5, ou um conceito, como ruim, regular, bom e ótimo, a depender da metodologia escolhida pela equipe técnica responsável pela pesquisa.

INDICADOR	9.b Índice de qualidade atribuído pela juventude para equipamentos públicos ou comunitários de esporte presentes no território
DIMENSÃO	Território (Eixo 3)
OBJETO DE MENSURAÇÃO	Efetividade da presença do Estado e de iniciativas da sociedade civil no território por meio da qualidade, percebida pelo jovem, de equipamentos públicos ou comunitários de esporte, mais especificamente de quadras de esporte abertas aos jovens.
METODOLOGIA DE CÁLCULO SIMPLIFICADA	Uma vez delimitado o território a ser avaliado, a ideia é medir a qualidade das quadras de esporte ou equivalentes abertas a atividades esportivas dos jovens. Para medir o índice de qualidade, realiza-se uma pesquisa amostral com os jovens do território, que atribuem uma nota aos equipamentos.
UNIDADE DE MEDIDA	Índice*
PERIODICIDADE	Médio prazo (bienal)
FONTE	Pesquisa
INTERPRETAÇÃO DO INDICADOR	Quanto maior, melhor
BASE GEOGRÁFICA DE APURAÇÃO	Pode ser realizada em todos os municípios participantes do Juventude Viva ou em uma amostra deste universo. Sempre que possível apurar no nível do território.
RESPONSÁVEL PELA APURAÇÃO	Governo federal, por meio da Secretaria Nacional de Juventude, em parceria com os municípios.
NOTAS COMPLEMENTARES	*O índice pode ser um número, que pode variar por exemplo de 0 a 10 ou de 0 a 5, ou um conceito, como ruim, regular, bom e ótimo, a depender da metodologia escolhida pela equipe técnica responsável pela pesquisa.

INDICADOR	9.c Índice de qualidade atribuído pela juventude para equipamentos públicos ou comunitários de cultura presentes no território
DIMENSÃO	Território (Eixo 3)
OBJETO DE MENSURAÇÃO	Efetividade da presença do Estado e de iniciativas da sociedade civil no território por meio da qualidade, percebida pelo jovem, de equipamentos culturais, mais especificamente de coletivos culturais ou equivalentes.
METODOLOGIA DE CÁLCULO SIMPLIFICADA	Uma vez delimitado o território a ser avaliado, a ideia é medir a qualidade dos coletivos culturais ou equivalentes que ele possui, voltados para atividades culturais dos jovens. Para medir o índice de qualidade, realiza-se pesquisa amostral com jovens do território, que dão nota aos equipamentos.
UNIDADE DE MEDIDA	Índice*
PERIODICIDADE	Médio prazo (bienal)
FONTE	Pesquisa
INTERPRETAÇÃO DO INDICADOR	Quanto maior, melhor
BASE GEOGRÁFICA DE APURAÇÃO	Pode ser realizada em todos os municípios participantes do Juventude Viva ou em uma amostra deste universo. Sempre que possível apurar no nível do território.
RESPONSÁVEL PELA APURAÇÃO	Governo federal, por meio da Secretaria Nacional de Juventude, em parceria com os municípios.
NOTAS COMPLEMENTARES	*O índice pode ser um número, que pode variar por exemplo de 0 a 10 ou de 0 a 5, ou um conceito, como ruim, regular, bom e ótimo, a depender da metodologia escolhida pela equipe técnica responsável pela pesquisa.

INDICADOR	9.d Índice de qualidade atribuído pela juventude para equipamentos educacionais presentes no território
DIMENSÃO	Território (Eixo 3)
OBJETO DE MENSURAÇÃO	Efetividade da presença do Estado e de iniciativas da sociedade civil no território por meio da qualidade, percebida pelo jovem, de equipamentos educacionais, mais especificamente de escolas de ensino médio e de instituições de ensino superior.
METODOLOGIA DE CÁLCULO SIMPLIFICADA	Uma vez delimitado o território a ser avaliado, a ideia é medir a qualidade percebida pelo jovem, de escolas de ensino médio e de instituições de ensino superior. Para medir o índice de qualidade, realiza-se uma pesquisa amostral com os jovens do território, que atribuem uma nota aos equipamentos. Esses dados podem ser cruzados com os resultados do Enem (Exame Nacional do Ensino Médio) e do Enade (Exame Nacional de Desempenho de Estudantes).
UNIDADE DE MEDIDA	Índice*
PERIODICIDADE	Médio prazo (bienal)
FONTE	Pesquisa
INTERPRETAÇÃO DO INDICADOR	Quanto maior, melhor
BASE GEOGRÁFICA DE APURAÇÃO	Pode ser realizada em todos os municípios participantes do Juventude Viva ou em uma amostra deste universo. Sempre que possível apurar no nível do território.
RESPONSÁVEL PELA APURAÇÃO	Governo federal, por meio da Secretaria Nacional de Juventude, em parceria com os municípios e com o Inep (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira).
NOTAS COMPLEMENTARES	*O índice pode ser um número, que pode variar por exemplo de 0 a 10 ou de 0 a 5, ou um conceito, como ruim, regular, bom e ótimo, a depender da metodologia escolhida pela equipe técnica responsável pela pesquisa.

Eixo 4

INDICADOR	10. Taxa de óbitos por homicídio por policiais de jovens negros do sexo masculino por 100 mil
DIMENSÃO	Estado (Eixo 4)
OBJETO DE MENSURAÇÃO	Violência policial contra jovens negros / número de óbitos por homicídio, cometidos por policiais, de jovens negros do sexo masculino por 100 mil habitantes
METODOLOGIA DE CÁLCULO SIMPLIFICADA	Relação entre o número de óbitos por homicídio praticado por policiais para cada 100.000 habitantes do território analisado, seja ele um distrito, um município, um estado ou o país.
UNIDADE DE MEDIDA	Taxa
PERIODICIDADE	Curto prazo (anual)
FONTE	Sinesp (Sistema Nacional de Estatística em Segurança Pública)*
INTERPRETAÇÃO DO INDICADOR	Quanto menor, melhor. O resultado, na forma de taxa, é um número que quanto menor, melhor. Com o objetivo de equalizar todas as interpretações dos indicadores, no seu cálculo final colocar o percentual no denominador: Resultado = 1 / (Taxa)
BASE GEOGRÁFICA DE APURAÇÃO	Para o Juventude Viva em nível federal, vale o dado agregado do país, mas a apuração também pode ser feita no nível dos municípios e dos estados, para aferir o avanço de cada unidade participante do Plano. Sempre que possível apurar no nível do território.
RESPONSÁVEL PELA APURAÇÃO	Governo federal, por meio da Secretaria Nacional de Juventude, com apoio do Ministério da Justiça.
NOTAS COMPLEMENTARES	*O Sistema Nacional de Estatística em Segurança Pública foi instituído por meio da Lei nº 12.681, de 4 de julho de 2012. Segundo o Fórum Brasileiro de Segurança Pública, ele prevê um campo para reportar homicídios praticados por policiais, mas que ainda não está sendo preenchido. A qualidade dos dados presentes no Sinesp ainda deixa a desejar, com grandes variações entre os estados da federação. Como parte do repasse de verbas do Ministério da Justiça para os estados está vinculado ao preenchimento do sistema, sugere-se que o Plano Juventude Viva participe da mobilização que já acontece entre os movimentos sociais no sentido de melhorar a inserção de dados no Sinesp. Mais informações no https://www.sinesp.gov.br/ e no http://www.forumseguranca.org.br/ .

INDICADOR	11. Índice de desenvolvimento dos mecanismos de denúncia de casos de violação dos direitos da juventude
DIMENSÃO	Estado (Eixo 4)
OBJETO DE MENSURAÇÃO	Efetividade dos mecanismos para denunciar casos de violação dos direitos da juventude
METODOLOGIA DE CÁLCULO SIMPLIFICADA	<p>O Latinobarómetro (http://www.latinobarometro.org/lat.jsp) é uma iniciativa do Corporación Latinobarómetro que realiza uma pesquisa de opinião pública, aplicada anualmente, em 18 países da América Latina. No Brasil a pesquisa é realizada pelo IBOPE. O Lationobarómetro investiga o desenvolvimento da democracia, da economia e da sociedade, usando indicadores de opinião pública para medir as atitudes, os valores e comportamentos.</p> <p>A proposta aqui indicada é analisar as questões – principalmente as de democracia e sociedade – e a metodologia adotada para criar um índice que possa medir a opinião pública sobre os mecanismos de denúncia de violação dos direitos da juventude existentes no Brasil. Muitas das questões que são voltadas para medir a satisfação específica sobre o ambiente democrático poderiam ser redirecionadas para medir a satisfação sobre os mecanismos de denúncia (Por exemplo: “Qual o seu nível de satisfação com os mecanismos de denúncia? Muito satisfeito, Bastante satisfeito, Não muito satisfeito, Nada satisfeito, Não sei, Nenhuma resposta” ou “Você acha que falta o que nos mecanismos de denúncia ou os mecanismos são bom como estão?” etc.).*</p>
UNIDADE DE MEDIDA	Índice**
PERIODICIDADE	Médio prazo (bienal)
FONTE	Pesquisa Amostral
INTERPRETAÇÃO DO INDICADOR	Quanto maior, melhor
BASE GEOGRÁFICA DE APURAÇÃO	A depender da abrangência dos mecanismos de denúncia a serem avaliados. O Juventude Viva em nível federal poderia avaliar os mecanismos do governo federal.
RESPONSÁVEL PELA APURAÇÃO	Governo federal, por meio da Secretaria Nacional de Juventude, com apoio do Ministério da Justiça e da Secretaria dos Direitos Humanos, em parceria com os municípios.
NOTAS COMPLEMENTARES	<p>*A porcentagem de pessoas que conhecem o mecanismo de denúncia em relação ao total da população também pode ser considerada um indicador relevante. O dado também pode ser desagregado pelas pessoas que já usaram o mecanismo e as que nunca o utilizaram.</p> <p>**O índice pode ser um número, que pode variar por exemplo de 0 a 10, ou um conceito, como ruim, regular, bom e ótimo, a depender da metodologia escolhida pela equipe técnica responsável pela pesquisa.</p>

8. CONCLUSÃO

O problema de pesquisa dado foi a construção de uma proposta de indicadores de resultado para o Plano Juventude Viva. O resultado apresentado foi a proposição de um sistema composto por 13 indicadores, que possa dar conta de acompanhar a efetividade do Plano Juventude Viva em seus quatro eixos. Por se tratar de um objeto de pesquisa caracterizado como “estudo de caso” e de uma política pública social, sua fundamentação teórica se deu dentro dos pressupostos básicos de abordagem metodológica mista, com ênfase no método qualitativo. Um ponto a ser destacado é que trabalhar com indicadores é um limitador por si só. A escolha dos 13 indicadores não são, de forma alguma, as únicas opções possíveis, portanto é importante ter a consciência que a escolha de um conjunto de indicadores implica que outros ficarão de fora do sistema. Outro aspecto fundamental é ter clareza que os indicadores aqui apresentados são para medir os resultados do Plano e não do seu impacto. Então, por mais que os resultados apurados ao longo da vida do Plano Juventude Viva sejam positivos, de forma alguma será possível afirmar que eles são decorrentes exclusivamente do Plano.

O primeiro passo foi entender o Plano e seu contexto histórico, político e institucional. Após imersão em materiais sobre seus objetivos, sua estrutura e suas ações, parte do trabalho se concentrou no resgate do panorama histórico das políticas públicas para os jovens no Brasil. Nesse processo, foi constante a reflexão sobre até que ponto a ação do Plano diminui a visão e o estigma do jovem como problema, sobre a questão da violência contra os jovens negros e sobre as ações propostas no Plano, que visam a ampliação dos direitos desses jovens. Essas preocupações balizaram a construção da proposta de indicadores.

O sistema desenvolvido levou em conta as principais teorias de indicadores, as observações obtidas por meio do trabalho de campo, *inputs* de organizações que trabalham com jovens e *feedbacks* da equipe do Plano. Os indicadores propostos estão apresentados em formato de fichas, cada uma contendo as informações necessárias para o entendimento do conceito do indicador e a sua aplicabilidade no âmbito do Plano. Vale ressaltar que o principal objetivo de um sistema de indicadores é possibilitar maior racionalidade nos processos de monitoramento e avaliação da política pública, constituindo-se num instrumento de apoio aos gestores, colaborando no estabelecimento de metas a serem almejadas, mensurando e comunicando os resultados obtidos, além de ser um retrato de quanto a política está alterando a realidade.

Dentro dessa idealização, a proposta experimental de indicadores aqui apresentada pode colaborar na averiguação dos objetivos do Plano, abrindo algumas reflexões, tais como: os objetivos do Plano estão sendo alcançados? Quais aspectos parecem frágeis e, com a observância dos indicadores, podem ser reestruturados? O Plano cumpre seu papel?

Dentro deste processo é natural entender os indicadores como instrumental de um processo avaliativo e, se a pretensão é avaliar, seu contexto deve se dar em função de uma necessidade de mudança, transformação ou aprimoramento da política em execução.

Com esse exercício, outras possibilidades que não puderam ser consideradas neste trabalho, pois se mostraram fora do seu escopo, foram se mostrando ricas do ponto de vista metodológico. Dessa forma, achamos por bem listá-las a seguir, deixando-as como sugestão para futuras pesquisas:

- A realização de uma validação dos indicadores finais propostos com outros públicos;
- A aplicação da linha de base, ou marco zero, que possibilitaria averiguar a situação atual e, a partir de séries anuais, analisar o desempenho do Plano. Essa poderia ser realizada por território e também unificada para gerar uma visão global da ação do Plano;
- A definição de metas para cada indicador, que pode se dar após a análise da primeira medição – quando é possível estabelecer um valor alvo ou percentual a ser alcançado – ou a partir de *benchmarks*;
- A elaboração da metodologia de pesquisa dos índices propostos;
- Após um ciclo de medição dos indicadores, realizar uma análise crítica do Plano, considerando resultados alcançados x resultados esperados.

Dentre as possibilidades de construção de indicadores, a pesquisa se concentrou na formulação de uma proposta de indicadores focados em mensurar a efetividade do Plano. Ao nosso ver, o resultado esperado do Juventude Viva não está claramente explicitado em seus materiais. No capítulo 6, usamos um resultado esperado que foi construído por nós com base nos materiais lidos – e aprovado pela coordenadora do Juventude Viva – para facilitar a aplicação da metodologia de desenvolvimento dos indicadores.

Essa definição dos resultados esperados é essencial para que todo o processo decorrente – criação de indicadores, monitoramento e avaliação – seja plenamente construído com vistas a dar respaldo às reflexões sobre o Plano, pois:

“Ter clareza dos objetivos e metas do programa é um passo importante para mensurar o grau de mudanças ocorridas e o quanto elas correspondem efetivamente aos objetivos do programa” (ASSIS et.al, 2005, p. 105).

O fato de se tratar de uma política pública recente, com menos de um ano de implementação em vários territórios, apresentou-se com um desafio para a elaboração do sistema de indicadores, mas trouxe também uma oportunidade, pois, se aplicados em breve, esses indicadores podem gerar uma linha de base para medições futuras.

Durante o trabalho de campo, observamos apontamentos por parte das organizações que trabalham com jovens sobre os conceitos expostos no Plano. Um exemplo disso é o termo “cultura de violência”, utilizado em materiais do Juventude Viva, que, por sua vez, não especificam do que se trata exatamente. Seria algo mais geral, como a banalização da violência em nossa sociedade, ou mais específico, como a discriminação explícita do Estado contra os jovens negros e pobres? Outro termo que gerou dúvidas e aparece nos materiais sobre o Plano é “trajetórias de inclusão e autonomia”, citadas como um dos objetivos a serem fomentados pela política. Essas observações, naturais em uma ação que está em implementação, reforçam a necessidade, não apenas da construção de indicadores, mas também de discussão, elaboração e parametrização conceitual, tendo em vista que elas apresentam não só o conceito, mas a ação prática de transformação proposta pelo Plano.

Há um relativo descrédito por parte das ONGs e profissionais entrevistados sobre a forma como determinados dados, principalmente os relacionados a letalidades do público jovem, são coletados, processados e divulgados.

Os entrevistados para este trabalho também fizeram algumas sugestões para o Juventude Viva. A principal delas foi o desejo de que o Plano seja institucionalizado, transformando-se em uma política pública perene, que não seja ameaçada pelas mudanças de governo. Outra sugestão diz respeito às jovens mulheres, que não são alvo do Plano. Apesar de não morrerem de forma tão contundente como os homens jovens, elas também sofrem com a violência, principalmente a doméstica e também com a gravidez não-planejada.

Sobre os indicadores construídos para o Plano por este trabalho, sugerimos que a Secretaria Nacional de Juventude apoie a criação de um Observatório Social da Juventude que possa acompanhar, monitorar e avaliar os dados aferidos, bem como os resultados do próprio Juventude Viva. Ele poderia, inclusive, ser parte da “Rede Juventude Viva”, prevista dentro do Plano, cujo objetivo é promover o diálogo e a aproximação de diferentes atores envolvidos com o tema. Os observatórios podem ser uma forma de estabelecer a presença da sociedade civil, de maneira sistematizada, dentro dos processos de reflexão, formulação e

acompanhamento da política pública, não sendo apenas o Estado o único protagonista desta agenda.

O Juventude Viva pode ser também uma oportunidade para provocar uma desagregação mais profunda dos dados estatísticos do país – por idade, gênero e raça –, facilitando sua utilização em pesquisas e na definição de novas políticas públicas para públicos específicos. Junto a esta propriedade dos indicadores a outra que o Plano irá contribuir é na construção de uma série histórica ao realizar o monitoramento periódico dos resultados.

O grupo percebeu e os entrevistados também apontaram que o Plano já está servindo para colocar o assunto da violência contra a juventude negra e pobre na agenda da sociedade. Isso por si só já seria um resultado importante do Juventude Viva, o que fortaleceria o potencial da política para mudar essa realidade.

9. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUERRE, Pedro. **Guia de implementação e monitoramento de políticas de redução da vulnerabilidade e prevenção da violência contra jovens negros em municípios**. Relatório: Produto 1 para a Consultoria do PROJETO BRA/05/021 – PNUD, 2014.

ASSIS D.G, Deslandes S.F, Minayo M.C.S, Santos N.C. **Definição de objetivos e construção de indicadores visando a triangulação**. In: Minayo M.C.S, Assis S.G, Souza E.R., (orgs). Avaliação por triangulação de métodos: abordagem de programas sociais. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz; 2005.

BANCO MUNDIAL. **Relatório de Desenvolvimento Mundial 2007: o desenvolvimento e a próxima geração**. Washington, DC: Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento, 2006.

BONNEFOY, C.; ARMIJO, M. **Indicadores de desempenho en el sector público**. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES. Santiago do Chile, 2005.

BOGOTÁ. Departamento Administrativo De La Función Pública. **Guía para la Construcción de Indicadores de Gestión**. Bogotá, 2012. Disponível em http://portal.dafp.gov.co/portal/pls/portal/formularios.retrive_publicaciones?no=1595 (acessado em 26.jul.2014).

BRASIL. **Guia de implementação e monitoramento de políticas de redução da vulnerabilidade e prevenção da violência contra jovens negros em municípios**. Secretaria-Geral da Presidência da República. Brasília, 2014.

BRASIL. **Métodos e Ferramentas de Gestão Estratégica do Plano Juventude Viva para Construção de Diagnóstico Local**. Apresentação Prezzi cedida por Fernanda Papa, durante entrevista com os autores.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Secretaria de Gestão. **Guia Referencial para Medição de Desempenho e Manual para Construção de Indicadores**. Brasília: MP, 2009. Disponível em http://www.gespublica.gov.br/Tecnologias/pasta.2010-05-24.1806203210/guia_indicadores_jun2010.pdf (acessado em 26.jul.2014).

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Indicadores de programas: Guia Metodológico**. Brasília: MP, 2010. Disponível em http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/publicacoes/100324_indicadores_programas-guia_metodologico.pdf (acessado em 26.jul.2014).

BRASIL. Secretaria-Geral da Presidência da República, Secretaria Nacional de Juventude e Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. **Guia de Implementação do Plano Juventude Viva no seu Município**. Brasília, 2013.

CARDOSO, Adauto Lúcio. **Indicadores Sociais e Políticas Públicas: algumas notas críticas**. Proposta, Nº 77, Junho-Agosto de 1998.

CASTRO, Carmem Lúcia Freitas de (org.) (et al.). **Dicionário de políticas públicas**. Barbacena: Ed. UEMG, 2012.

CASTRO, Mary Garcia; ABRAMOVAY, Miriam; LEON, De Alessandro (Orgs.). **Juventude: tempo presente ou tempo futuro? Dilemas em propostas de políticas de juventude**. São Paulo: GIFE, 2007.

CEPAL. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) e Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). **Manuales Indicadores de desempeño en el sector público**. Manual desenvolvido por Juan Cristóbal Bonnefoy e Marianela Armijo. CEPAL, 2005.

FERREIRA, Helder; CASSIOLATO, Martha; GONZALEZ, Roberto. **Uma Experiência de Desenvolvimento Metodológico para Avaliação de Programas: O Modelo Lógico do Programa Segundo Tempo**. Texto para Discussão 1369. Brasília: IPEA, 2009. Disponível em http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1369.pdf . (acessado em 25.jul.2014).

FURIATI, Nídia Maria de Ávila. **Juventude e Estado no Brasil: a lógica constitutiva do Conselho Nacional de Juventude no Governo Lula**. Tese (doutorado). Universidade de Brasília, DF, 2010.

GIFE (Grupo de Institutos, Fundação e Empresas). **Censo GIFE Juventude**. São Paulo, 2008.

IAMAMOTO, Marilda e CARVALHO, Raul. **Relações Sociais e Serviço Social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica**. 13ª Ed., São Paulo: Cortez, 2000.

IBGE. **As fundações privadas e as associações sem fins lucrativos no Brasil**. Rio de Janeiro: IBGE, 2004. Disponível em <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/fasfil/2005/fasfil.pdf>. (acessado em 25.jul.2014).

IPEA. **Brasil em Desenvolvimento: Estado, Planejamento e Políticas Públicas**. Brasília: IPEA, 2009.

JANNUZZI, Paulo de Martino. **Indicadores sociais no Brasil**. 5ª ed. Campinas, SP: Editora Alínea, 2012.

JANNUZZI, Paulo de Martino. **Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil**. Revista do Serviço Público, Brasília 56 (2):137-160, Abr./Jun., 2005.

LOUETTE, Anne. **Indicadores de Nações: uma Contribuição ao Diálogo da Sustentabilidade**. Organização, pesquisa, textos e captação de recursos - 1ª Ed. São Paulo: WHH – Willis Harman House, 2007. Disponível em http://www.compendiosustentabilidade.com.br/2008/imagens/banco/arquivos/compendio_indicadores.PDF (acessado em 26.jul.2014).

MANNING, Nick et al (2009). “Reformas de Gestão Pública: o que a América Latina tem a aprender com a OCDE?”. In: Medeiros, Paulo César e Evelyn Levy (orgs.), **Novos Caminhos da Gestão Pública: olhares e dilemas**. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2009.

MEDEIROS, Paulo César e Evelyn Levy (orgs.). **Novos Caminhos da Gestão Pública: olhares e dilemas**. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2009.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. “Conceito de avaliação por triangulação de métodos”. In: Minayo, Maria Cecília de Souza(org.). **Avaliação por triangulação de métodos - Abordagem de Programas Sociais**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2005.

MINAYO, Maria Cecília de Souza; SOUZA, Ednilsa Ramos de; CONSTANTINO, Patrícia; SANTOS, Nilton César dos. “Métodos, técnicas e relações em triangulação”. In: Minayo, Maria Cecília de Souza (org.). **Avaliação por triangulação de métodos - Abordagem de Programas Sociais**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2005.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.). **Avaliação por triangulação de métodos - Abordagem de Programas Sociais**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2005.

NERI, Marcelo Cortes (Coord.). **Educação e Trabalho do Jovem no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV/IBRE, CPS, 2008.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais. **Tirando os Acordos do Papel: um manual para jovens avaliarem a política nacional de juventude**. 2004. Disponível em <http://www.un.org/esa/socdev/unyin/documents/porttoolkit.pdf> (acessado em 26.jul.2014).

PAPA, Fernanda de Carvalho e FREITAS, Maria Virgínia (orgs.). **Juventude em Pauta: Políticas Públicas no Brasil**. São Paulo: Peirópolis, 2011.

SANTOS, Geórgia Patrícia Guimarães dos. **A(s) Juventude(s) e a construção das políticas públicas no Brasil: avanços e perspectivas**. 2011. Tese (doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, São Paulo, 2011.

SERRA, Albert. “La gestión transversal: expectativas y resultados”. In: **Revista del CLAD Reforma y Democracia**, nº 32 (Jun. 2005), Caracas.

SESI. **Construção e Análise de Indicadores**. Serviço Social da Indústria. Departamento Regional do Estado do Paraná. Observatório Regional Base de Indicadores de Sustentabilidade. Curitiba: [s.n.], 2010.

SPINK, PETER. **Avaliação democrática: propostas e práticas**. Associação Brasileira Interdisciplinar de Aids. Rio de Janeiro, 2001.

SPOSITO, M. P. (Coord.). **Espaços públicos e tempos juvenis: um estudo das ações do poder público em cidades de regiões metropolitanas brasileiras**. São Paulo: Global, 2007.

REINACH, Sofia. **Gestão Transversal das Políticas Públicas no Âmbito Federal Brasileiro: uma leitura inicial.** Dissertação (Mestrado) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, FGV, 2013.

WAISELFISZ, Júlio Jacobo (org.). **Juventude Viva: Homicídios e Juventude no Brasil - Mapa da Violência 2013.** Governo Federal: Secretaria-Geral da Presidência da República. Brasília, 2013.

WAISELFISZ, Júlio Jacobo (org.). **Mapa da Violência 2013 – Mortes Matadas por Armas de Fogo.** Brasília: CEBELA-Centro Brasileiro de Estudos Latino-Americanos e FLACSO-Brasil, 2013.

YOUTHFUL CITIES. **Better Cities Built By Youth – Executive Summary of the 2014 YouthfulCities Index.** Canadá, 2014.

Sites consultados durante a pesquisa:

EMQLI: www.calvert-henderson.com

Global Footprint Network: www.footprintnetwork.org

IBGE: www.ibge.gov.br

IDRC: www.idrc.ca

IPEA: www.ipea.gov.br

IUCN: www.iucn.org

Latin Barometro: www.latinobarometro.org

Nossa São Paulo: www.nossasaopaulo.org.br

PNUD: www.pnud.org.br/idh

SEADE: www.seade.sp.gov.br

Sistema de Monitoramento de Políticas Públicas de Igualdade Racial:

www.monitoramento.seppir.gov.br

Youthfulcities: www.youthfulcities.com

10. ANEXOS

Anexo 1: Lista de entrevistados

Nome	Cargo, função e/ou organização
Andrea Arruda	Educadora do Projeto Violência de Gênero e Justiça Restaurativa do CDHEP (Centro de Direitos Humanos e Educação Popular de Campo Limpo)
Carolina Diniz	Coordenadora do CDHEP
Eliane Barbosa da Conceição	Doutora em Administração de Empresas pela FGV-EAESP, atuou como consultora do Plano Juventude Viva
Fabiana Ivo	Articuladora do projeto Jovens Facilitadores de Práticas Restaurativas do CDHEP
Fernanda Arantes	Coordenadora-adjunta da Coordenação de Políticas para Juventude da Prefeitura de São Paulo
Fernanda Papa	Coordenadora Nacional do Plano Juventude Viva, da Secretaria Nacional de Juventude
Fernando Burgos	Mestre e Doutor em Administração Pública e Governo na FGV-EAESP, é coordenador do Centro de Estudos em Administração Pública e Governo (CEAPG)
Gabriel Medina	Coordenador-geral da Coordenação de Políticas para Juventude da Prefeitura de São Paulo
José Silva	Educador do Projeto Observatório do CDHEP
Luiz Donizette Pinto Araújo	Assistente de direção no Centro para Crianças e Adolescentes Riviera, da Sociedade Santos Mártires
Marcio Bhering	Articulador do projeto Jovens Facilitadores de Práticas Restaurativas do CDHEP
Milena Mateuzi	Coordenadora do Projeto Jovens Facilitadores de Práticas Restaurativas do CDHEP
Peter Spink	Doutor em Psicologia Organizacional pelo Birkbeck College London (Inglaterra), é professor Titular da FGV-EAESP e membro fundador do CEAPG.
Samira Bueno	Secretária-Executiva do Fórum Brasileiro de Segurança Pública
Roberth Miniguine Tavanti	Pesquisador do Programa de Estudos Pós-Graduados em Psicologia Social da PUC-SP (Pontifícia Universidade Católica)

Anexo 2: Lista dos 142 municípios prioritizados no Plano Juventude Viva (Datus/Sim, 2010 - 132 municípios e Datus/Sim 2011- 10 novos municípios).

Posição	Nome do Município	Estado	Região	População total - Censo 2010	Pop 15 a 29 anos total	Pop de 15 a 29 anos - Negra	Total de mortes por agressão - pop geral - 2010 - por ocorrência	Taxa de mortalidade por homicídios (100 mil habitantes) - 2010 - por ocorrência	Total de mortes por agressão - negros de 15 a 29 anos - 2010 - por ocorrência	Taxa de mortalidade por homicídios - negros de 15 a 29 anos - 2010 - por ocorrência
1	Salvador	BA	Nordeste	2.675.656	753.900	613.093	1.485	55,50	966	157,56
2	Maceló	AL	Nordeste	932.748	258.424	163.507	1.026	110,00	543	332,10
3	Rio de Janeiro	RJ	Sudeste	6.320.446	1.523.960	791.355	1.549	24,51	522	65,96
4	Manaus	AM	Norte	1.802.014	541.362	394.422	842	46,73	481	121,95
5	Belém	PA	Norte	1.393.399	398.861	291.027	760	54,54	477	163,90
6	Recife	PE	Nordeste	1.537.704	406.620	241.155	888	57,75	473	196,14
7	Brasília	DF	Centro oeste	2.570.160	734.970	433.670	880	34,24	450	103,77
8	Ananindeua	PA	Norte	471.980	140.362	106.050	744	157,63	418	394,15
9	Fortaleza	CE	Nordeste	2.452.185	718.613	453.717	1.202	49,02	407	89,70
10	Belo Horizonte	MG	Sudeste	2.375.151	632.250	345.446	838	35,28	390	112,90
11	João Pessoa	PB	Nordeste	723.515	203.361	112.205	581	80,30	358	319,06
12	São Paulo	SP	Sudeste	11.253.503	2.908.498	1.184.058	1.460	12,97	358	30,24
13	São Luís	MA	Nordeste	1.014.837	320.779	227.148	569	56,07	316	139,12
14	Duque de Caxias	RJ	Sudeste	855.048	219.901	143.462	542	63,39	223	155,44
15	Feira de Santana	BA	Nordeste	556.642	162.573	131.409	342	61,44	198	150,67
16	Goiânia	GO	Centro oeste	1.302.001	376.011	198.405	518	39,78	195	98,28
17	Serra	ES	Sudeste	409.267	118.080	82.294	384	93,83	175	212,65
18	Vitória de Conquista	BA	Nordeste	306.866	86.509	59.521	265	86,36	152	255,37
19	Jaboatão dos Guararapes	PE	Nordeste	644.620	173.311	109.935	281	43,59	151	137,35
20	Nova Iguaçu	RJ	Sudeste	796.257	202.630	131.069	321	40,31	139	106,05
21	Marabá	PA	Norte	233.669	73.080	57.555	249	106,56	136	236,30
22	Itabuna	BA	Nordeste	204.667	57.038	44.647	210	102,61	132	295,65
23	Natal	RN	Nordeste	803.739	231.606	126.537	260	32,35	131	103,53
24	Contagem	MG	Sudeste	603.442	167.095	102.104	254	42,09	127	124,38
25	Vitória	ES	Sudeste	327.801	88.781	47.834	220	67,11	124	259,23
26	Campina Grande	PB	Nordeste	385.213	107.651	60.674	218	56,59	122	201,07
27	Betim	MG	Sudeste	378.089	108.011	73.412	215	56,86	121	164,82
28	Simões Filho	BA	Nordeste	118.047	34.636	29.752	183	155,02	120	403,33
29	Teresina	PI	Nordeste	814.230	245.035	174.852	251	30,83	115	65,77
30	Arapiracá	AL	Nordeste	214.006	61.072	38.969	223	104,20	114	292,54
31	Lauro de Freitas	BA	Nordeste	163.449	46.551	36.597	163	99,73	112	306,04
32	Aracaju	SE	Nordeste	571.149	166.259	112.628	240	42,02	112	99,44
33	Cuiabá	MT	Centro oeste	551.098	159.943	106.241	221	40,10	107	100,71

34	Vila Velha	ES	Sudeste	414.586	110.535	64.449	215	51,86	106	164,47
35	Carnaúba	ES	Sudeste	348.738	96.182	65.825	253	72,55	106	161,03
36	Porto Alegre	RS	Sul	1.409.351	351.676	78.002	518	36,75	106	135,89
37	Macapá	AP	Norte	398.204	124.303	90.008	195	48,97	100	111,10
38	Olinda	PE	Nordeste	377.779	96.720	61.009	159	42,09	97	158,99
39	Porto Velho	RO	Norte	428.527	132.835	92.537	214	49,94	88	95,10
40	Porto Seguro	BA	Nordeste	126.929	36.526	27.434	160	126,05	86	313,48
41	Caruaru	PE	Nordeste	314.912	89.845	45.155	153	48,59	83	183,81
42	Imperatriz	MA	Nordeste	247.505	74.772	51.479	138	55,76	77	149,58
43	Aparecida de Goiânia	GO	Centro oeste	455.657	135.670	86.415	161	35,33	77	89,10
44	Guarulhos	SP	Sudeste	1.221.979	329.464	157.098	247	20,21	75	47,74
45	Camaçari	BA	Nordeste	242.970	75.000	61.410	123	50,62	74	120,50
46	Ilhéus	BA	Nordeste	184.236	49.614	39.229	120	65,13	73	186,09
47	Luziânia	GO	Centro oeste	174.581	49.261	32.013	113	64,74	72	224,91
48	São Gonçalo	RJ	Sudeste	999.728	244.626	140.159	202	20,21	72	51,37
49	Teixeira de Freitas	BA	Nordeste	138.341	39.594	28.817	121	87,47	69	239,44
50	Águas Lindas de Goiás	GO	Centro oeste	159.378	46.396	31.822	100	62,74	69	216,83
51	Cabo de Santo Agostinho	PE	Nordeste	185.025	52.998	36.351	132	71,34	69	189,82
52	Mossoró	RN	Nordeste	259.815	75.342	42.683	137	52,73	68	159,31
53	Paulista	PE	Nordeste	300.466	77.968	47.587	125	41,60	66	138,69

54	Várzea Grande	MT	Centro oeste	252.596	73.306	52.203	139	55,03	66	126,43
55	Marituba	PA	Norte	108.246	32.778	25.354	111	102,54	65	256,37
56	Curitiba	PR	Sul	1.751.907	463.816	98.285	979	55,88	64	65,12
57	Eunápolis	BA	Nordeste	100.196	28.543	21.328	93	92,82	59	276,63
58	Valparaíso de Goiás	GO	Centro oeste	132.982	39.709	25.700	94	70,69	58	225,68
59	Campos dos Goytacazes	RJ	Sudeste	463.731	118.953	63.082	193	41,62	57	90,36
60	São João de Meriti	RJ	Sudeste	458.673	114.468	74.761	135	29,43	57	76,24
61	Campo Grande	MS	Centro oeste	786.797	217.420	105.661	171	21,73	57	53,95
62	Ribeirão das Neves	MG	Sudeste	296.317	84.478	61.433	98	33,07	52	84,65
63	Montes Claros	MG	Sudeste	361.915	106.926	73.507	92	25,42	52	70,74
64	Santa Rita	PB	Nordeste	120.310	32.694	21.934	80	66,49	50	227,96
65	Governador Valadares	MG	Sudeste	263.689	69.361	46.899	115	43,61	50	106,61
66	Caucaia	CE	Nordeste	325.441	96.813	68.841	146	44,86	49	71,18
67	Valença	BA	Nordeste	88.673	25.679	21.493	90	101,50	47	218,68
68	Alagoinhas	BA	Nordeste	141.949	40.154	33.149	77	54,24	47	141,78
69	Rio Verde	GO	Centro oeste	176.424	54.625	31.079	94	53,28	45	144,79
70	Linhares	ES	Sudeste	141.306	40.064	26.510	79	55,91	43	162,20
71	Itaboraí	RJ	Sudeste	218.008	54.000	35.194	107	49,08	42	119,34
72	Parauapebas	PA	Norte	153.908	52.381	39.801	81	52,63	41	103,01
73	Petrolina	PE	Nordeste	293.962	87.341	59.376	82	27,89	41	69,05

74	Castanhal	PA	Norte	173.149	53.331	40.143	98	56,60	39	97,15
75	Maracanã	CE	Nordeste	209.057	64.171	44.289	100	47,83	39	88,06
76	São Mateus	ES	Sudeste	109.028	30.360	22.195	74	67,87	38	171,21
77	Paragominas	PA	Norte	97.819	30.810	24.213	100	102,23	37	152,81
78	Santa Luzia	MG	Sudeste	202.942	55.270	39.992	73	35,97	37	92,52
79	Londrina	PR	Sul	506.701	131.135	36.060	140	27,63	36	99,83
80	Juazeiro	BA	Nordeste	197.965	56.983	42.236	94	47,48	36	85,24
81	Nossa Senhora do Socorro	SE	Nordeste	160.827	47.068	34.937	58	36,06	35	100,18
82	Bayeux	PB	Nordeste	99.716	27.810	17.252	59	59,17	34	197,08
83	Ibirité	MG	Sudeste	158.954	44.736	30.754	55	34,60	33	107,30
84	Rondonópolis	MT	Centro oeste	195.476	55.372	32.656	79	40,41	33	101,05
85	Diadema	SP	Sudeste	386.089	108.022	55.520	130	33,67	33	59,44
86	Taiândia	PA	Norte	79.297	26.193	19.644	68	85,75	32	162,90
87	Paulo Afonso	BA	Nordeste	108.396	29.136	19.650	64	59,04	32	162,85
88	Igarassu	PE	Nordeste	102.021	27.701	19.793	52	50,97	32	161,67
89	Foz do Iguaçu	PR	Sul	256.088	69.104	25.277	187	73,02	32	126,60
90	Juazeiro do Norte	CE	Nordeste	249.939	72.501	47.911	64	25,61	32	66,79
91	Uberlândia	MG	Sudeste	604.013	165.891	74.330	152	25,17	32	43,05
92	Araguaína	TO	Norte	150.484	47.719	33.674	61	40,54	31	92,06
93	Boa Vista	RR	Norte	284.313	88.885	64.422	81	28,49	31	48,12
94	Campinas	SP	Sudeste	1.080.113	282.569	101.370	192	17,78	31	30,58

95	Cabo Frio	RJ	Sudeste	186.227	46.803	25.431	87	46,72	30	117,97
96	Anápolis	GO	Centro oeste	334.613	89.556	48.776	100	29,89	30	61,51
97	Novo Gama	GO	Centro oeste	95.018	27.433	19.408	47	49,46	29	149,42
98	Açailândia	MA	Nordeste	104.047	31.443	23.503	45	43,25	29	123,39
99	Jequié	BA	Nordeste	151.895	42.421	31.952	71	46,74	29	90,76
100	Niterói	RJ	Sudeste	487.562	113.978	43.739	79	16,20	29	66,30
101	Juiz de Fora	MG	Sudeste	516.247	131.920	58.492	63	12,20	29	49,58
102	Santa Cruz do Capibaribe	PE	Nordeste	87.582	28.985	16.266	40	45,67	28	172,14
103	Osasco	SP	Sudeste	666.740	178.177	76.038	150	22,50	28	36,82
104	Cabedelo	PB	Nordeste	57.944	16.000	9.532	57	98,37	27	283,26
105	Patos	PB	Nordeste	100.674	27.855	14.864	58	57,61	27	181,65
106	Santo Antônio de Jesus	BA	Nordeste	90.985	26.549	21.157	45	49,46	27	127,62
107	Dourados	MS	Centro oeste	196.035	54.891	22.074	95	48,46	27	122,32
108	Volta Redonda	RJ	Sudeste	257.803	63.883	30.915	82	31,81	27	87,34
109	Macaé	RJ	Sudeste	206.728	59.140	35.176	107	51,76	27	76,76
110	Palmas	TO	Norte	228.332	76.789	51.631	51	22,34	26	50,36
111	Rio Branco	AC	Norte	336.038	101.646	73.452	88	26,19	26	35,40
112	Goiana	PE	Nordeste	75.644	20.765	14.605	40	52,88	25	171,17
113	Redenção	PA	Norte	75.556	22.193	16.420	63	83,38	25	152,25
114	Altamira	PA	Norte	99.075	29.619	21.166	64	64,60	25	118,11

115	Camaragibe	PE	Nordeste	144.466	38.618	25.259	50	34,61	25	98,97
116	Magé	RJ	Sudeste	227.322	58.116	37.963	59	25,95	25	65,85
117	Barcarena	PA	Norte	99.859	30.881	24.845	45	45,06	24	96,60
118	Sobral	CE	Nordeste	188.233	59.120	41.777	52	27,63	24	57,45
119	Marechal Deodoro	AL	Nordeste	45.977	12.896	9.202	33	71,78	23	249,95
120	Abreu e Lima	PE	Nordeste	94.429	24.892	16.513	44	46,60	23	139,28
121	Caxias	MA	Nordeste	155.129	43.879	35.313	42	27,07	23	65,13
122	Sete Lagoas	MG	Sudeste	214.152	59.019	40.104	52	24,28	23	57,35
123	União dos Palmares	AL	Nordeste	62.358	17.482	11.383	44	70,56	22	193,27
124	Dias d'Ávila	BA	Nordeste	66.440	19.636	16.038	41	61,71	22	137,17
125	Crato	CE	Nordeste	121.428	34.752	23.895	43	35,41	22	92,07
126	Formosa	GO	Centro oeste	100.085	28.773	19.038	44	43,96	21	110,31
127	Garanhuns	PE	Nordeste	129.408	35.825	21.416	56	43,27	21	98,06
128	Candeias	BA	Nordeste	83.158	24.276	21.697	39	46,90	21	96,79
129	Angra dos Reis	RJ	Sudeste	169.511	45.028	22.057	63	37,17	21	95,21
130	Tucuruí	PA	Norte	97.128	30.426	22.668	63	64,86	21	92,64
131	Parnamirim	RN	Nordeste	202.456	59.083	30.590	38	18,77	21	68,65
132	Florianópolis	SC	Sul	342.315	117.645	19.618	96	22,79	17	86,66

Código IBGE	Nome do Município	Estado	Região	Total de mortes por agressão - negros de 15 a 29 anos - 2011 - por ocorrência
270860	São Miguel dos Campos	AL	Nordeste	43
270770	Rio Largo	AL	Nordeste	37
317120	Vespasiano	MG	Sudeste	36
320240	Guarapari	ES	Sudeste	33
261640	Vitória de Santo Antão	PE	Nordeste	29
521975	Santo Antônio do Descoberto	GO (RIDE)	Centro-Oeste	29
280290	Itabaiana	SE	Nordeste	26
292100	Mata de São João	BA	Nordeste	25
241200	São Gonçalo do Amarante	RN	Nordeste	24
351870	Guarujá	SP	Sudeste	23

Anexo 3: Lista de Programas e Ações do Plano Juventude Viva no nível federal

Juventude

1. Estação da Juventude
2. Campanha Juventude Viva
3. Rede Juventude Viva

Saúde

4. Notificação Compulsória de Violência Doméstica, Sexual e outras Violências
5. Núcleo de Prevenção de Violências e Promoção da Saúde (NPVPS)
6. Academias de Saúde
7. Programa Brasil Quilombola

Cultura

8. NUFAC
9. CEUs das Artes
10. Cultura Viva: Pontos de Cultura

Justiça

11. Proteção
12. Mulheres da Paz

Educação

13. Projovem urbano
14. Programa Educação Inclusiva: direito à diversidade.
15. Programa Ensino Médio Inovador – PROEMI
16. Programa Mais Educação
17. Programa Saúde na Escola
18. PRONATEC
19. EJA e EJA Integrado à Qualificação Profissional
20. Brasil Alfabetizado

Trabalho e Emprego

21. Programa Desenvolvimento Regional Territorial Sustentável e Economia Solidária
22. Projovem Trabalhador

Esporte

23. PELC – Projeto Esporte e Lazer da Cidade
24. Programa Segundo Tempo Padrão - PST Padrão
25. Programa Segundo Tempo Esporte na Escola - PST na Escola
26. Programa Segundo Tempo Institutos Federais - PST Instituto Federal
27. Programa Segundo Tempo Navegar - PST Navegar
28. Centro de Iniciação ao Esporte

Desenvolvimento Social e Combate à Fome

29. Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – Paif
30. Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (Scfv)
31. Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC)
32. Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI)
33. Serviço especializado em abordagem social
34. Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Profissionalizante - Pronatec/Brasil Sem Miséria

Capacitação de Gestores e Servidores

35. Capacitação para profissionais de Segurança Pública
36. Pacto pela Vida da Juventude Negra no Sistema de Justiça
37. Oficinas para o Enfrentamento à Violência Contra a Juventude Negra no Sistema de Saúde
38. Oficina de Identificação e Abordagem do Racismo Institucional

Anexo 4: Termo de referência

MPGPP-FGV TERMO DE REFERÊNCIA PARA TRABALHO FINAL – 2014

Secretaria Nacional de Juventude – Secretaria Geral da Presidência da República

O que informa o sucesso ou insucesso de uma política de caráter intersetorial e transversal? O caso do Plano Juventude Viva

Antecedentes

Os homicídios são hoje a principal causa de morte de jovens de 15 a 29 anos no Brasil e atingem especialmente jovens negros do sexo masculino, moradores das periferias e áreas metropolitanas dos centros urbanos. Dados do Ministério da Saúde mostram que mais da metade (53,3%) dos 49.932 mortos por homicídios em 2010 no Brasil eram jovens, dos quais 76,6% negros (pretos e pardos) e 91,3% do sexo masculino[1].

Em resposta a esse desafio, o Governo Federal criou o Plano Juventude Viva, implementado gradativamente desde setembro de 2012 nos municípios prioritários dos estados de Alagoas, Paraíba, no Distrito Federal e região metropolitana, municípios de São Paulo e Osasco, na região metropolitana de Salvador e com perspectiva de chegar aos municípios prioritários do Espírito Santo, Rio Grande do Sul e Pará até 2014. Sob coordenação da Secretaria-Geral da Presidência da República, por meio da Secretaria Nacional de Juventude, e da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, o Plano Juventude Viva é fruto de permanente articulação interministerial para enfrentar a violência contra a juventude brasileira, especialmente os jovens negros, principais vítimas de homicídio no Brasil.

Construído por meio de um processo participativo, o Plano reúne ações de prevenção que visam a reduzir a vulnerabilidade dos jovens a situações de violência física e simbólica, a partir da criação de oportunidades de inclusão social e autonomia; da oferta de equipamentos, serviços públicos e espaços de convivência em territórios que concentram altos índices de homicídio; e do aprimoramento da atuação do Estado por meio do enfrentamento ao racismo institucional e da sensibilização de agentes públicos e da sociedade em geral para o problema.

Participam do Plano Juventude Viva os ministérios da Cultura, Desenvolvimento Social, Direitos Humanos, Educação, Esporte, Igualdade Racial, Justiça, Políticas para as Mulheres, Saúde, Secretaria Geral da Presidência e Trabalho em Emprego. O Plano Juventude Viva constitui uma oportunidade histórica para enfrentar a violência, problematizando a sua banalização e a necessidade de promoção dos direitos da juventude. Além das ações voltadas para o fortalecimento da trajetória dos jovens e transformação dos territórios, o Plano busca promover os valores da igualdade e da não discriminação, o enfrentamento ao racismo e ao preconceito geracional, que contribuem com os altos índices de mortalidade da juventude negra brasileira. Trata-se de um esforço inédito do conjunto das instituições do Estado para reconhecer e enfrentar a violência sob esta abordagem que reconhece o racismo como componente importante para o problema enfrentado – entre outros fatores -, somando esforços com a sociedade civil para a sua superação.

Situação problema

O Plano Juventude Viva tem coordenação compartilhada entre a Secretaria Nacional de Juventude/SG-PR e a SEPPIR. A Secretaria Nacional de Juventude (SNJ) foi criada em 2005, por sugestão de um Grupo Interministerial, implementado em 2004 para fazer um diagnóstico da juventude brasileira e dos programas do governo federal destinados a esse público. Sob a

coordenação da Secretaria-Geral da Presidência da República, o Grupo, que reuniu representantes de 19 Ministérios, recomendou a criação da Secretaria, do Conselho Nacional de Juventude (Conjuve) e do Programa Nacional de Inclusão de Jovens (Projovem), instituídos em 30 de junho de 2005 pela Lei 11.129.

Vinculada à Secretaria-Geral, cabe à SNJ a tarefa de formular, coordenar, integrar e articular políticas públicas para a juventude, além de promover programas de cooperação com organismos nacionais e internacionais, públicos e privados, voltados para as políticas juvenis. A SEPPIR foi criada em 2003 com tarefas semelhantes às da SNJ, mas voltada para a inclusão das populações negra, indígena e cigana, com ênfase na promoção da igualdade racial e do enfrentamento ao racismo. De Secretaria Especial, adquiriu em 2010 o status de Ministério.

O Plano Juventude Viva é prioridade tanto para SNJ/SG quanto para SEPPIR, como informam os compromissos assumidos por ambas no PPA 2012/2016. Tanto SNJ/SG quanto SEPPIR colocaram na referida meta relativa ao Plano Juventude Viva, relacionadas com a redução da vulnerabilidade da juventude negra à violência letal. Especificamente, a SNJ definiu como ações a serem realizadas no período previsto uma campanha de sensibilização sobre o tema e a articulação de uma rede para fortalecimento de grupos juvenis interessados e atuantes no tema.

É importante destacar, todavia, que as ações pactuadas entre os 11 ministérios no âmbito do Plano Juventude Viva vão além daquelas sob governabilidade da SNJ/SG ou da SEPPIR – que especificamente assumiu a realização de oficinas de identificação e abordagem ao racismo institucional nos estados prioritários para a expansão do PJV até 2014. Muito do trabalho realizado pelos dois órgãos diz respeito à sensibilização de parceiros do governo federal e de governos locais para atuação no PJV, chegando-se a realizar também ações conjuntas no caso de alguns programas ou editais como Projovem Urbano, Mais Educação, EJA, NUFAC, Saúde na Escola, Proteção/Mulheres da Paz, entre outros.

Diante do exposto, e do pouco tempo de implementação do PJV, levado em conta também o fato de que os instrumentos para esta implementação também estão em fase de construção ou aperfeiçoamento – um desafio que parece ser característico de organismos governamentais cuja natureza principal é ainda articular de forma transversal determinadas iniciativas, mais do que executá-las: quais os indicadores possíveis para medir o sucesso ou insucesso da atuação destes órgãos – ou de iniciativas, como o Plano Juventude Viva, coordenadas por eles?

Que fatores ou o que pode ajudar a descrever e explicar a eficiência, eficácia e efetividade da ação de um órgão governamental que promove, a exemplo do Plano Juventude Viva, uma ação predominantemente transversal? Ainda que, também vale observar, assumo ao mesmo tempo algumas ações com execução própria. O que deve ser mais relevante considerar, do ponto de vista de indicadores, para uma política transversal como o Plano Juventude Viva?

Objetivos

- Contribuir para a compreensão do que podem ser indicadores para políticas de caráter transversal.
- Descrever o que deve ser levado em conta para a construção destes possíveis indicadores.
- Contribuir para a definição de possíveis indicadores para evidenciar a incidência do trabalho da Secretaria Nacional de Juventude em sua ação de coordenação do Plano Juventude Viva.
- Elaborar proposta de indicador que possa ser aplicado, mesmo que em caráter apenas experimental, para o Plano Juventude Viva.

Abordagem

- Revisão da literatura sobre indicadores de políticas públicas com forte transversalidade;

- Descrição de casos internacionais de indicadores para políticas públicas transversais
- Estudo sobre políticas públicas transversais nacionais (Programa Fique Vivo do Estado de Minas Gerais)
- Proposta inicial de indicador para o Plano Juventude Viva

Metodologia

A ser definida com pela equipe em conjunto.

Produtos

- Relatório final, 60 a 70 páginas, Times New Roman 12, espaço 1,5, acrescidas de anexos e referências bibliográficas, a ser protocolado na Secretaria de Registro da EAESP-FGV até 31 de julho de 2014.
- Apresentação do relatório diante de banca, com participação de dirigente da organização envolvida.

Conteúdo

Relatório elaborado pela equipe contendo:

- Diagnóstico da situação e análise;
- Proposta de medidas específicas e justificativas, além de procedimentos relacionados à implementação das medidas propostas. As medidas propostas devem ser priorizadas e diferenciadas para o curto, médio e longo prazo.
- Anexos: lista de participantes do grupo; o presente termo de referência; lista de pessoas entrevistadas; fontes de dados consultadas.
- Referências bibliográficas.

Organização

Secretaria Nacional de Juventude – Secretaria Geral da Presidência da República