

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GÉRIAS
Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais

**ARTICULAÇÃO INTER E INTRA-INSTITUCIONAL NA EXECUÇÃO
DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA JUVENTUDE EM BELO
HORIZONTE**

José Geraldo Leandro Gontijo

Belo Horizonte
2010

José Geraldo Leandro Gontijo

**ARTICULAÇÃO INTER E INTRA-INSTITUCIONAL NA EXECUÇÃO
DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA JUVENTUDE EM BELO
HORIZONTE**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais.

Orientador: Professor Carlos Aurélio Pimenta de Faria

**Belo Horizonte
2010**

FICHA CATALOGRÁFICA

Elaborada pela Biblioteca da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais

G641a	<p>Gontijo, José Geraldo Leandro</p> <p>Articulação inter e intra-institucional na execução das políticas públicas para juventude em Belo Horizonte / José Geraldo Leandro Gontijo. Belo Horizonte, 2010.</p> <p>181f.: il .</p> <p>Orientador: Carlos Aurélio Pimenta de Faria</p> <p>Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais</p> <p>1. Políticas Públicas. 2. Juventude. 3. Belo Horizonte. I. Faria, Carlos Aurélio Pimenta de. II. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Programa de Pós- Graduação em Ciências Sociais. III. Título.</p> <p>CDU: 301.185.32</p>
-------	---

Revisão ortográfica e normalização Padrão PUC Minas de responsabilidade do autor.

José Geraldo Leandro Gontijo

**Articulação inter e intra-institucional na execução das políticas públicas
para juventude em Belo Horizonte**

**Dissertação apresentada ao Programa de
Pós-graduação em Ciências Sociais da
Pontifícia Universidade Católica de Minas
Gerais, como requisito parcial à obtenção
do título de Mestre em Ciências Sociais.**

Professor Dr. Carlos Aurélio Pimenta de Faria – PUC Minas

Professora Dra. Cristina de Almeida Cunha Filgueiras – PUC Minas

Professora Dra. Hila Bernadete Rodrigues – Faculdade Estácio de Sá (BH)

Belo Horizonte, 25 de março de 2010

Dedico este trabalho à Ariane, grande amor da minha vida, aos meus pais, irmãos, amigos e todos aqueles que contribuíram para minha caminhada até aqui.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente agradeço à minha amada companheira Ariane pelo incentivo e cumplicidade incondicional durante estes dois anos.

Aos meus pais, pela estrutura familiar, educacional e material que me possibilitaram iniciar a caminhada acadêmica que hoje dou continuidade.

Ao Professor Carlos Aurélio Pimenta de Faria por ter me permitido compartilhar do seu brilhantismo e ter me introduzido neste árido, porém instigante e prazeroso campo de estudos. Pelas orientações precisas e pelo cuidado e respeito com minhas produções.

À Professora Cristina de Almeida Cunha Filgueiras pelas importantes sugestões dadas ao meu trabalho no seminário de dissertação, na banca de qualificação e pela disponibilidade em indicar leituras e caminhos metodológicos relacionados ao tema juventude.

Ao Professor Carlos Alberto Rocha, pela leitura cuidadosa e sugestões dadas ao meu trabalho durante o seminário de dissertação.

Às professoras Léa Souki, Juliana Jayme, Luciana Andrade, Magda Neves, Lucília de Almeida Neves, Alessandra Chacham e ao Professor Tarcísio Botelho, com os quais cursei disciplinas que possibilitaram o ampliar de meus horizontes acadêmicos.

Aos funcionários do programa: Ângela, Valéria e Guilherme, pelo profissionalismo, atenção, respeito, cuidado e carinho com que sempre me trataram.

Aos colegas de turma, dos quais sempre me lembrarei pelos debates durante às disciplinas, pelas angustias que tivemos juntos e pela convivência.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), pelo financiamento destes dois anos de estudos e pesquisa.

Aos gestores entrevistados, pela atenção e disponibilidade com que atenderam minhas solicitações, fornecendo as informações e dados necessários ao desenvolvimento da pesquisa.

Aos colegas de trabalho da Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social, em especial, à Josemary Soares, Ana Rogéria Caon, Shirley Jacimar e Raquel Silva que, mesmo tendo ciência do meu vínculo trabalhista, perceberam a importância da continuidade da minha formação.

*A minha idéia depois de tantas cabriolas,
construíra-se idéia fixa. Deus te livre, leitor,
de uma idéia fixa; antes um argueiro, antes
uma trave no olho. (...)*

Brás Cubas (Machado de Assis)

RESUMO

Esta dissertação objetivou identificar e analisar os mecanismos de concertação intra-governamental, inter-governamental e interorganizacional voltados à cooperação e coordenação nos/dos processos de execução das políticas para juventude, oriundas dos três níveis de governo, executadas em Belo Horizonte no período de 2008 a 2010. Trata-se de um estudo empírico, exploratório e analítico, que propicia *insights* acerca da natureza geral do problema e, ao mesmo tempo, analisa variáveis e casos selecionados a partir do trabalho de campo. Os procedimentos e fontes de coleta de dados utilizados foram: pesquisa documental (em sites, leis, relatórios e documentos públicos) e entrevistas semi-estruturadas (realizadas junto aos gestores envolvidos na execução das iniciativas). Optou-se por trabalhar com os critérios de amostra por conveniência e “inclusão progressiva”. A análise dos dados foi realizada a partir dos referenciais da análise de conteúdo temática. O número de trabalhos acadêmicos voltados às questões ligadas à juventude vem aumentando nos últimos anos e alguns pesquisadores têm detectado características de fragmentação e sobreposição das ações voltadas ao público jovem no país. Associado a este contexto, fatores como a ampliação progressiva do leque de atribuições do Estado, a complexificação da atuação técnica dos servidores públicos e os recorrentes problemas fiscais, colocaram a discussão sobre a necessidade de atuações conjuntas entre entes federados, agências e gestores públicos, em evidência nas últimas três décadas. Estes dois temas, “as políticas públicas para juventude e a necessidade de cooperação e coordenação no âmbito da administração pública contemporânea”, se entrelaçam na realidade recortada como objeto desta dissertação. A cidade de Belo Horizonte é ponto de convergência de várias ações voltadas ao público jovem, tendo se apresentado como contexto propício à compreensão do seguinte recorte: “o problema da coordenação e cooperação no âmbito das políticas públicas para juventude”. Entre as conclusões do estudo está a constatação da existência de atuações concertadas entre instituições estatais, privadas e entidades não-governamentais em meio à desarticulação do conjunto das políticas para juventude no município.

Palavras-chave: Políticas Públicas para Juventude, Gestão Pública, Coordenação e Cooperação

ABSTRACT

This work aimed to identify and analyze the mechanisms of intra-governmental coordination, inter-governmental and inter-oriented cooperation and coordination procedures for the implementation of policies for youth, coming from three levels of government, carried out in Belo Horizonte from 2008 to 2010. This is an empirical research, exploratory and analytical, which provides insights about the nature of the problem and at the same time, analyzes the variables and selected cases from the field. Procedures and sources of data collection were: desk research (for sites, laws, reports and public documents) and semi-structured interviews (conducted with managers involved in the implementation of the initiatives). We chose to work with the criteria for convenience sample and "phasing in". Data analysis was performed based on theoretical analysis of thematic content. The number of scholarly works focusing on issues related to youth has increased in recent years and some researchers have found characteristics of fragmentation and overlapping of actions directed to young people in the country. Associated with this context, factors such as progressive enlargement of the range of duties of the State, the technical complexity of the performance of civil servants and the recurring fiscal problems, put the discussion on the need for joint actions between federal entities, agencies and public managers in evidence in the last three decades. These two themes, "the public policies for youth and the need for cooperation and coordination within the contemporary public administration, are interwoven in reality cut as an object of this dissertation. The city of Belo Horizonte is the focal point of several initiatives geared towards the public, having been presented as a favorable framework for understanding the following detail: "the problem of coordination and cooperation on public policies for youth." Among the conclusions of the study is the finding of concerted actions between state institutions, private and non-governmental entities in the disruption of the policy for youth in the county.

Keywords: Public Policy for Youth, Public Management, Coordination and Cooperation.

LISTA DE SIGLAS

AMAS - Associação Municipal de Assistência Social

BEPREM - Beneficência da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte

BHTRANS - Empresa de Transporte e Trânsito de Belo Horizonte S/A

CEJUVENT - Comissão Especial Destinada a Acompanhar e Estudar Propostas de Políticas Públicas para Juventude

CLT - Consolidação das Leis Trabalhistas

CONJUV - Conselho Nacional de Juventude

CRAS - Centro de Referência da Assistência Social

DST/AIDS - Doenças Sexualmente Transmissíveis/Síndrome da Imunodeficiência Adquirida (Sigla em Inglês)

ECA - Estatuto da Criança e do Adolescente

FMC - Fundação Municipal de Cultura

GEPAR - Grupo Especializado de Policiamento de Áreas de Risco

GPSB - Gerência de Proteção Social Básica

GPSE - Gerência de Proteção Social Especial

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

LA - Liberdade Assistida

MARE - Ministério da Administração e Reforma do Estado

OGs - Organizações Governamentais

OIJ - Organização Ibero-americana de Juventude

ONGs - Organizações Não-Governamentais

ONU - Organização das Nações Unidas

PBH - Prefeitura Municipal de Belo Horizonte

PSC - Prestação de Serviços à Comunidade

PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira

PROJOVEM - Programa Nacional de Inclusão de Jovens

PT - Partido dos Trabalhadores

SEDS – Secretaria de Estado de Defesa Social

SENAI - Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial

SMAAS - Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social

SMAES - Secretaria Municipal Adjunta de Esportes

SNJ - Secretaria Nacional de Juventude

URBEL - Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	13
2 COORDENAÇÃO, COOPERAÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS: CONCEITUAÇÃO E DEBATE.....	19
2.1 Gestão pública: transformações e novas perspectivas.....	19
2.2 Coordenação, cooperação e transversalidade: definição conceitual.....	34
2.3 Mecanismos voltados à promoção de ação concertada: tipos, características e graus de estruturação.....	44
2.4 Constrangimentos e incentivos aos esforços de ação concertada: legislação, política, burocracia e cultura organizacional.....	56
3 POLÍTICAS PÚBLICAS PARA JUVENTUDE: BRASIL, BELO HORIZONTE.....	61
3.1 Políticas Públicas para Juventude no cenário internacional: notas sobre os marcos que influenciaram a atuação do Governo Brasileiro.....	61
3.2 Contextualizando a atuação do poder público brasileiro junto à juventude: um breve resgate histórico.....	71
3.3 Políticas públicas para juventude e Poder Local no Brasil.....	79
3.4 Políticas para a juventude da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte: dados da pesquisa de campo.....	83
3.5 Políticas para a juventude do Governo do Estado de Minas Gerais: atuações em Belo Horizonte.....	107

4 CONTRANGIMENTOS E INCENTIVOS AOS ESFORÇOS DE AÇÃO CONCERTADA NAS POLÍTICAS PARA JUVENTUDE EM BELO HORIZONTE.....	116
4.1 Políticas Públicas para Juventude em Belo Horizonte: confluência desarticulada de ações oriundas dos três níveis de governo e da sociedade civil.....	117
4.1.1 Programa Profissão Futuro/Trabalho Protegido: uma experiência de cooperação interorganizacional.....	128
4.1.2 Programa de Controle de Homicídios “Fica Vivo”: coordenação intra-governamental e cooperação intergovernamental e interorganizacional na execução de um programa estadual.....	141
4.1.3 Programa para Jovens/Projovem Adolescente: articulação intra-governamental informal e cooperação inter-governamental e interorganizacional em um programa federal executado pela Prefeitura de Belo Horizonte.....	156
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	165
REFERÊNCIAS.....	172
ANEXOS.....	179

1 INTRODUÇÃO

O número de trabalhos acadêmicos voltados às questões ligadas à juventude vem aumentando nos últimos anos, situação que pode ser constatada no Brasil e em vários outros países. Os estudos têm trabalhado com vários recortes: os processos de formação identitária deste segmento populacional, seus modos vida, as situações de violência que os envolvem, suas condições/oportunidades no mercado de trabalho, as diferenças e aproximações culturais entre os mesmos, as manifestações da sexualidade, a relação com as instituições de ensino e suas práticas, seus interesses e formas de participação política, a relação com a temática ambiental, além dos estudos voltados à atuação do poder público junto a este segmento (Leão, 2004; Guimarães, 2005; Madeira, 2004; Reis, 2005; Sposito e Corrachano, 2005; Dayrell, 2007; entre outros). Entre os trabalhos deste último conjunto (os estudos voltados à atuação do poder público) alguns já demonstravam preocupação com o objeto de estudo desta dissertação, embora não o tivessem abordado de forma aprofundada. Pesquisadores já haviam chamado atenção, por exemplo, à fragmentação e sobreposição das ações voltadas ao público jovem no Brasil, verificando a necessidade de maior articulação entre os diversos segmentos, concepções e atuações. Contudo, não haviam feito muitas menções objetivas aos mecanismos de coordenação e cooperação já existentes, salvo àquelas estruturas mais institucionalizadas, como a Secretaria Nacional de Juventude, tomada como exemplo em algumas produções.

Associados a este contexto, fatores como (a) a ampliação progressiva do leque de atribuições do Estado, (b) os processos de descentralização, aos quais se soma a criação de múltiplas agências, (c) a complexificação da atuação técnica dos servidores públicos, devido ao caráter multidimensional dos novos temas e demandas a serem abordados, além (e) dos recorrentes problemas fiscais, colocaram a discussão sobre a necessidade de concertação intra-governamental, inter-governamental e interorganizacional (vertical ou horizontal) em evidência no decorrer das três últimas décadas. Ampliou-se, assim, a atenção dada, entre outras variáveis, às características de fragmentação do planejamento da gestão pública, o que provocou uma intensa procura por mecanismos que pudessem dar coerência ao conjunto das políticas executadas (Faria; Filgueiras e Rocha, 2006 e Peters, 2005). De forma resumida, alguns dos fatores que contribuíram para a emergência de temas como a necessidade de “coordenação e cooperação” entre entes federados, setores e gestores públicos, como objeto de pesquisas acadêmicas e, também, como práticas operacionais dos processos da gestão pública, foram os seguintes: (a) a necessidade e demanda por maior controle e diminuição dos

gastos, assim como a racionalização dos recursos de diversas ordens com o intuito de melhorar a eficiência; (b) a emergência de novas demandas voltadas ao atendimento das minorias sociais; (c) o *link* de determinadas ações públicas internas (de cada país) aos debates e pressões internacionais, como, por exemplo, a necessidade de melhoria dos níveis de educação para a obtenção de melhores entradas/posições no mercado internacional; (d) a melhoria na qualidade da percepção e exigência dos cidadãos em relação ao funcionamento das políticas públicas e suas possíveis interseções e (e) as reformas que implementaram novos procedimentos e fluxos à gestão pública, efetivos em algumas situações e pouco efetivos e eficientes em outras (Peters, 1998).

Especificamente no caso brasileiro, temos as seguintes situações: (a) o tema da juventude é hoje um importante ponto de pauta no âmbito do Governo Federal e em muitos estados e municípios, embora o conjunto de ações implementadas para atender os jovens apresente características de fragmentação, sobreposição e desarticulação; e (b) reformas administrativas ocorreram com o objetivo de tornar a gestão pública mais eficiente e democrática. Muitos problemas de gestão foram resolvidos, mas ainda existem questões que demandam soluções imediatas. Embora já existam, em alguns Estados, municípios e no próprio governo federal, modelos de gestão implementados com o intuito de promover coordenação e/ou cooperação entre agências e setores, o número de investigações acadêmicas que objetivam compreendê-los empiricamente, em seus múltiplos aspectos, ainda é bastante reduzido, o que provoca a prevalência de formas normativas de discorrer sobre o problema ao invés de abordá-lo de maneira analítica, consistente e informada (Faria; Filgueiras e Rocha, 2006).

Os dois temas, “as políticas públicas para juventude e a necessidade de cooperação e coordenação no âmbito da administração pública” se entrelaçam na realidade recortada como objeto desta dissertação. Entendemos que a cidade de Belo Horizonte e suas Políticas para Juventude, oriundas, além da prefeitura do município, também do governo do estado e do governo federal, apresentavam-se (a cidade e suas políticas) como contexto propício ao exercício de compreensão do seguinte recorte: “o problema da coordenação e cooperação no âmbito das políticas públicas para juventude”. Debate bastante caro ao campo de estudos voltado às políticas públicas em geral e também àquele cujo interesse está nos processos sociais que envolvem o público jovem. Almejamos contribuir, portanto, com as pesquisas voltadas aos novos modelos e estratégias de planejamento e execução das políticas, com o conjunto de estudos sobre a juventude brasileira e, de forma recortada, com as pesquisas que trabalham com os jovens moradores da cidade de Belo Horizonte.

Para a orientação e desenvolvimento do processo de investigação, formulamos duas perguntas centrais: qual a configuração e dinâmica de funcionamento dos mecanismos institucionais intra-governamentais, inter-governamentais e interorganizacionais (entendidos aqui como envolvendo OGs e ONGs) voltados à cooperação e coordenação nos/dos processos de elaboração e execução das políticas públicas para a juventude em Belo Horizonte? Quais são os incentivos e constrangimentos ao desenvolvimento de ações concertadas entre os atores envolvidos? A partir dessas perguntas, tivemos como objetivo geral, descrever e analisar os arranjos institucionais intra-governamentais, intergovernamentais e interorganizacionais voltados à cooperação e coordenação nos/dos processos de execução das políticas públicas para a juventude municipais, estaduais e federais, no âmbito do município de Belo Horizonte, tentando explicitar e compreender quais seriam os incentivos e constrangimentos ao desenvolvimento da concertação. Para tanto tivemos como objetivos específicos: Mapear e caracterizar os arranjos voltados à cooperação e coordenação na execução destas políticas; e analisar a dinâmica de funcionamento dos mesmos, estando atento às seguintes variáveis: (a) o posicionamento destes mecanismos dentro da estrutura estatal à qual estão subordinados; (b) a divisão de papéis e atribuições existente, assim como suas implicações; (c) a correlação das forças e interesses de diversas ordens envolvidos e (d) os constrangimentos e incentivos aos seus respectivos desenvolvimentos.

Trata-se de um estudo empírico qualitativo, exploratório e, também, analítico, visto que produzimos *insights* acerca da natureza geral do problema e, ao mesmo tempo, analisamos um conjunto de variáveis selecionadas a partir da investigação de campo (Lakatos e Marconi, 1992). Concordamos com Minayo (2007) quando a autora argumenta que as pesquisas qualitativas são utilizadas para responder questões particulares, se ocupando de um determinado nível da realidade de difícil quantificação, tendo sido esta nossa orientação durante o desenvolvimento da pesquisa. Os procedimentos utilizados para coleta de dados foram os seguintes: (a) *Entrevistas Semi-estruturadas*, realizadas junto aos gestores públicos e representantes de entidades não-governamentais envolvidas nos processos de elaboração e execução das iniciativas públicas voltadas aos jovens de Belo Horizonte. Esta modalidade de entrevista encontra respaldo teórico-metodológico, entre outros autores, em Flick (2002), que informa tratar-se de um tipo de entrevista que se baseia na elaboração prévia de um guia ou roteiro com o objetivo de orientar o pesquisador na abordagem dos elementos específicos que o interessam no problema estudado. Este roteiro é criado a partir da experiência do pesquisador na área em estudo, das dimensões teóricas do problema em questão e através de outros estudos já realizados. Flick (2002) divide o processo de campo que utiliza entrevistas

semi-estruturadas em nove fases: preparação do roteiro da entrevista, introdução da lógica das perguntas ao entrevistado, escuta inicial das percepções do entrevistado em relação ao tema, a entrada nas características do tema que se articulam com o cotidiano do entrevistado, o enfoque nos elementos centrais do tema, a abordagem de alguns tópicos gerais que sejam relevantes, a avaliação do momento da entrevista pelo entrevistado, momento de conversa informal, a documentação do conteúdo pelo pesquisador e a análise. As entrevistas semi-estruturadas apresentam vantagens como, por exemplo, a possibilidade de obter narrativas específicas dos entrevistados sobre situações previamente selecionadas. Contudo, esta estruturação prévia limita o conhecimento do pesquisador em relação às questões mais cotidianas e/ou profundas da realidade pesquisada. Daí nossa opção em conjugá-las (as entrevistas) com a pesquisa documental; (b) *Pesquisa Documental* por meio do acesso às leis, documentos, sites e relatórios públicos pertinentes aos conceitos e à problemática em questão. Procedimento recomendado por May (2004), que entende existir um grande número de fontes documentais à disposição dos pesquisadores sociais. Para o autor, os documentos podem ser entendidos como a sedimentação de práticas sociais, tendo grande potencial informativo sobre as decisões tomadas por grupos de indivíduos, sendo ainda leituras específicas de contextos, conjunturas e acontecimentos. A pesquisa documental foi orientada pelos objetivos da pesquisa. Tanto em relação às entrevistas quanto aos documentos, optamos por trabalhar com os critérios de amostra por conveniência e “inclusão progressiva” (Deslandes, 2007).

A pesquisa exploratória nos possibilitou entrar em contato com um conjunto de 46 iniciativas, entre programas e projetos, informados pela Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, além do órgão responsável pela coordenação das políticas para juventude no município, a Coordenadoria Municipal de Juventude; e 06 propostas, sendo 05 projetos e 01 programa do Governo do Estado de Minas Gerais, que têm os jovens belo-horizontinos como público-alvo, além, também, da Coordenaria Estadual de Juventude. A partir do estabelecimento de alguns critérios de seleção, realizamos 18 entrevistas semi-estruturadas com gestores de diferentes níveis hierárquicos de 16 programas e projetos e das duas coordenarias. Acessamos leis, portarias, regimentos e demais documentos internos destas iniciativas, com o intuito de levantar dados complementares e, por vezes, centrais à execução dos programas e projetos e da atuação das coordenadorias. A análise dos dados foi realizada a partir dos referenciais da análise de conteúdo temática, perspectiva em que, conforme salienta Gomes (2007), o elemento central é o “tema” abordado. Para Bardin citado em Gomes (2007), “o trabalho a partir da análise temática consiste em descobrir os “núcleos de sentido” que compõem a comunicação e cuja presença, ou frequência de aparição, podem significar alguma

coisa para o objetivo analítico escolhido”. (BARDIN *apud* GOMES, 2007 p. 86-87). O passo a passo informado pela literatura e que foi utilizado em nosso processo de análise foi o seguinte: (a) decomposição dos dados e distribuição em categorias; (b) descrição das categorias e realização de inferências sobre as mesmas; e (c) interpretação dos resultados a partir dos pressupostos teóricos adotados.

A dissertação está estruturada da seguinte forma: no segundo capítulo, apresentamos a discussão teórica sobre o tema da “coordenação e cooperação” entre entes federados, agências, programas, projetos e gestores públicos nos processos de elaboração e implementação das políticas públicas de maneira geral. Neste capítulo está contida a fundamentação conceitual e teórica das descrições e análises realizadas nos capítulos posteriores. O capítulo é iniciado com a discussão sobre as principais transformações e novas perspectivas da gestão pública, que surgiram ao longo das últimas décadas; em seguida, definimos, de acordo com a literatura, os conceitos referentes ao problema em questão e a forma como iremos operacionalizá-los na pesquisa; passamos, então, à apresentação dos diferentes tipos de mecanismos voltados à promoção da concertação e, ao final, discorremos sobre os constrangimentos e incentivos aos esforços de colocá-los e mantê-los em funcionamento. Trata-se de um capítulo preponderantemente teórico.

No terceiro capítulo discutimos os principais pontos referentes ao debate internacional e nacional sobre as políticas para juventude, algumas questões relacionadas à condição juvenil e o olhar da sociedade ocidental sobre as múltiplas e diversificadas características deste segmento populacional, a entrada do tema na agenda dos governos democráticos pelo mundo, os reflexos dos debates internacionais no país, a atuação do poder público federal com a temática e, especificamente, a prática dos municípios brasileiros. Em seguida, são apresentados os dados da pesquisa de campo e, com base em critérios objetivos, selecionados três programas e duas coordenadorias para serem abordados de forma aprofundada no capítulo subsequente.

O quarto capítulo, portanto, é iniciado com a análise, também a partir dos dados da pesquisa de campo, das características das duas estruturas de coordenação, criadas, especificamente, para promover concertação entre às intervenções e debates públicos relacionados ao tema (Coordenadoria Municipal e Estadual de Juventude). Neste capítulo trabalhamos um dos pontos centrais da dissertação, que é a indicação da existência de experiências concertadas em meio ao que denominamos “confluência desarticulada” deste campo de atuação no município. Em seguida, realizamos a análise dos dados referentes aos três programas, selecionados para exemplificar o conjunto de estruturas, estratégias e

ferramentas (Alexander, 1993) detectadas na execução das políticas públicas para juventude em Belo Horizonte, assim como suas respectivas dinâmicas de funcionamento. Os programas selecionados foram: Programa Profissão Futuro/Trabalho Protegido, Programa de Controle de Homicídios “Fica Vivo” e Programa para Jovens/Projovem Adolescente. Os constrangimentos e incentivos ao funcionamento das experiências são analisados caso a caso.

Por fim, nas considerações finais, fazemos uma retrospectiva do processo de desenvolvimento da pesquisa, considerando suas diferentes etapas. Alguns dos pontos abordados são: o primeiro foco da investigação e suas transformações; as especificidades da pesquisa bibliográfica; as descobertas do trabalho da pesquisa de campo, suas corroborações e divergências em relação aos dados teóricos; e uma síntese das principais descobertas da pesquisa. Entre essas últimas, a constatação da existência de ações concertadas, desenvolvidas entre instituições estatais, privadas e entidades não-governamentais, em meio à desarticulação do conjunto de políticas para juventude executadas no município; a quase não existência de concertação entre os projetos e programas que atendem os jovens; e a diversidade de percepções e entendimentos sobre a condição juvenil e os meios mais adequados ao atendimento do público jovem, entre os atores envolvidos nas execuções, sendo este um dos principais constrangimentos às atuações conjuntas.

2 COORDENAÇÃO, COOPERAÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS: CONCEITUAÇÃO E DEBATE

Neste primeiro capítulo, apresentaremos de forma sistematizada a discussão presente na literatura sobre o tema da “coordenação e cooperação” entre agências, setores, programas, projetos e gestores no processo de elaboração e implementação das políticas públicas. A proposta é que o capítulo sirva de base conceitual e teórica às descrições e análises que serão desenvolvidas nos capítulos subseqüentes da dissertação. Para tanto, (a) inicialmente abordaremos algumas das transformações e novas perspectivas que surgiram no âmbito da gestão pública ao longo das últimas décadas; e (b) serão definidos, com base na literatura, os conceitos de coordenação, cooperação e transversalidade. Em seguida, (c) os diferentes tipos de mecanismos voltados à coordenação e cooperação, assim como suas características e graus de estruturação, serão abordados e, ao final, (d) trataremos dos constrangimentos e incentivos aos esforços de concertação¹ entre políticas e agências públicas.

2.1 Gestão Pública: transformações e novas perspectivas

Para Bronzo e Veiga (2007), com as transformações políticas e culturais ocorridas ao longo das três últimas décadas, uma série de novas demandas sociais foram legitimadas e entraram na agenda pública. A emergência e a complexidade de novos temas/demandas sociais, associados à diminuição do poder de atuação do Estado, conseqüência, entre outros fatores, da crise fiscal iniciada na década de 1970, impuseram aos governos a necessidade de realizar mudanças em suas estruturas/modelos de gestão. As autoras salientam, por exemplo, que a ampliação da equidade e o respeito à diversidade passaram a ser objeto de debates em

¹ De acordo com o Dicionário Aurélio (2004), o termo “Concertado”, oriundo da Química (área de Conhecimento) é o processo, mecanismo ou reação em que várias ligações se formam e outras se quebram, ao mesmo tempo, em uma só etapa, sem a formação de intermediários. Já o termo “Concerto”, em uma de suas definições, refere-se à harmonia, acordo/consonância de instrumentos, ou de vozes no canto; e a expressão “Concerto Grosso”, também oriundo da música, como a anterior, é extremamente interessante aos nossos propósitos, na medida em que diz respeito a uma composição na qual um pequeno grupo de instrumentos solistas se opõe ao grosso da orquestra e por vezes funde-se com ele. A utilização do termo concertação ou ação concertada, na literatura que aborda a gestão pública, encontra, por analogia, respaldo nestas três definições. O termo é utilizado para fazer referência à atuação conjunta entre agências, políticas ou setores que almejam atingir objetivos e/ou metas comuns. Contudo, as especificidades de cada situação em que estas relações ocorrem é que dão o tom de seus respectivos desenvolvimentos. Elas poderão ser harmoniosas, conflituosas, paralelas à estrutura convencional do Estado ou parte institucionalizada desta estrutura. Em cada situação nos aproximaremos, por analogia, mais ou menos de cada uma das definições acima.

fóruns realizados em várias partes do mundo. Organizações internacionais saíram em defesa da implantação de políticas públicas voltadas a vários interesses, questões e valores emergentes, como: gênero, raça, etnia, direitos humanos, meio ambiente, desarmamento, juventude, etc. A agenda convencional foi modificada, passando a priorizar temas que, em função de sua complexidade e abrangência, necessitavam de integração entre as diversas agências públicas, níveis governamentais e setores sociais para que fossem abordados/atendidos de forma satisfatória. A possibilidade de uma boa entrega de serviços à população em relação a estas demandas não se concretizaria por meio de políticas setorializadas, separadas pelas fronteiras institucionais tradicionais, burocráticas, legais, entre outras. Portanto, o contexto combinava o aumento e diversificação das demandas com a redução dos recursos para atendê-las. Por isso, ocorreu: (a) uma profunda transformação do ambiente em que operava a administração pública e (b) aumentaram as pressões para que fossem realizadas mudanças nos modelos de gestão². Gomà e Brugué (1994) dizem da substituição de um modelo de gestão pública estável por outro pautado na incerteza.

O primeiro [*sustentado na estabilidade*]³ se organizaria em torno dos seguintes princípios: a) auto-suficiência – as autoridades públicas assumem o monopólio da prestação de serviços com recursos próprios, através de uma organização complexa, fechada e centrada em procedimentos internos; b) uniformidade – oferta de produtos padronizados para todos, definida a partir da interpretação feita pela autoridade pública das necessidades dos cidadãos; c) continuidade – provisão de serviços de forma continuada, fortemente marcada por uma dinâmica inercial, sem revisão do que deve ser oferecido e das formas de prover os serviços e d) profissionalismo – o modelo de gestão denominado pelos especialistas que definem as divisões funcionais que correspondem à sua definição de como os problemas devem ser enfrentados [...] A gestão da incerteza, por sua vez, corresponde às estratégias para lidar com as mudanças do ambiente em que opera a administração pública com a crise fiscal e a necessidade imperiosa de economizar e aplicar adequadamente os recursos cada vez mais escassos. (BROMÀ; BRUGÉ apud BRONZO; VEIGA, 2007, p. 07).

As reformas realizadas objetivaram, dentre outras coisas: (a) induzir o Estado a atuar na lógica do “fazer mais com menos” (aumentar a eficiência da gestão), (b) promover a integração entre as políticas e (c) ampliar o controle da população sobre as ações governamentais. Alguns dos caminhos utilizados para alcançar estes objetivos foram, principalmente, a criação de mecanismos e arranjos que possibilitassem esforços de

² Estamos cientes de que este texto de Bronzo e Veiga (2007), embora seja uma produção de extrema relevância, não é um dos clássicos que abordam as transformações nos modelos de gestão governamental pelo mundo. Muitos dos pontos abordados já foram discutidos anteriormente por autores pioneiros. Contudo, para que o debruçar sobre as questões que consideramos centrais nesta dissertação seja realizado com maior fôlego, estamos optando por iniciar esta seção com a organização das informações que o texto das autoras nos proporciona. No decorrer da seção, outros estudiosos serão mencionados.

³ Acrescentado por mim para tornar a citação clara aos nossos propósitos.

rompimento com a dinâmica setorializada da administração e a institucionalização de arenas de participação da sociedade civil na deliberação e controle das ações e gastos públicos. Dito de outra forma, fatores como o aumento das demandas, a multidimensionalidade dos problemas a serem abordados, a desconfiança da população em relação à gestão pública, junto com a redução dos recursos necessários para executar as políticas, fizeram engrossar, tanto no meio acadêmico quanto no interior das agências estatais, o coro em prol de modelos de gestão que melhorassem a administração em seus múltiplos aspectos.

Ao tratar da América Latina, Méndez (1999), por exemplo, informa que a partir dos anos 1980 os países da região vêm experimentando importantes processos de transformações em suas estruturas econômicas e estatais. Em um primeiro momento, duas reformas foram centrais, a saber: a reforma econômica, voltada à estabilização e ajuste dos mercados, e a reforma política, que centrou esforços, principalmente, nos processos de democratização/redemocratização e liberalização dos regimes políticos vigentes. De acordo com o autor, a primeira reforma teria se iniciado nos anos 1980 e a segunda, em meados da mesma década. Contudo, vai dizer Méndez (1999), os fóruns, assembleias e estudos que abordaram os Estados Latino-americanos em suas várias dimensões, naquela ocasião, assinalavam que outra onda reformista estaria em curso, a governamental, pautada nos esforços de melhoria da eficiência, profissionalização e descentralização das gestões públicas e da entrega de serviços à população. Méndez (1999) diz ainda que alguns países têm dado grande atenção a tal debate em virtude: (a) da importância cada vez maior que os cidadãos têm atribuído ao desempenho eficiente de seus governos e, também, (b) pela relação desta reforma com as possibilidades de consolidação das outras duas iniciadas anteriormente. O autor argumenta ser difícil delimitar temporalidades específicas para cada um destes processos, visto que eles ocorreram de formas diferenciadas e, simultaneamente, em vários países. Contudo, ele diz que nos anos 1980 teve início a reforma econômica que, em alguns casos, foi seguida pela reforma política e que, concluídos ou quase concluídos tais processos, muitos destes países dirigiram suas atenções aos problemas da gestão governamental.

Peters (2004) também aborda o tema das transformações ocorridas na gestão pública ao longo das últimas décadas. Para ele, os últimos anos foram períodos importantes de reformas no setor público, em que quase todos os governos operaram mudanças significativas nas formas de implementação das políticas e, em alguns casos, também nos processos de tomada de decisão e formulação. O autor argumenta que os governos têm apresentado trajetórias específicas nestas transformações, mas, ainda assim, algumas características gerais podem ser observadas nos novos processos de implementação/execução das políticas no

âmbito dos Estados contemporâneos: uma delas seriam os desenhos institucionais voltados à melhoria da eficiência dos governos e outra, dominante, é a desconcentração dos controles administrativos que, até então, estavam mais presentes nos níveis centrais dos governos. Em relação a essa segunda característica, importa salientar que os governos têm trabalhado na linha do *empowerment* dos atores públicos das localidades, regiões ou sub-regiões, além de intensificar as parcerias com o setor privado. No geral, coloca Peters (2004), as reformas caminharam no sentido de substituir a lógica hierárquica da administração pública tradicional por uma perspectiva pautada na competitividade e mutualidade entre agências, setores e gestores públicos. Muitas das discussões sobre tais transformações influenciaram fatores para além das mudanças na burocracia pública, como, por exemplo, os modelos de interação entre Estado e Sociedade e a natureza dos processos de tomada de decisão. O autor cita como exemplo destas influências as formas participativas de governar, que ampliaram as oportunidades de participação da população e democratizaram os processos decisórios⁴.

Em “*Models of Governance for the 1990s*”, Peters (1996) coloca que há algumas décadas um pesquisador (Dwight Waldo) escreveu que a administração pública passava por uma série de crises identitárias, comparáveis àquelas vividas pelos jovens no período da

⁴ Embora o tema da participação popular, no âmbito dos processos públicos decisórios, seja de origem e construção histórica distinta da problemática das transformações ocorridas nos modelos de gestão burocrática do Estado, entendemos que cabe mencionar brevemente algumas questões relacionadas ao mesmo no caso brasileiro, tendo em vista que a criação de novos espaços institucionais também impactou os modelos de gestão no país. Avritzer e Pereira (2005) e Anastasia (2002), dentre outros autores, nos informam que o Brasil das últimas décadas é marcado pela adoção de um conjunto inovador de formas ampliadas de participação política, entre as quais podemos destacar os orçamentos participativos, em seus diferentes formatos, os conselhos de políticas setoriais, além de outros modelos consultivos e deliberativos que permitem à população participar dos processos decisórios acerca da distribuição de bens públicos, das deliberações orçamentárias e do desenvolvimento de políticas públicas em diversos setores. A maior parte destas formas ampliadas de participação política ocorre por meio de espaços denominados “Instituições Híbridas” ou “Instituições Mistas”, por se tratarem de arranjos constituídos em parte por representantes do Estado e em parte por representantes da sociedade civil, ambos com poderes consultivos e/ou deliberativos sobre os problemas em questão. Embora pesquisas realizadas ao longo das últimas duas décadas tenham demonstrado várias contradições existentes no âmbito destas arenas de participação, como, por exemplo, a predominância numérica e o direcionamento político por parte dos representantes do poder público, autores como Dagnino (2002), ainda assim acreditam que a convivência com as diferenças nestes novos espaços de participação política tem promovido os difíceis aprendizados: (a) do reconhecimento do outro enquanto portador de direitos; e (b) da existência e legitimidade do conflito enquanto dimensões constitutivas da democracia e da cidadania. A autora argumenta que a existência de espaços públicos dos quais a sociedade civil se apropria em termos de participação política contribui, por si só, para o enfrentamento de concepções elitistas da democracia e, também, daquelas pautadas na tecnocracia. Dagnino (2002) acredita que estas arenas têm sido fortes estímulos à consolidação da sociedade civil enquanto ator propositivo/atuante e não só como força política reivindicatória, o que auxilia no processo de reconhecimento da totalidade dos interesses envolvidos nas questões públicas e, conseqüentemente, na superação de uma cultura particularista no âmbito dos processos de formulação e implementação das políticas públicas. Estas arenas possibilitam o contato entre várias agências do setor público, instituições não-governamentais e entidades privadas em um mesmo espaço de participação, o que facilita o acesso e a compreensão dos atores em relação ao conjunto de políticas e ações em execução, abrindo possibilidades de interlocuções e parcerias (Gontijo, 2009).

adolescência. Peters (1996) argumenta que, apesar daquele autor tratar a administração pública como uma disciplina acadêmica, a prática contemporânea da mesma também apresentava características similares às sugeridas pela analogia. As preocupações centrais no âmbito da administração pública naquela ocasião eram: as estruturas governamentais, a relação entre a gestão pública e estas estruturas e o papel da administração pública nos diferentes modelos de governança. Muitas das antigas certezas sobre o governo e seu papel de produção e entrega de serviços à população estavam sendo totalmente alteradas ou severamente questionadas, argumenta Peters. Entre outras coisas, a neutralidade e blindagem em relação à política partidária com o pressuposto de melhorar a qualidade do trabalho dos servidores públicos, pautada na velha dicotomia política *versus* administração, postulada a partir do clássico autor Max Weber, encontra, atualmente, dados empíricos que não a corroboram. Ora, está cada vez mais claro, conforme argumenta Peters (1996), que o engajamento político dos servidores públicos em muitos governos tem melhorado os processos de governança. A questão colocada neste aspecto, portanto, é como estruturar arranjos governamentais que reconheçam o engajamento político dos servidores públicos, mas que ao mesmo tempo, preservem algumas das características essenciais da burocracia clássica, como, por exemplo, a separação das questões públicas daquelas privadas ou particulares de alguns grupos. Trata-se, portanto, da dificuldade de desenhar estruturas de governo em um período/momento de transformações. Os caminhos indicados pela literatura são múltiplos, mas pouco objetivos e difíceis de serem operacionalizados.

Outra questão levantada por Peters (1996) é a relação entre governança e a estabilidade e manutenção das organizações públicas dentro do governo. O pressuposto da longa permanência das estruturas como ponto positivo para a continuidade e solidificação das ações executadas vem sendo questionado em virtude do reconhecimento, cada vez maior, das disfunções e problemas técnicos, de eficiência e eficácia, apresentados por muitas destas estruturas. Formas organizacionais alternativas vêm sendo pensadas. Em particular, comitês interdepartamentais, estruturas laterais (Considine, 1992) e outros arranjos similares têm sido opções para se pensar em formas mais flexíveis de atuação governamental. Chama-se atenção, também, para os paradigmáticos modos alternativos de governança que vêm sendo pensados em contraposição às formas hierárquicas de atuar com o conjunto das organizações, como, por exemplo, o modelo de mercado. Um dos pressupostos da concepção de governança pautada na perspectiva do mercado é que o governo poderia deixar de atuar em determinados setores na lógica da implementação direta de serviços e programas e voltar-se aos processos de

negociação e contratação de instituições privadas para desenvolver tais atividades. Acredita-se que tal procedimento poderia melhorar a eficiência e eficácia das ações Estatais. Salientamos que ao apresentar a perspectiva do modelo de mercado, central nas propostas de gestão do que se convencionou chamar de “*New Public Management*”, temos ciência que se trata de uma perspectiva que também apresenta vários pontos problemáticos. Intencionamos, contudo, expor o maior número possível de variáveis presentes neste debate e a perspectiva de mercado é abordada por vários autores como uma das alternativas às mazelas da gestão pública tradicional.

Lowndes e Skelcher (1998) trabalham de forma bastante esclarecedora com os principais pressupostos dos três tipos ideais de gestão e governança que vêm sendo discutidos pela literatura recente: o de Mercado, o Hierárquico e o de Rede. Sobre o primeiro, os autores dizem tratar-se de um modelo que toma emprestados os pressupostos básicos das relações contratuais sobre os direitos de propriedade para aplicá-los às relações estatais/governamentais. Neste enfoque, os custos e benefícios dos atores envolvidos são entendidos como elementos centrais das relações entre eles. Caso emergja algum conflito entre as partes, ele deverá ser resolvido pela discussão e consenso ou por meio do recurso da lei, que determinará quais são as responsabilidades de cada um dos envolvidos nas transações. Os mercados possibilitam um elevado grau de flexibilidade aos atores para fazerem ou não parcerias ou alianças. Contudo, de acordo com Lowndes e Skelcher (1998), o ambiente encontrado nesta perspectiva, tanto no setor privado como no interior das agências públicas, é de competitividade, o que pode limitar o grau de envolvimento dos atores em propostas que pressuponham objetivos compartilhados. Em geral, os atores preferem ser independentes em suas ações e colaboram somente quando percebem vantagens particulares nos processos compartilhados. O modelo hierárquico, salientam os autores, pelo menos na teoria, supera os problemas de coordenação e cooperação encontrados na perspectiva de mercado. A imposição da necessidade de integração e a supervisão realizada por uma estrutura burocrática imbuída de autoridade para tanto fariam com que as normas fossem cumpridas, tornando-se fatos estabelecidos. A coordenação por meio da perspectiva hierárquica pode prover o encorajamento do quadro de funcionários a aumentar seus respectivos níveis de relações mútuas. Contudo, o preço que se paga é a redução da flexibilidade e das inovações, a tendência é a formalização e rotinização dos processos.

Já a perspectiva de Rede tem o pressuposto de que os atores estão aptos para identificar a necessidade de complementaridade entre as ações. O desenvolvimento de relações interdependentes, baseadas na confiança, responsabilidade e reciprocidade,

possibilitariam o desenvolvimento de atividades colaborativas ou integradas. Para Lowndes e Skelcher (1998), por serem arranjos que se estruturam de forma voluntária, as responsabilidades dos atores envolvidos tendem a ser introjetadas e mantidas por períodos mais longos do que os conseguidos pelos dois outros modelos. Contudo, autores como Alexander (1993) e Sulbrandt, Lira e Ibarra (2001) percebem variados tipos de formação de rede, conforme veremos em seção adiante, sendo que alguns têm períodos de existência curtos e/ou são de fácil diluição. Entretanto, importa dizer que, nesta perspectiva, os conflitos são resolvidos dentro da própria rede, pelos atores participantes, a partir de seus respectivos entendimentos, sugestões e ações deliberativas.

Lowndes e Skelcher (1998) salientam que contextos organizacionais, públicos ou privados, podem colocar em prática, ao mesmo tempo, gestões associadas a mais de um destes modelos de governança. Os três tipos ideais apresentados servem mais como ponto de partida às reflexões do que como orientações claras e compartimentadas, argumentam eles. Na prática, estes modelos fazem mais obscurecer nosso entendimento sobre a realidade do que clarificar. A realidade empírica é muito mais complexa e abarca um emaranhado de variáveis e fatores, difíceis (ou impossíveis) de serem encontrados em seu estado puro. Dito de outra forma, em geral os modelos de governança apresentados são encontrados de maneira combinada no “mundo real”. Características tidas como específicas de um ou outro modelo, muitas vezes, estão presentes e são fundamentais ao desenvolvimento das ações no âmbito dos demais. Em seguida trataremos de alguns dos pontos mais relevantes da construção e das transformações históricas ocorridas na gestão pública no Brasil. Entendemos que a breve explanação geral sobre as mudanças na gestão pública, realizada até esta parte do texto, auxiliará na contextualização e entendimento do que ocorreu no caso brasileiro.

Bresser-Pereira (1996) nos ensina que houve duas grandes reformas administrativas no país, ou três se considerarmos a de 1967 como sendo, de fato, uma reforma, pois para o autor tratou-se apenas de um ensaio de descentralização e desburocratização. As duas reformas seriam: a reforma de 1936 e a reforma de 1995 – denominada Reforma Bresser – a qual está apoiada na proposta de administração pública gerencial como uma resposta à grande crise do Estado dos anos de 1980 e ao fenômeno da globalização econômica. Também para o autor, estes dois fatores (crise do Estado e globalização da economia) impuseram a vários países a necessidade de redefinir as funções de seus respectivos Estados Nacionais e de reconfigurar a dinâmica de funcionamento de suas estruturas burocráticas. Sendo bastante didático ao separar os fenômenos, Bresser-Pereira (1996) salienta que a crise implicou a necessidade de reformar o Estado; e a globalização tornou essencial a tarefa de reconfiguração das funções do

mesmo. Perante o fenômeno da mundialização dos mercados, o novo papel do Estado passou a ser de facilitar o processo de internacionalização competitiva da economia nacional e não de protegê-la do mercado externo, como era feito anteriormente. A atuação estatal deveria se restringir às intervenções na educação, saúde, desenvolvimento tecnológico e infra-estrutura, com vistas a compensar os desequilíbrios distributivos provocados pelo mercado e, principalmente, com o intuito de capacitar os agentes econômicos para competir no mercado mundial (Bresser-Pereira, 1996).

Desencadeada em 1979, a partir do segundo choque do petróleo, a crise do Estado Brasileiro teve outras faces e definições. Ela ficou conhecida e teve características também de crise política, crise fiscal e financeira, crise do modo de intervenção do Estado e crise da administração pública (Bresser-Pereira, 1996). Em relação aos aspectos políticos, ocorreu primeiro a crise de legitimidade do regime militar; posteriormente, uma crise causada pela tentativa de adaptação ao sistema democrático e, por fim, o *impeachment* do presidente Collor de Melo. Em relação ao que se convencionou chamar de (a) crise fiscal, o autor caracteriza como o processo de perda do crédito público; sobre os (b) modos de intervenção do Estado, ele salientou tratar-se do esgotamento do modelo protecionista da economia; e, por fim, o elemento que mais interessa aos nossos objetivos, a (c) crise da forma burocrática de administrar o Estado, que surgiu no período pós 1988, antes mesmo que a própria administração pública burocrática pudesse ser plenamente constituída no país (BRESSER-PEREIRA, 1996). Para o autor, esta face da crise surgiu ainda durante o regime militar que, ao invés de consolidar um quadro de carreiras, instaurando uma burocracia profissional por meio de concursos públicos para a alta administração, preferiu recrutar os administradores, para o poder executivo, dos quadros das empresas estatais, o que inviabilizou a construção de uma burocracia civil forte. A crise teria se agravado ainda mais com a constituição de 1988, que provocou novos problemas para a administração pública, como, por exemplo: o enrijecimento dos processos da máquina burocrática e dos meios para recrutar servidores. Características destes dois processos, atualmente misturados no interior do Estado Brasileiro, seriam os fatores responsáveis pelo alto custo e a baixa qualidade da administração pública no país.

Bresser-Pereira (1996) vai dizer que a administração pública burocrática, ou clássica, foi implementada nos principais países do mundo no final do século XIX e durante o século XX, como no caso brasileiro, onde o processo foi iniciado em 1936. Tal forma de administração visava substituir a administração patrimonialista, na qual os bens públicos eram confundidos com os privados. Para tanto, tornou-se necessário o estabelecimento de um

modelo de burocracia pública que se estruturasse a partir de uma distinção clara entre o público e o privado e separando também o político do administrador público. Tal sistema ficou conhecido como burocracia moderna, conforme postulou Weber (1978). Contudo, Bresser-Pereira (1996) argumenta que no momento em que o pequeno Estado Liberal do século XIX deu lugar ao grande Estado social e econômico do século XX, ficou evidente que a administração burocrática clássica não contribuía na medida desejada para o atendimento das demandas de agilidade nos processos, boa qualidade dos serviços e nem na racionalidade dos custos. Era lenta, cara e pouco orientada para o atendimento da demanda dos cidadãos.

É a partir da trajetória apresentada que as demandas recentes por reformas foram impulsionadas no Brasil. Como Ministro da Administração e Reforma do Estado (MARE) durante o Governo Fernando Henrique Cardoso (PSDB), Bresser-Pereira trabalhou para que o Brasil migrasse da perspectiva burocrática para a denominada administração pública gerencial, embora considerasse necessário continuar, paralelamente, a construção da burocracia tradicional no país, um processo ainda inacabado. A reforma gerencial objetivou, entre outras coisas, reformar o aparelho do Estado e a dinâmica de funcionamento de seu quadro de pessoas. Um dos intuitos era facilitar o ajuste fiscal, principalmente no caso das máquinas públicas municipais, onde haviam sido detectados quadros de servidores públicos maiores do que o necessário. A médio prazo, a intenção era tornar mais eficiente e moderna a administração pública brasileira, dando especial atenção ao atendimento das demandas dos cidadãos (Abrucio, 2007). Ao mencionar Bresser-Pereira (1996) objetivamos, sobretudo, abordar algumas das principais características das transformações ocorridas na administração pública, ao longo das últimas décadas, no cenário brasileiro. Embora haja relações entre os temas da coordenação e cooperação com o modelo de gestão pública gerencial, não é nossa intenção associar/atrelar a discussão a este único modelo de gestão, visto que se tratam (a coordenação e a cooperação) de problemas mais amplos, presentes como entraves ou soluções nas mais variadas perspectivas de administração e governança pública. Contudo, por se tratar de uma pesquisa voltada à investigação da existência e dinâmica de funcionamento de mecanismos de concertação no âmbito da atual gestão pública brasileira, algumas considerações feitas por Bresser-Pereira (1996), em relação ao modelo de administração pública gerencial, merecem ser mencionadas, por terem influenciado a atuação/gestão governamental federal e, também, a gestão de vários entes estaduais e municipais, principalmente no que diz respeito à incorporação de outros setores da sociedade na execução das políticas e produção dos bens públicos. Um dos pontos que merecem ser destacados é o papel que o autor atribuiu às organizações sociais. Para tratar deste ponto específico do

modelo, apresentaremos um breve panorama da administração gerencial, segundo a perspectiva de Bresser-Pereira.

Conforme mencionado anteriormente, para Bresser-Pereira (1996) a modernização ou aumento da eficiência da administração pública brasileira seria um resultado a ser alcançado a médio prazo, por meio de um projeto de reforma que objetivava: (a) fortalecer a administração pública direta que, para ele, deveria ser responsável exclusivamente por formar e atuar no “núcleo estratégico de atuação do Estado” e (b) descentralizar e desconcentrar os demais setores e departamentos a partir, primeiro, da implantação de “agências autônomas” e, segundo, por meio de parcerias ou convênios com “organizações sociais”, que seriam controladas por contratos de gestão. Dando ênfase ao caráter inovador da reforma em relação às duas realizadas anteriormente, o autor escreve:

[...] Nestes termos, a reforma proposta não pode ser classificada como centralizadora, como foi a de 1936, ou descentralizadora, como pretendeu ser a de 1967. Nem, novamente, centralizadora, como foi a contra-reforma embutida na constituição de 1988. Em outras palavras, a proposta não é a de continuar no processo cíclico que caracterizou a administração pública brasileira (PIMENTA, 1994), alternando períodos de centralização e de descentralização, mas a de, ao mesmo tempo, fortalecer a competência administrativa do centro e a autonomia das agências e das organizações sociais. O elo de ligação entre os dois sistemas será o contrato de gestão, que o núcleo estratégico deverá aprender a definir e controlar, e as agências e organizações sociais, a executar. (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 24).

A reforma gerencial de 1995 estava pautada na perspectiva da existência de quatro blocos de atuação dentro do Estado. O primeiro seria o núcleo estratégico do Estado, onde as leis e políticas públicas seriam pensadas e definidas. O segundo, as atividades exclusivas do Estado, como por exemplo, o poder de tributar e legislar, o controle e manutenção das forças armadas, os órgãos de fiscalização e regulamentação e os órgãos responsáveis pelas transferências de recursos. O terceiro são os serviços não exclusivos ou competitivos que, embora não envolvam poder de Estado, são desenvolvidos ou subsidiados pelo mesmo (Estado) por serem considerados fundamentais para um ou mais segmentos da engrenagem social. E o quarto, caracterizado pela produção de bens e serviços para o mercado, realizado pelo Estado por meio das “empresas de economia mista, que operam em setores de serviços públicos e/ou em setores considerados estratégicos.” (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 25). O modelo considera que cada bloco/setor estatal deve ser organizado a partir de uma vinculação de propriedade específica e um tipo mais condizente de administração. Uma tabela/quadro do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (1995), reproduzida no texto de Bresser-Pereira (1996), organiza de forma bastante didática o desenho da reforma gerencial.

Apresentá-la-emos a seguir.

Tabela 01: Setores do Estado, Formas de Propriedade e de Administração

	Forma de Propriedade			Forma de administração	
	Estatal	Pública não-estatal	Privada	Burocrática	Gerencial
Núcleo estratégico Legislativo, Judiciário, Presidência, Cúpula dos Ministérios	○			○	
Atividades exclusivas Polícia, Regulamentação, Fiscalização, Fomento, Seguridade Social Básica	○				○
Serviços não-exclusivos Universidades, Hospitais, Centros de Pesquisa, Museus	Publicização →	○			○
Produção para o mercado Empresas Estatais		Privatização →	○		○

Fonte: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (1995). (Plano Diretor da Reforma do Estado apud Bresser-Pereira, 1996, p. 26).

De forma bastante breve, o autor definiu a administração pública gerencial, naquela ocasião, como um novo modelo de gestão que englobava e ao mesmo tempo flexibilizava os princípios burocráticos clássicos. Para Bresser-Pereira (1996) o Estado Moderno que prevaleceria no século XXI deveria ser regulador e transferidor de recursos e não executor. A proposta era de que a forma de propriedade dominante fosse a “pública não-estatal”. Segundo Bresser-Pereira (1996), existiriam três formas de propriedade no capitalismo contemporâneo: (a) a propriedade privada, voltada ao lucro (empresas) ou de consumo privado (famílias), (b) a propriedade pública estatal propriamente dita e (c) a propriedade pública não-estatal. O autor

chama atenção à necessidade de eliminar as confusões existentes entre o que deve ser considerado público e o que deve ser entendido como Estatal. Em sua concepção, o público é algo mais amplo do que o estatal e, por isso, pode ser estatal ou não-estatal.

É pública a propriedade que é de todos e para todos. É estatal a propriedade que faz parte do poder de legislar e tributar, é estatal a propriedade que faz parte integrante do aparelho do Estado, sendo regida pelo direito administrativo. É privada a propriedade que se volta para o lucro ou para o consumo dos indivíduos ou dos grupos. De acordo com essa concepção, uma fundação “de Direito Privado”, embora regida pelo Direito Civil, é uma instituição pública, na medida em que está voltada para o interesse geral. Em princípio, todas as organizações sem fins lucrativos são ou devem ser organizações públicas não-estatais. (BRESSER-PEREIRA, 1996. p. 28).

Bresser-Pereira (1996) argumenta que a crise do Estado exigiu atenção e transformações nas relações entre o Estado e a Sociedade. Nesta perspectiva, argumenta ele, o espaço público não-estatal teria o papel de intermediação ou de facilitar o aparecimento de novas formas de controle social e de parcerias. O setor dos serviços não exclusivos do Estado deveria, por intermédio das “organizações sociais”, ser executado a partir dos princípios e configurações da propriedade pública não-estatal. Estes não devem ser estatais, por não necessitar do uso do poder de Estado, nem privados, porque pressupõem transferências de recursos do Estado, devem ser públicos para justificar os subsídios estatais recebidos. Os pressupostos da Administração pública gerencial e as implementações realizadas pelo MARE, na segunda metade da década de 1990, foram alvos de críticas por parte de setores da burocracia brasileira e também por parte de alguns grupos de intelectuais e acadêmicos, mas é fato que vários traços da reforma continuaram vigentes nas últimas gestões do Governo Federal Brasileiro e foram, também, adotados em vários Estados e Municípios país afora. Alguns traços deste modelo podem ser percebidos, inclusive, na gestão dos programas abordados no próximo capítulo.

Falando ainda do caso brasileiro, outro ponto que merece ser mencionado é o fato da gestão pública estar inserida em um contexto federativo bastante particular. Conforme salientam Filgueiras e Caetano (2008), tendências centralizadoras e descentralizadoras coexistem no federalismo brasileiro. Nesta linha, os autores mencionam o federalismo cooperativo, caracterizado pelo compartilhamento de funções entre as esferas de governo; e o federalismo centralizado, cujas características podem ser exemplificadas por situações e arranjos governamentais em que, ao fim e ao cabo, Estados e municípios são transformados, praticamente, em agentes administrativos ou executores das políticas elaboradas e financiadas ou co-financiadas pelo governo federal. Neste contexto, o governo federal, os Estados e os

municípios criam processos, articulações e fluxos específicos para cada bloco/setor de atuação pública. Salienta-se que estas relações nem sempre são brandas ou amistosas, pelo contrário, na maioria dos casos, as ambigüidades geradas por tais processos provocam disputas de diversas ordens entre os entes federados. Um dos setores que merece ser destacado aqui, por se tratar daquele que engloba as políticas que são objeto desta investigação, é o campo das políticas sociais. Uma das constatações de Filgueiras e Caetano (2008) é que, no caso das políticas sociais brasileiras, não houve uma transição completa do modelo federalista centralizado para o modelo cooperativo. Embora a constituição de 1988 tenha determinado que os municípios fossem os responsáveis pela provisão dos Serviços Sociais, o processo de descentralização fora realizado de forma a gerar várias ambigüidades. Atualmente, as centralizações decisórias e financeiras no nível federal são bastante claras, por exemplo, nas áreas da saúde e assistência social. Conforme salientam os autores, os procedimentos de descentralização exigem coordenação e autonomia, necessidades que têm gerado muitos desafios aos gestores das políticas sociais. Alguns destes desafios são: a superação do cenário de deficiências econômicas e administrativas e a diluição dos comportamentos políticos que dificultam a *accountability* democrática, ambos a serem enfrentados no âmbito dos governos municipais, embora problemas de capacidade técnica e financeira também existam no governo federal. Nas palavras dos autores:

A fragilidade financeira e a máquina administrativa precária em governos municipais estão entre os elementos que prejudicam a gestão social e a coordenação. Portanto, para que haja descentralização bem-sucedida no campo social, é preciso haver capacidade administrativa e política nos governos locais. Mas também é necessário contar com tal capacidade no governo federal, e não devemos considerar que ela exista naturalmente. (FILGUEIRAS; CAETANO, 2008, p. 218).

Ampliando a discussão da gestão social, para além do caso brasileiro, Sulbrandt (1993), ao discorrer sobre os métodos de avaliação dos programas e políticas sociais, argumenta que este campo de atuação apresenta várias particularidades que o diferencia de outros setores estatais, principalmente daqueles que contam com indicadores, metas e produtos mais palpáveis, como, por exemplo, os setores responsáveis pela infra-estrutura e desenvolvimento industrial. Em geral, (a) os problemas que as políticas sociais visam enfrentar são delimitados ou definidos de forma frágil e pouco rigorosa e, (b) as políticas e programas desenhados e aprovados pelos governos perseguem objetivos múltiplos, em algumas situações inconsistentes e com metas ambíguas. Estas metas tendem a ser redefinidas durante os processos de implementação que costumam ter como característica o aprendizado

das organizações no decorrer do desenvolvimento dos programas, o que em parte explica as modificações e substituições de metas durante o desenrolar das experiências de execução das políticas sociais. Para alcançar suas metas, uma política coloca em ação uma série de práticas encadeadas de acordo com as relações causais planejadas pelos gestores. Quando as propostas implementadas fracassam, os motivos geralmente estão ligados a variáveis como: os programas terem sido desenhados a partir de fundamentos conceituais pobres ou equivocados; a intervenção pode ter sido demasiadamente frágil e, por isso, não conseguiu produzir nenhum efeito mensurável; ou a implementação foi realizada de forma precária em função da concepção teórica adotada para embasar sua realização.

Sulbrandt (1993) destaca a inexistência de preocupação e interesse relacionado ao conhecimento teórico no âmbito das intervenções sociais, o que prejudica os processos de compreensão dos programas e de suas respectivas efetividades e limitações. Boa parte das propostas conta com bases teóricas frágeis e confusas que não são claras em seus interiores e não conseguem se tornar inteligíveis no decorrer dos processos de avaliação (Sulbrandt, 1993). Associado a este problema, os fatores organizacionais também assumem configurações bastante particulares no âmbito da gestão social. Em geral, as execuções não estão associadas a uma única organização pública. Na verdade, existem constelações de organismos responsáveis por implementá-las. A complexidade e a incerteza que envolvem a atuação conjunta nestes processos de execução fazem com que as relações sociais sejam elementos de importância extraordinária para o desenvolvimento das políticas elaboradas. Dito de outra forma, na execução destas políticas existe um grande número de instâncias de decisão ligadas às diferentes organizações em vários níveis hierárquicos, o que faz com que os processos decisórios se tornem extremamente densos, envolvendo constantes negociações que provocam alterações nas propostas e, em alguns casos, retarda os prazos negociados.

Para Sulbrandt (1993), características específicas dos países em desenvolvimento tornam ainda mais exacerbados alguns dos desafios peculiares da gestão social (Sulbrandt, 1993). Algumas destas características são: (a) a falta de informações e de dados confiáveis sobre os problemas sociais a serem enfrentados e sobre o desenvolvimento dos programas implementados; (b) os frágeis incentivos e constrangimentos à conduta dos participantes envolvidos nos processos de implementação; e (c) os baixos níveis de capacidade administrativa do setor público para planejar e gerenciar adequadamente as execuções. Conforme veremos nos capítulos seguintes, algumas destas características são corroboradas pelos dados da pesquisa de campo deste estudo.

Voltando à discussão internacional sobre as mudanças e novas perspectivas na gestão

pública pelo mundo, Peters (2004) salienta que as maiores reformas nos modos de administração do setor público foram realizadas nos países da Europa e América do Norte. E ainda, que o acesso aos conteúdos e demandas por transformações na configuração da administração dos Estados Nacionais tem sido promovido por organizações internacionais e implementado em um ampla variedade de sistemas políticos, que têm endossado as recomendações destas organizações. Contudo, Bursztyn (1998) nos chama atenção ao fato de que as reflexões sobre tais reformas devem ser sempre contextualizadas em relação às especificidades de cada caso. O autor critica a tendência de alguns intelectuais e políticos de generalizar diagnósticos e prognósticos, como se as realidades pudessem ser resumidas em um modelo único. Muitos equívocos têm ocorrido em função de tais deslizos, provocando prejuízos públicos maiores do que os causados pela estrutura Estatal tradicional, que na maioria das vezes é criticada de forma bastante genérica, sem conhecimento aprofundado das especificidades de cada realidade. Para Bursztyn (1998), havia naquele contexto (em que seu artigo foi produzido), e entendemos que ainda hoje existe, um consenso no meio acadêmico de que estamos em um período de crise dos paradigmas, mas não há entendimento comum em relação aos procedimentos que devem ser utilizados para resolver os impasses gerados e nem em relação aos diagnósticos sobre as realidades sócio-culturais e políticas que são múltiplas em seus aspectos. A perda da legitimidade do modo clássico de intervenção do estado de fato tem ocorrido. Contudo, em cada sociedade as razões de tal fenômeno e os tipos de problemas gerados têm se demonstrado cada vez mais específicos. Há semelhanças e traços comuns, mas os processos históricos e a constituição dos modelos estatais, bastante particulares de país para país, ou de região para região, não podem ser colocados sobre o mesmo guarda-chuva de idéias e conceitos. Os problemas apresentados devem ser encarados, compreendidos e analisados em suas respectivas particularidades. É preciso criar formas de resolvê-los e/ou melhorá-los, mas sem perder de vista suas especificidades contingenciais e históricas (Bursztyn, 1998).

Ao longo das últimas três décadas, várias sugestões e alternativas emergiram com o propósito de promover melhorias na gestão pública; dentre estas estão os mecanismos voltados à “coordenação e cooperação” das/entre as políticas, agências, setores e gestores. Na próxima seção abordaremos o debate em torno da definição conceitual destes mecanismos. Afinal, o que vem a ser coordenação e cooperação no âmbito da Gestão Pública?

2.2 Coordenação, cooperação e transversalidade: definição conceitual

Para Regens (1988), a ausência de cooperação e coordenação entre setores, agências e gestores representa a principal barreira para melhorar a eficiência e eficácia das ações no interior do poder público. A efetiva resolução de problemas, seja no setor público ou privado, argumenta o autor, requer, cada vez mais, comportamentos cooperativos entre as organizações envolvidas. Contudo, para ele, ao pensar conceitualmente em “coordenação institucional”, a distinção entre coordenação como processo e coordenação como estado ou condição é algo fundamental. No uso comum, o termo acaba sendo empregado de forma a denotar os dois sentidos, o que para o autor é possível, mas provoca confusões em sua compreensão. Indivíduos engajados em atividades de coordenação, por exemplo, particularmente aqueles que vêm riscos pessoais nas mudanças que poderão ser provocadas por tal processo ou aqueles que não têm interesse ou implicação com tais transformações, tendem a ver a mera ação de trabalhar de forma conjunta como uma indicação suficiente da ocorrência de coordenação (adiante trataremos dos constrangimentos e incentivos aos esforços de ação concertada e este ponto ficará mais claro). Por outro lado, críticos externos e os indivíduos responsáveis por coordenar tais relações tendem a ver a “coordenação” como um estado ideal, preconcebido, que poderia vir a ser realizado. A distinção básica feita pelo autor é que: a coordenação como processo, apesar de envolver várias formas de interação entre agências, se caracteriza por ser pouco sistemática e não apresentar direcionamento claro, ocorrendo de forma pontual e, em algumas situações, quase acidentalmente. Estas interações até podem conduzir o andamento dos trabalhos para a “coordenação” propriamente dita, que é uma condição ou dinâmica consolidada de execução das ações, previamente planejada, que ocorre por meio da articulação e compartilhamento das diversas tecnologias e recursos dos atores envolvidos no processo, com o objetivo de minimizar as sobreposições e deficiências dos serviços.

Entretanto, nem sempre é possível alcançar este estágio de desenvolvimento da gestão em determinadas áreas dos governos, argumenta Regens (1988). Contudo, quando ele ocorre, ou seja, quando tal dinâmica torna-se passível de realização, entende-se que o tipo de perspectiva que a embasa é uma característica de grande relevância para sua compreensão e, que exerce influência direta nos resultados das ações propostas. Duas orientações ocorrem com maior frequência: a primeira foca as instituições e atores no que diz respeito (i) à

melhoria dos níveis de desempenho, (ii) à avaliação das políticas executadas e (iii) à melhoria das relações interpessoais e interinstitucionais. Já a segunda perspectiva atua com base em objetivos específicos, como alocação e utilização de recursos e na garantia da execução de determinadas políticas (por agências, departamentos e setores específicos) de acordo com as intenções governamentais. Peters (1998) apresenta a distinção entre estas perspectivas como: (a) coordenação da administração e (b) coordenação das políticas e programas, noções que, apesar de serem interligadas, argumenta ele, possuem importâncias diferenciadas para o alcance dos resultados esperados, visto que, em geral, a primeira perspectiva tende a trabalhar com a orientação convencional na literatura como “*bottom-up*”, ao passo que a segunda tende a atuar na linha do que foi denominado perspectiva “*top-down*”.

Cline (2000) nos esclarece este ponto do debate. Para ele os problemas na gestão pública, em geral, são pensados por dois caminhos básicos. O primeiro e mais tradicional, “*top-down*”, tem como foco os problemas de gestão organizacional, entendendo que a autoridade das estruturas governamentais e o controle sobre os servidores são os elementos essenciais para a efetividade da gestão. Fatores como incompetência técnica dos agentes burocráticos; a execução calcada nas preferências políticas destes atores (agentes burocráticos); as características estruturais das instituições; e as falhas de comunicação entre os formuladores das políticas e aqueles que as executam seriam elementos inibidores de uma gestão efetiva. A política de atuação do setor público aqui é vista nos termos de um processo administrativo e não como um conjunto de contradições, posturas e valores. Uma boa gestão administrativa seria a chave para a resolução dos problemas. Já a perspectiva “*bottom-up*” está mais preocupada com a cooperação entre os atores que implementam a política formulada. Nesta orientação os conflitos de interesse são percebidos como parte constituinte da dinâmica da gestão pública. Assim, trabalhar com o potencial destes conflitos, de forma a transformá-los em relações de parceria entre os gestores, agências e setores, não é um problema em si mesmo, tratando-se, na verdade, de uma das características do processo de gestão. A chave dos problemas está, portanto, na construção de instituições ou mecanismos que promovam a criação de um contexto cooperativo para os atores que participam deste processo. As análises de Cline (2000) sobre os processos de implementação das políticas públicas sugerem que as experiências calcadas na perspectiva “*bottom-up*” provêm melhores resultados para tais processos, ao passo que aquelas pautadas na orientação “*top-down*” são mais limitadas. Os argumentos do autor parecem estabelecer uma distinção antagônica entre relações hierarquizadas e cooperação, esta última seria sempre caracterizada pelo

estabelecimento de relações de cunho horizontal, mais adiante trataremos desta distinção. Contudo, compartilhamos com Peters (1998) a percepção de que uma das perspectivas sem a outra pode resolver apenas uma parcela dos problemas de coordenação costumeiramente identificados na entrega dos serviços públicos, tratando-se, portanto, de um falso dilema. Entendemos, assim como o autor, que características das duas formas de gestão precisam ser utilizadas para que os governos alcancem a efetividade desejada.

Ao discorrer sobre o tema da “coordenação”, Peters (1998 & 2005) concorda que o termo costuma ser usado com uma aprovação universal, mas nem sempre existe a preocupação de defini-lo com rigor e clareza. Para o autor, a “coordenação” deve ser entendida como um “estado final” em que as políticas públicas e programas governamentais são caracterizados pela mínima existência de redundância, incoerência e práticas lacunares. Ele também critica algumas definições que se referem à coordenação como um processo e deixa clara sua recomendação para que os trabalhos acadêmicos abordem o termo como uma “condição instalada de atuação”, para que a partir daí seja possível, de fato, avaliar suas respectivas importâncias e diferenças potenciais em relação aos outros modelos de gestão. Caso contrário, corre-se o risco de não acessarmos um objeto estruturado e sim uma enormidade de variações de algo multidimensionalizado.

Contudo, salientamos existirem contradições na definição de Peters (1998 & 2005) sobre o termo “coordenação”. O autor argumenta ser necessário estar atento também às definições maximalistas que trabalham com a perspectiva, demasiadamente severa, de que “coordenação” requer (a) controle sobre as organizações que participam de um dado *setting* de políticas públicas, (b) meios que coíbam as disputas relacionadas a recursos e (c) diminuam o protecionismo das instituições à entrada de estrangeiros que intervirão em suas formas de atuação, além (d) da necessidade de desenvolvimento substancial da uniformidade dos padrões de tratamento entre as diversas áreas, agências e setores envolvidos. Ora, salienta o autor, este nível de coordenação exige um grau de onisciência e onipotência que poucos setores públicos possuem, o que o torna inviável de ser operacionalizado na maioria dos casos. Ele diz também que outras definições enfatizam a natureza hierárquica da “coordenação”, ignorando a existência de mecanismos alternativos, menos impositivos e constrangedores, que podem ser utilizados para promover o alcance dos resultados, sem provocar descontentamento demasiado entre aqueles que participam da ação. Para os adeptos destas definições, argumenta Peters (1998 & 2005), a “coordenação” é percebida como um conjunto de relações contínuas e homogêneas e não como uma dinâmica de interações

dicotômicas e, assim, as ações são tidas como mais ou menos coordenadas, a partir do grau/nível que elas conseguem ou não alcançar os objetivos propostos. Ora, ao mesmo tempo em que o autor recomenda um tipo de concepção que entende a “coordenação” como algo solidificado, definido, ele apresenta reflexões contrárias às perspectivas prescritivas voltadas à investigação do fenômeno, matizando sua própria concepção sobre o tema. Contudo, salientamos que, contradições à parte, Peters (1996, 1998, 1999, 2004 & 2005) é um dos mais importantes teóricos que abordam este assunto. Suas postulações estão pautadas na convicção de que a capacidade de coordenação é, na atualidade, uma das grandes necessidades no âmbito do poder público. Para ele, a tradicional divisão da estrutura governamental em departamentos tem feito com que as agências públicas se fechem em suas práticas particulares, não acessando e nem tendo como referências, para seus respectivos planejamentos, as atividades desenvolvidas pelos outros setores e departamentos internos e externos ao governo, cenário que provoca contradições e redundâncias na execução das ações. Portanto, trabalharemos com a perspectiva de que, ao falar de coordenação, Peters (1998 & 2005) está se referindo à necessidade de assegurar que várias organizações, públicas e privadas, de diferentes níveis hierárquicos e de posicionamento no âmbito federativo, atuem de forma conjunta no trabalho de elaboração e execução de políticas públicas, de modo a evitar sobreposições e/ou contradições entre as mesmas. Entendemos que, para Peters (1998 & 2005), é necessário compreender tal dinâmica como um estado ou condição e não como um processo sempre em construção. Ao mesmo tempo, características homogêneas, definidas de forma fechada e pressupondo-se sem contradições, tendem a não encontrar ressonância na realidade. É grande a probabilidade de encontrar nas experiências de coordenação da “vida real” conjuntos de relações bastante contraditórios e/ou dicotômicos, mesmo que seu funcionamento denote certo grau de harmonia.

O problema da “coordenação e cooperação” entre agências, setores e gestores públicos conta com poucos trabalhos empíricos de investigação e o volume de produções que abordam a questão, mesmo que de forma totalmente conceitual/teórica, também é bastante reduzido. Contudo, as pesquisas existentes observam e interpretam o objeto sob bases epistemológicas distintas, o que torna difícil a tarefa de utilizar os conceitos como construções cristalizadas, que não permitem questionamentos às suas elaborações. Neste sentido, embora os autores que têm se debruçado sobre o tema apresentem características comuns em suas descrições e conceituações, várias concepções particulares foram elaboradas a partir de estudos empíricos e teóricos distintos. Repetto (2005), por exemplo, em capítulo intitulado *La Dimension Política De La Coordinación De Programas Y Políticas Sociales: Una aproximación Teórica*

Y Algunas Referências Práticas En América Latina, define coordenação como um processo, mediante o qual vai se gerando sinergia⁵ entre um número de ações desenvolvidas e seus respectivos recursos em um campo concreto da gestão pública, construindo ou redefinindo um sistema de regras formais e informais, através das quais os atores envolvidos encontram incentivos e constrangimentos para atuar de forma cooperativa para além de seus interesses e ideologias particulares. A concepção do autor é abstrata, descolada da realidade concreta, embora extremamente necessária. Por outro lado, Alexander (1993) entende que a “coordenação” dos programas, projetos, instituições e gestores públicos é uma parte importante do planejamento das ações públicas, tendo em vista que a execução de muitas destas ações envolverá a necessidade de interação entre agências distintas. Embora próxima dos demais olhares, trata-se de uma perspectiva conceitual bastante calcada na execução prática das ações, nas funções operacionalizadas pelos servidores públicos. Contudo, em outra seção do mesmo trabalho ele define “coordenação” como uma atividade deliberativa, a cargo de uma organização ou um sistema interorganizacional que tem como objetivo a concertação de decisões e ações de suas subunidades ou organizações constituintes.

Apesar de sua concepção de “coordenação” também apresentar aspectos dúbios ou pouco claros, Alexander (1993) é um importante teórico do debate sobre ações sinérgicas no âmbito do poder público. Ele nos chama atenção à existência de vários níveis de coordenação e de um considerável leque de arranjos existentes para promovê-la, alguns destes mais institucionalizados ou formais, outros menos, conforme veremos em seção adiante. Alguns dos exemplos apresentados são: redes informais de trabalho, grupos interorganizacionais, o indivíduo coordenador, uma unidade de coordenação, programas auto-geridos, organizações criadas para conduzir processos, etc. É comum, de acordo com Alexander (1993), encontrar mais de um destes mecanismos operando em um mesmo processo. Contudo, cada contexto tem maior adaptabilidade a uns do que a outros. Tendo como base o ponto de vista deste autor, é possível pensar em experiências de coordenação no âmbito do poder público, e nas relações entre este e os demais setores da sociedade, sem que seja necessário entender por ações coordenadas apenas a dinâmica instalada/consolidada de compartilhamento de objetivos e riscos, ou seja, uma condição ou estado de organização da gestão como um todo, da forma como postularam Regens (1988) e Peters (1998), ao diferenciarem a coordenação como processo da coordenação como condição. Ao contrário, Alexander (1993), ao chamar atenção

⁵ De acordo com o Dicionário Aurélio (2004), sinergia refere-se ao ato ou esforço coordenado de vários órgãos na realização de uma função; ou associação simultânea de vários fatores que contribuem para uma ação coordenada.

aos diferentes níveis e tipos de ferramentas, estruturas e estratégias de promover ações concertadas, nos permite pensar a “coordenação” desde suas formas mais embrionárias até aquelas mais robustas e formalizadas. Tendo como referência sua tipificação dos mecanismos de coordenação podemos entender que, em situações específicas, no interior de um grande emaranhado de relações e/ou políticas públicas, pode-se encontrar experiências particulares de coordenação ou cooperação entre programas, servidores, agências e níveis de governo que devem ser legitimamente interpretados como ações concertadas, independente de serem ou não uma ilha em meio à desarticulação das demais políticas que as cercam. Contudo, esta definição conceitual torna-se ainda mais complexa quando são inseridas no problema as relações entre o setor estatal, a sociedade civil organizada ou setor público não-estatal, conforme defendido por Bresser-Pereira (1996), e o setor privado.

Ao tratar especificamente da definição do termo “cooperação”, autores como Brown e Waddell (1997) argumentam tratar-se de um processo por meio do qual se torna possível promover ações efetivamente concertadas no âmbito de parcerias entre três setores da sociedade: o Estado (ou governo), o mercado (ou iniciativa privada) e a sociedade civil (por meio das Organizações Não-Governamentais). Tal processo envolveria acordos de colaboração mútua e compartilhamento de metas, objetivos, recursos e riscos de diversas ordens. As parcerias entre estes setores da sociedade também objetivariam contribuir para (a) a redução da duplicidade de esforços destinados a uma mesma atividade ou público, (b) para estimular inovações e soluções criativas para situações em que os objetivos dos participantes são diversificados, além de (c) poder desaguar em atividades que teriam como característica central “o todo ser maior que a soma das partes”. Brown e Waddell (1997) salientam que a cooperação ocorre em virtude de várias razões. Uma delas seria a necessidade ou desejo dos setores envolvidos de ampliar suas respectivas escalas de atividade; outra seria a intenção de um dos parceiros de levar vantagem sobre o(s) outro(s); uma terceira razão seria a necessidade ou desejo de trocar tecnologias ou informações, ou seja, interesse em aprender com o(s) outro(s); e, por fim, a simples oportunidade de criar possibilidades inovadoras, entendendo que a dinâmica da interação entre os participantes pode proporcionar a criação/desenvolvimento de idéias e soluções para problemas e demandas. A articulação entre os vários setores da sociedade para o enfrentamento de problemas sociais específicos vem sendo definido e discutido por alguns autores a partir de outro conceito que indica relações de cooperação e coordenação: a “transversalidade”, também pensada, exclusivamente, para o plano das relações intra-governamentais.

Conforme discutido por Bronzo e Veiga (2007), a realidade é multidimensional,

embora não seja transversal em si mesma. Sendo assim, a transversalidade é entendida como um instrumento de gestão pautado em uma visão da sociedade como algo múltiplo, que demanda adaptação e articulação por parte das organizações públicas para que seja possível enfrentar os diversos aspectos/faces que a constitui (a sociedade). A gestão por meio da transversalidade atua junto a temas, filtrados da realidade multidimensional, considerados estratégicos (por exemplo: gênero, raça, etc.). A proposta é conferir visibilidade aos mesmos, para que eles sejam considerados prioritários pelo conjunto das políticas desenvolvidas no âmbito dos governos. Uma das estratégias utilizadas para tanto são planejamentos capazes de abranger distintos setores sociais, agências governamentais e políticas em torno de um mesmo tema ou objetivo. Dito de outra forma, esta perspectiva também aponta para a necessidade de um modelo integrado de atuação, em relação a determinados problemas, temas e questões que, por serem percebidos, de fato, como elementos que dizem respeito ao conjunto da estrutura estatal e demais setores da sociedade como um todo, devem ser enfrentados de forma conjunta. A perspectiva também pressupõe um estágio mais avançado em relação à institucionalização e cultura organizacional da administração pública tradicional, visto que se torna indispensável ultrapassar fronteiras departamentais internas e aumentar a porosidade estatal em relação aos demais setores da sociedade.

Contudo, Lowndes e Skelcher (1998), ao tratar da dinâmica das parcerias multi-organizacionais, apresentam uma perspectiva que matiza o ponto de vista de Bronzo e Veiga (2007), assim como de outros autores citados anteriormente, que compreendem como avanço a gestão coordenada dos bens e serviços públicos e as parcerias entre o poder público e demais setores da sociedade. Isto porque Lowndes e Skelcher (1998) localizam as características da transversalidade e alguns dos diversos tipos de ações coordenadas e cooperativas em um dos quatro estágios do “ciclo de vida” destas relações. Para estes autores, cada um destes estágios é específico em suas características. São eles: *Pré-partnership collaboration*, caracterizado por um modo informal de governança, desenvolvido por meio de uma rede que tem uma proposta ou objetivo em comum; *Partnership creation and consolidation*, caracterizado por uma hierarquia baseada na diferenciação de autoridades e formalização de procedimentos; *Partnership programme delivery*, que possui estratégias de organização que se assemelham ao mercado, baseadas em contratos e com baixos níveis de colaboração entre os participantes; e *Partnership termination or succession*, que tem como principal característica o retorno ao primeiro estágio, de características fortemente horizontais, como forma de manter a participação da comunidade, do quadro de funcionários das agências envolvidas.

Lowndes e Skelcher (1998) afirmam que as relações de parceria (interorganizacionais, intergovernamentais ou intra-governamentais) tendem a passar por diferentes configurações, em que os mecanismos de cooperação, coordenação ou transversalidade estão presentes de maneiras diferenciadas, em momentos distintos de um mesmo processo que tem como característica fundamental o retorno, certo e constante, à organização básica inicial, pouco ou nada institucionalizada. Isto ocorreria pelo fato dos estágios em que a institucionalização dos procedimentos é mais sólida e complexa acabarem contribuindo para atuações isoladas e competitivas dos atores envolvidos. Estes estágios provocam a diminuição da cooperação e da confiança entre os atores e, conseqüentemente, a continuidade do ciclo, entrando (ou retornando) novamente ao estágio inicial, cujas características eram mais comunitárias e colaborativas. Dito de outra forma, segundo os autores, as parcerias multi-organizacionais envolvem diferentes modos de organização e governança, pautados em características das relações de mercado, com base em regras hierárquicas e também naquelas provenientes das redes horizontais. Cada conjunto de orientações e valores predomina em diferentes momentos do referido “ciclo de vida” das relações de parceria. Os momentos mais institucionalizados ou com maior grau de compreensão e sensibilidade para as demandas coletivas seriam, na verdade, para Lowndes e Skelcher (1998), apenas uma etapa específica do ciclo de desenvolvimento das relações, que tenderão a ter novas características com o decorrer do tempo. Como salientam Waddell e Brown (1997), as relações estabelecidas entre Estado, Mercado e Sociedade Civil, ou entre as subdivisões de cada um destes setores, são processos dinâmicos que promovem trocas de experiência e transformações entre os participantes, não podendo, assim, serem compreendidas como condições estruturais estáticas.

O ponto de vista de Lowndes e Skelcher (1998) encontra algumas semelhanças com a perspectiva de Bogason e Toonen (1998) quando estes últimos tratam conceitualmente da noção de *Rede* no interior do processo histórico dos principais debates da Administração Pública. Uma das afirmações de Bogason e Toonen (1998) resume a relação que pretendemos estabelecer com a discussão anterior. Eles dizem não haver indícios de fatos concretos que comprovem ser o conceito e a prática de *Rede* uma novidade da administração pública contemporânea. Na verdade, os fatos indicam o contrário. Na Dinamarca, no final do período do Estado Absolutista, por exemplo, é possível encontrar experiências de “Rede”, argumentam eles. Uma delas é a tradição de utilizar reuniões anuais com os agricultores para consultá-los em relação às formas de intervenção do Estado, prática que foi melhorada durante o século XIX, incluindo outros pontos de discussão ligados ao comércio, e que se institucionalizou durante a Primeira Guerra Mundial para o processo de administração do

sistema de produção racional de alimentos.

Conforme pode ser percebido, o debate e conceituação em torno dos temas relacionados à promoção de ações concertadas no âmbito do poder público, e nas interfaces entre este, a Sociedade Civil Organizada e a iniciativa privada, é caracterizado por aproximações e divergências. Assim, para que fique clara, especificamente, a utilização que faremos dos termos “coordenação e cooperação”, recorreremos a Souza (2006) e, em seguida, traremos algumas contradições de seu ponto de vista para que seja possível precisar a forma como iremos operacionalizar os conceitos no desenvolvimento desta pesquisa. Passemos, portanto, à perspectiva de Souza (2006) sobre o problema em questão. Em um estudo sobre cooperação e coordenação na Região Metropolitana de Salvador, a autora trabalha de forma bastante esclarecedora com a definição de “coordenação e cooperação” no âmbito das políticas públicas e entre atores dos distintos setores da sociedade. Para ela, a “cooperação” ocorre nas situações em que há autonomia formal dos entes, setores ou organizações que participam da ação coletiva proposta, ao passo que, na “coordenação”, os participantes estão sob a mesma fonte de autoridade, o que pode facilitar configurações institucionais cujos processos decisórios são mais centralizados, com fluxos e diretrizes “de cima para baixo”. Sendo assim, para Souza (2006), a cooperação ocorre nas relações entre o poder público, a sociedade civil e o setor privado (ou entre qualquer destes pares) e entre entes federados distintos, ao passo que as experiências de coordenação só ocorrem exclusivamente no interior de um ente federado específico. Ou seja, a coordenação pressupõe a existência de uma entidade, cargo ou estrutura posicionada sobre/acima daqueles que participam do processo, com autoridade de mando. Em outras palavras, não poderíamos utilizar o termo cooperação para as ações concertadas no interior de um ente federado, visto que as estruturas/instituições que o compõe estão sob a autoridade de mando do chefe do executivo, de suas equipes e outras instituições administrativas convencionadas. Portanto, nestes ambientes só haveria processos coordenados.

Apesar dos importantes esclarecimentos de Souza (2006) ao debate conceitual, entendemos que algumas situações encontradas durante as investigações de campo não se encaixam em sua perspectiva. Estas situações consistem em experiências que denominaremos “articulação intra-governamental informal”. Ora, ao pensarmos nos diferentes mecanismos de promoção de coordenação e cooperação com níveis específicos de institucionalização e formalização, conforme veremos a seguir, com base em Alexander (1993), Teixeira (2002), Bogason e Toonen (1998) e Sulbrandt, Lira e Ibarra (2001), Peters (1998 & 2005), entre outros, poderemos questionar se em algumas situações dentro do poder público, os

mecanismos voltados aos esforços de concertação também não estariam presentes, mesmo sem intervenções de um terceiro superior, ou seja, se caracterizando como “cooperação”. Salientamos, desde já, tratar-se de uma postulação deste trabalho, elaborada a partir dos dados teórico-bibliográficos pesquisados e da investigação empírica que será apresentada nos capítulos seguintes. Para fins didáticos e com o intuito de não confundir o leitor é que denominaremos estas relações como “articulação intra-governamental informal”, mas, na verdade, trata-se de cooperação entre organizações ou políticas dentro de um mesmo ente federado. Acreditamos que para classificar as experiências como coordenação ou cooperação no interior das máquinas públicas, o pesquisador deve pautar-se na relação estabelecida para a ação específica proposta (executar um programa, por exemplo) e não no macro sistema em que os atores estão envolvidos (Poder Público Municipal, por exemplo), este macro sistema muitas vezes é indiferente àquela postura ou acordo estabelecido e as relações entre as agências e gestores não deixam de acontecer por isso. Assim, nossa utilização dos termos tratará “coordenação” como o conjunto de relações concertadas cuja estrutura de funcionamento é hierárquica, ao passo que, como “cooperação”, estamos entendendo às concertações que ocorrem por meio de relações horizontais. Contudo, atuações concertadas horizontais, a nosso ver, também podem ocorrer no interior dos entes federados. Dito de outra forma, resguardados os aspectos conjunturais relacionados aos atravessamentos políticos, da cultura organizacional e legislação pertinente das instituições envolvidas, estas atuações podem ocorrer tanto no estrito âmbito do poder público, quanto nas relações entre este e outros setores da sociedade. Para que fique ainda mais clara nossa compreensão e utilização dos conceitos, seguem as definições das subdivisões dos mesmos que são operacionalizadas na pesquisa:

- ***Coordenação Intra-governamental:*** atuações conjuntas que ocorrem no interior de um mesmo ente federado ou agência pública, cujas relações entre os atores envolvidos são organizadas de forma vertical e hierárquica.
- ***Cooperação Interorganizacional:*** atuações conjuntas que ocorrem entre os diferentes setores da sociedade (estatal, público e privado – ou entre qualquer destes pares), cujas relações entre os envolvidos são organizadas de forma horizontal e consensuada.
- ***Cooperação Inter-governamental:*** atuações conjuntas que ocorrem entre diferentes níveis de governo ou suas agências, cujas relações entre os entes, setores e gestores são

organizadas de forma horizontal e consensuada.

- **Articulação intra-governamental informal:** atuações conjuntas que ocorrem no interior de um mesmo ente federado ou agência pública, cujas relações entre os atores envolvidos são organizadas de forma horizontal e consensuada, não necessitando de um terceiro superior imbuído de autoridade para garantir a concertação.

Em seguida, apresentaremos os mecanismos (estruturas, agências, ferramentas, estratégias, etc.) que podem ser compreendidos como promotores de “coordenação e/ou cooperação” das/entre as ações públicas no âmbito dos governos e entre estes e os demais setores da sociedade (iniciativa privada e sociedade civil organizada).

2.3 Mecanismos voltados à promoção de ação concertada: tipos, características e graus de estruturação

Conforme mencionado, com base em Alexander (1993) é possível trabalhar com a perspectiva de que existem diferentes estratégias, estruturas e ferramentas voltadas à promoção de ações concertadas, seja no interior do poder público, no setor privado, no âmbito da sociedade civil organizada ou na interação entre estes segmentos sociais. O autor explica que o que ele denomina “estratégias” são recursos de articulação voltados à formação de coalizões políticas. Um exemplo seria a cooptação ou aliança de/com grupos ou segmentos, com vistas a alcançar a sinergia ou o poder de direcionamento desejado. Já as “estruturas de coordenação” são agências com fluxos e padrões de relacionamentos instituídos e com regras e procedimentos específicos, criadas com o objetivo de promover coordenação junto a um conjunto de organizações, políticas públicas e níveis governamentais. Em geral, as estruturas possuem quadro de profissionais específico. Tais mecanismos atuam no sentido de transformar relações interorganizacionais não coordenadas ou com pouca coordenação em sistemas mais institucionalizados. As “ferramentas” são descritas pelo autor como instrumentos para a promoção de ações coordenadas. Como exemplo, temos: as reuniões, fóruns, telefonemas, contratos, etc. A seguir apresentaremos os mecanismos identificados por Alexander (1993) e outros autores que se debruçaram sobre esta tipificação. Salientamos que as ferramentas são parte constituinte da dinâmica de funcionamento das estruturas e redes e

serão apresentadas de maneira mais simplificada logo adiante.

O primeiro mecanismo apresentado por Alexander (1993) são as “Redes Informais”. Utilizado, dentre outras funções, para a concertação nos processos de tomada de decisão, planejamento, formulação e implementação das políticas, este mecanismo, em geral, serve de incremento para estruturas de coordenação mais sofisticadas. Vários tipos de ferramentas são utilizados para sustentar uma rede informal: contatos telefônicos, reuniões, correspondências para relato de encontros ocorridos entre representantes das organizações que participam da rede, etc. As redes informais são vistas por Alexander (1993) como limitadas quando são o único canal de promoção da concertação interorganizacional. Para situações com grau elevado de responsabilidade e limite de tempo, por exemplo, o autor recomenda a utilização de mecanismos com níveis de estruturação mais elevados. Alexander (1993) tende a encarar as redes como arranjos suplementares junto às estruturas formalizadas de interação. Teixeira (2002), Bogason e Toonen (1998) e Sulbrandt, Lira e Ibarra (2001) são autores que também trabalham com o tema das redes no âmbito do poder público e demais setores da sociedade e nos auxiliam na compreensão dos diferentes tipos, estruturações e funcionamentos deste mecanismo. Antes de apresentarmos as postulações destes autores, salientamos que, a exemplo do termo coordenação, a noção de rede também é compreendida de múltiplas formas pela literatura. As utilizações mais encontradas trabalham com o termo como um mecanismo para promoção de gestões horizontais, participativas e integradas, independente de existirem modelos de rede com características hierárquicas, conforme veremos a seguir.

Sulbrandt, Lira e Ibarra (2001), por exemplo, entendem que as redes são mecanismos de interdependência que envolvem múltiplas organizações ou algumas de suas partes, nas quais cada unidade não está subordinada formalmente a nenhuma das outras. Diferente do que postulou Alexander (1993), para os autores o termo “redes interorganizacionais” tem sido utilizado quase metaforicamente para designar uma forma de coordenação caracterizada por sistemas informais, mas na verdade, apesar de excluir a concepção de hierarquia organizacional, as redes incluem um amplo conjunto de estruturas com graus variados de estabilidade. Em relação às redes no setor público Sulbrandt, Lira e Ibarra (2001) trabalham com a perspectiva de que estas envolvem (a) um conjunto recortado/específico, persistente e estruturado de organizações autônomas voltadas à produção de bens e serviços públicos; sendo (b) embasadas em contratos flexíveis para que seja possível a adaptação às contingências do ambiente em que atuam; para que, a partir daí (c) seja possível promover coordenação, incentivar e dar respaldo aos intercâmbios entre os setores, departamentos e demais atores envolvidos.

Para os autores (Sulbrandt; Lira e Ibarra, 2001), existem dois tipos básicos de redes: as redes de “coordenação mediada” e as redes de “coordenação não mediadas” ou “voluntárias”. As primeiras se caracterizam pelo fato de se constituírem a partir das determinações de textos legais ou das diretrizes de outras organizações/agências que serão responsáveis, também, pelas regulações durante seu funcionamento. Já as redes voluntárias têm como diferencial, justamente, o fato de não existir nenhuma norma legal ou intervenção organizacional externa, voltada à sua formação ou regulação. Este segundo tipo de rede é o que parece estar mais próximo daquele postulado por Alexander (1993). Nestas redes, o nível de institucionalização é bastante superficial e as decisões são alcançadas por meio de acordos pautados em áreas de interesses comuns que, na verdade, é o que sustenta o mecanismo.

Já as redes constituídas a partir da “coordenação mediada” são basicamente de dois tipos: (a) as denominadas “verticais ou hierárquicas”, que se formam a partir de normas legais e são impostas aos participantes por meio de um sistema hierárquico; e (b) as redes “horizontais”, que são constituídas em nível local pelos próprios participantes ou por terceiros. Estas últimas também podem ser resultado de uma determinação legal, contudo, tal fato não as faz perder suas características de horizontalidade. Nestes casos, o texto legal não tem o propósito de estabelecer ou delegar gerência a algum ator da rede, mas sim sinalizar categorias amplas de problemas e encarregar os membros, de forma equitativa, de operar as tarefas e responsabilidades necessárias. Como exemplo de *redes mediadas horizontais*, os autores citam os conselhos de planejamento constituídos pelos próprios servidores ou a partir de diretrizes/normativas, advindas dos cargos superiores da gestão durante os processos de implementação das políticas, que não apresentam características hierárquicas. Sulbrandt, Lira e Ibarra (2001) salientam que, no *modelo mediado hierárquico*, as normas legais determinam que uma das entidades ou atores do interior da rede será o responsável principal em termos de atribuições, funções, recursos e aprovação ou não das propostas apresentadas, características que aproximam muito este tipo de rede das organizações burocráticas hierarquizadas. Nas redes horizontais, mesmo que haja uma agência ou ator responsável pela coordenação, não existe autoridade legal preponderante desta/deste ou de qualquer outro ator sobre os recursos e atividades que serão operacionalizados. A escolha da agência coordenadora ocorre apenas com o intuito de que esta seja facilitadora dos processos de interação entre os membros. “*Como resultado, la red [horizontal] necesariamente opera basada en acuerdos que pueden ser alcanzados entre todos o por una mayoría de sus miembros. Existe en estas redes una mezcla de antagonismo y de confianza que debe ser manejada.*” (SULBRANDT; LIRA E IBARRA, 2001, p. 03). De forma resumida, os autores dizem que as redes mediadas

(hierárquicas ou horizontais) em geral apresentam características como: dimensão legal ou jurídica; alto grau de permanência ao longo do tempo; e nível elevado de autonomia das agências ou atores responsáveis pela coordenação. Já as redes não mediadas ou formadas sobre bases voluntárias apresentam: níveis elevados de interação entre as organizações que as constituem; altos graus de interdependência entre estas; e confiança e consenso elevados entre seus membros. Elas podem ter tempos de duração curtos ou longos, dependendo da conjuntura e dos objetivos para os quais foram criadas.

Sulbrandt, Lira e Ibarra (2001) organizam de forma bastante didática os modelos de redes existentes no âmbito do poder público e aquelas que congregam atores públicos e de outros setores da sociedade. São eles: (a) Associações: cuja cooperação ocorre entre várias organizações com o intuito de prestar um serviço ou produzir um bem sob condições mais adequadas; (b) Federações voluntárias de organizações: que são, na verdade, redes em que os participantes delegam a uma organização ou agência central algumas tarefas administrativas mais essenciais, como, por exemplo, captar recursos e coordenar os vínculos entre as organizações membro; (c) *Joint ventures*: que consiste na criação de uma agência separada das demais, com o intuito de melhorar seus respectivos poderes de barganha e competitividade no macro-cenário em que estão envolvidos; (d) Programas conjuntos: trata-se de uma rede em que dois ou mais programas trabalham juntos no planejamento e implementação de atividades específicas; e (e) Alianças entre agências/Patrocinador: que consiste na provisão de um fluxo de recursos para uma ou várias organizações de acordo com regras previamente estabelecidas. Um exemplo seriam os fundos de financiamento às pesquisas científicas, constituído a partir de recursos disponibilizados por uma série de instituições.

Outro mecanismo para a promoção de concertação mencionado por Alexander (1993) são os “Grupos Interorganizacionais”. Para o autor, eles representam o nível mais baixo de coordenação formal e geralmente funcionam, assim como as redes informais, acoplados aos mecanismos de níveis elevados de estruturação. Em virtude desta vinculação com mecanismos mais estruturados e formalizados, os grupos interorganizacionais apresentam baixo grau de autonomia em suas ações. Não possuem orçamento, nem quadro de profissionais e os serviços necessários para o andamento dos trabalhos são providos por suas organizações membro. Eles acabam sendo utilizados por instituições mais complexas como facilitadores de processos que demandam ajustamento de opiniões, valores e objetivos. Isto embora, em algumas situações, acabem atuando como elemento central, mesmo sendo notória sua baixa efetividade quando comparado com outros mecanismos. Estes grupos têm sido

utilizados, por exemplo, como mecanismos de coordenação entre agências federais e níveis regionais e locais de governo. Também são exemplos destas estruturas: os comitês interministeriais, equipes integradas (de diversas agências) de planejamento, dentre outros.

Alexander (1993) menciona também a figura do *Coordenador*. Um indivíduo cuja principal ou única função é coordenar as atividades de um sistema interorganizacional de uma determinada área, tema, problema ou programa. Este mecanismo também é sempre utilizado de forma articulada com outras estruturas de coordenação. O coordenador independente, como instrumento de concertação, sem vinculação com uma estrutura que o sustente, é algo raro, salienta o autor. Para ele, dois fatores independentes contribuem para a efetividade da atuação de um coordenador: sua personalidade e qualificação individual e a estruturação dos papéis dentro da rede interorganizacional em que ele atua. Se o coordenador desfruta de autoridade e controle para alocação de recursos e ocupa um lugar central nas trocas de informação da rede, suas chances de sucesso tendem a ser maiores.

A “Unidade Coordenadora” é outra estrutura identificada por Alexander (1993). Este mecanismo geralmente surge para coordenar e implementar decisões dentro de um sistema interorganizacional específico. Contudo, ele pode conseguir expandir suas atribuições e transformar-se em uma unidade organizacional independente. As diferenças centrais entre esta estrutura e os grupos interorganizacionais são: a grande autonomia para a execução das atividades, uma identidade organizacional própria, recursos específicos para gerir suas operações e corpo de profissionais próprio (características das unidades coordenadoras que os grupos interorganizacionais não possuem). No setor público estas unidades são usualmente encontradas nas áreas da política fiscal e planejamento. Suas funções são restritas à coordenação das ações, ou seja, não são responsáveis pela execução de programas ou projetos. Agências de suporte e assessoria ao chefe do Poder Executivo, por exemplo, tendem a funcionar como unidades coordenadoras. Estas podem estar voltadas à atuação interna, dentro do mesmo nível de governo, ou na articulação de ações que envolvam governos regionais e locais.

Alexander (1993) detectou também as estruturas denominadas “Organizações Guia ou Conductoras”. O termo é utilizado para descrever arranjos institucionais em que uma organização assume a responsabilidade pela coordenação das atividades executadas por um conjunto de outras organizações envolvidas em uma rede interorganizacional. Trata-se de uma estrutura altamente formalizada que atua sobre um sistema sustentado pelo alto grau de interdependência entre os participantes e pela crença em benefícios mútuos (este último elemento está presente na maioria dos mecanismos), fatores que contribuem também para a

legitimação da organização como única coordenadora. Em geral, as “organizações guia” também funcionam auxiliadas por outros mecanismos de coordenação. Porém, nestes casos, os mecanismos suplementares são de níveis mais brandos de formalização, como, por exemplo, as redes informais.

Portanto, para Alexander (1993), os mecanismos de coordenação apresentam variações em múltiplos aspectos. Redes informais, por exemplo, não dispõem de autonomia para executar todas as suas tarefas e os grupos interorganizacionais, embora sejam estruturas formais, também possuem pouca autonomia. Um indivíduo coordenador poderá ser muito ou pouco autônomo dependendo da configuração dos papéis e da localização do mesmo no âmbito da estrutura institucional em que atua. Já as unidades coordenadoras e as organizações guia, em geral, possuem grande autonomia na realização de suas atribuições. As estruturas também variam em relação ao seu grau de formalização e permanência. Redes informais, por exemplo, podem existir por curtos períodos de tempo ou serem duradouras, conforme salientaram Sulbrandt, Lira e Ibarra (2001). Os grupos interorganizacionais, embora estejam em um nível de formalização mais sólido, geralmente são destinados à desativação após o alcance dos objetivos propostos; diferente das unidades coordenadoras, que têm a mesma expectativa de permanência de uma instituição formal. As organizações guia atuam sempre em contextos de relações interorganizacionais, contudo, a existência de sua função dura o mesmo tempo que o tema, problema ou projeto para o qual ela foi empoderada (Alexander, 1993).

Em relação às ferramentas, todos os mecanismos utilizam-nas para realizar suas operações. Alexander (1993) as divide em formais e informais. Como exemplo de ferramentas informais temos: contatos telefônicos, correspondências (cartas, e-mails), reuniões e encontros esporádicos, grupos de trabalho e estudo, dentre outros. Já entre as formais encontramos: conselhos de gestão e governança; colegiados de planejamento; mecanismos de revisão, controle e aprovação de planos; contratos, estatutos, regulamentações, leis, etc. A organização dos mecanismos identificados por Alexander (1993) pode ser visualizada com maior clareza na tabela, de sua elaboração, abaixo. Iremos reproduzi-la em virtude de sua grande capacidade de síntese.

Tabela 02: Mecanismos de Coordenação e Cooperação

<i>Concrete</i>		<i>Abstract</i>	
	<i>Coordination Tools</i>	<i>Coordination Structures</i>	<i>Interorganizational Networks</i>
<i>Informal</i>	<i>Informal linkages</i> - telephone calls - correspondence - meetings	(1) <i>Informal network</i>	" <i>Feudal</i> " field - loosely linked network
<i>Formal</i>	<i>Joint governance/board membership</i> <i>Joint planning</i> <i>Plan review/approval</i> <i>Budget review/sign-off</i> <i>Collocation</i> <i>Contract/agreement</i> <i>Statutes, regulation, ordinances</i>	(2) <i>Interorganizational group</i> (3) <i>Coordinator</i> (4) <i>Coordinating unit</i> (5) <i>Non-administered program</i> (6) <i>Lead Organization</i> (7) <i>Single Organization</i>	" <i>Mediated</i> " field - " <i>mutual organization</i> " - joint venture - alliance - federation " <i>Guided</i> " field - corporate empire

Fonte: *Conceptual framework for Interorganizational Coordination (IOC)*. (ALEXANDER, 1993, p. 340).

O trabalho de tipificação e organização realizado por Alexander (1993) é bastante próximo do desenvolvido por Peters (1998 & 2005). Especialmente no artigo intitulado *Concepts and theories of horizontal policy management* (2005), o autor argumenta que as discussões contemporâneas sobre as políticas de coordenação e as motivações para colocá-las em prática de maneira efetiva quase naturalmente nos levam à questão de como tais mecanismos podem ser colocados em prática no "mundo real dos governos". Ele diz que a resposta convencional a esta pergunta tem sido: um dos caminhos é a imposição de grande controle das agências superiores às estruturas de governo subordinadas. Ora, esta é certamente uma das soluções efetivas, argumenta o autor, mas não é a única que pode ser utilizada e nem aquela que necessariamente provê os melhores resultados em termos absolutos. Conforme discutimos anteriormente, os modos de governar têm sofrido alterações na maioria das democracias industrializadas, principalmente no que diz respeito ao aumento dos instrumentos indiretos e à diminuição dos instrumentos diretos voltados à provisão governamental de comandos, controles e regulações. Conforme apresentamos, além dos meios hierárquicos, existem aqueles pautados nas características de mercado e na perspectiva das redes, ambos contam com mecanismos voltados à ativação das iniciativas coordenadas e cooperadas. O autor trabalha com a distinção conceitual e operacional destas três perspectivas, separando-as em três grandes blocos junto com seus respectivos mecanismos de ativação.

O primeiro (a) pautado nas características de Mercado. Perspectiva que trabalha com a

noção de que a concertação irá ocorrer quase automaticamente se for permitido às forças competitivas funcionar sem interferências. O entendimento é que, em ampla medida, os mercados são fundamentalmente instituições voltadas à coordenação e cooperação. Contudo, diferente do sentido de coordenação convencional, que muitas vezes requer imposição às estruturas de governo por meio de leis e uso da autoridade, a perspectiva pautada nas relações de mercado promoveria concertação a partir do envolvimento dos diversos atores (agências, estruturas e gestores) com propostas múltiplas, advindas de seus respectivos campos de atuação, cujos desenvolvimentos denotem ganhos e vantagens comuns para todos os participantes. Um exemplo seria a criação de mercados internos com o objetivo de instalar a disciplina de mercado e a competitividade no âmbito de instituições que governam estritamente por meio de normas hierárquicas. Com esta medida, alguns setores passam a ser “virtualmente” vendedores de serviços e outros assumirão o papel de compradores. Peters (2005) coloca que este “mercado virtual” é um importante e eficiente mecanismo para fazer com que os atores atuem em conjunto, sem que seja necessário fazer uso da autoridade formal.

O segundo bloco é (b) embasado na perspectiva das Redes, entendidas também como mecanismo utilizado para a promoção de políticas coordenadas. Mais do que as mudanças nas relações propiciadas a partir da dinâmica dos mercados, as redes são elas mesmas definidas como organizações voltadas às interações entre parceiros. Salienta-se que, nesta perspectiva, conforme vimos anteriormente, as interações podem ocorrer entre indivíduos ou, de maneira mais institucionalizada, entre as organizações. Para Peters (2005), trata-se de um mecanismo de coordenação que possui várias virtudes. Contudo, sua extensão e efetividade, em geral, dependem, primeiramente, da qualidade das relações estabelecidas entre os parceiros voltados à questão comum que impulsionou a sua constituição, ou seja, este mecanismo depende do interesse e comprometimento dos indivíduos, organizações e grupos, sejam estes internos ou externos ao poder público, para obter sucesso em suas ações. O autor argumenta que o termo Redes é concebido geralmente para designar uma variedade de meios de interação entre estado e sociedade e entre as organizações que compõem o Estado. Trata-se de um mecanismo lógico de coordenação cujo recurso de barganhar possibilita a criação de agrupamentos e novas propostas para a execução das ações, podendo ser útil tanto na formulação quanto na implementação das políticas. Contudo, a literatura indica que alguns aspectos culturais podem prejudicar ou facilitar os processos de criação e funcionamentos das redes, como, por exemplo, a existência ou não de experiências associativas.

Para Peters (2005), em muitos países e regiões nacionais, a ausência ou fragilidade das

organizações civis, elementos importantes na constituição das redes, é um sério impedimento ao uso dos métodos não hierárquicos de coordenação. Autores como Tocqueville (1977) e Putnam (1996) explicam que a atuação dos cidadãos associados pode estabelecer uma relação de cooperação bastante promissora junto ao Estado. Isto porque os problemas e possibilidades de crescimento tendem a ser vistos como de responsabilidade compartilhada, favorecendo, assim, comportamentos ativos da população em relação à resolução das questões públicas e ao controle das ações governamentais. De acordo com a perspectiva destes autores, o aumento do número de associações civis nas sociedades democráticas, em geral, faz intensificar e proporciona melhorias na qualidade das participações populares nos processos decisórios estatais (Gontijo, 2009). Dentro da perspectiva das redes, Peters (2005) menciona os “grupos sociais organizados ao redor de interesses coletivos” como mecanismos responsáveis pela identificação das necessidades dos diferentes segmentos populacionais e pela realização de “pressões” para que tais problemas sejam discutidos e solucionados. Em algumas conjunturas, argumenta o autor, estes grupos podem ser importantes nos processos de coordenação e/ou articulação coerente entre as políticas públicas. Ainda neste bloco das redes, Peters (2005) aborda o que ele denomina *The Civil Service Network* como outro importante mecanismo para produção de coordenação no interior dos governos. Trata-se, na verdade, de uma forma de organização das estruturas de carreira dos servidores permitindo aos mesmos circular entre diferentes agências e setores de modo a ampliar suas respectivas compreensões sobre o governo e suas várias políticas públicas. Estruturas de carreiras que mantêm os servidores isolados em uma única agência ou departamento tendem a encontrar grandes dificuldades para implementar processos coordenados de políticas públicas, ao passo que o movimento dos servidores entre estes departamentos, em geral, propicia melhores possibilidades para o desenvolvimento de ações em rede.

Por fim, (c) o terceiro bloco, que aborda os tipos de coordenação pautados nas relações hierárquicas. Para Peters (2005) esta é a perspectiva mais comum nos processos de promoção da coordenação no interior das máquinas públicas, sendo operacionalizada, geralmente, a partir de diretrizes vindas das autoridades da “parte de cima” dos governos e/ou por meio de instrumentos legais como: normas operacionais, portarias, leis, etc. Alguns dos mecanismos utilizados para promover concertação sob esta perspectiva seriam os seguintes: *Criação de Equipes e organizações especializadas ligadas ao chefe do Executivo; Criação de Agências Centrais; O gabinete do chefe do executivo em si mesmo, especialmente contando com a força do Ministério que atua junto às finanças; Ministérios com pastas governamentais específicas ou adicionais voltadas ao trabalho de promover coordenação; Organizações*

Ministeriais; Comitês Consultivos; Agências públicas cujas particularidades demandam coordenação; Comitês e Organizações Interministeriais; Forças Tarefa ou Grupos de Trabalho, Procedimentos Orçamentários e Monitoramento & Avaliação. Em seguida abordaremos separadamente cada um destes mecanismos, com o intuito de apresentá-los descritivamente ao leitor.

a) Criação de equipes e organizações especializadas ligadas ao chefe do executivo.

Em geral, os primeiros ministros e presidentes tendem a ser extremamente atarefados e não dispõem de tempo suficiente para coordenar as atividades dos inúmeros ministérios que estão sob seu comando. A saída para resolver tal impasse acaba sendo a formação/criação de equipes e organizações para assessorá-los neste processo de coordenação. Para Peters (2005), as organizações mais desenvolvidas deste tipo estão no gabinete do presidente norte-americano. Este gabinete, argumenta o autor, contém não somente o quadro de funcionários específico da presidência, mas também um número considerável de organizações voltadas à coordenação e monitoramento das ações públicas, como, por exemplo, gabinetes de gestão e orçamento, o Conselho Consultivo de Economia e o Conselho de Segurança Nacional. Os presidentes recentes também tiveram algum tipo de organização na Casa Branca voltada à coordenação da política interna, contudo, os nomes e responsabilidades destas organizações têm variado. Gabinetes similares a estes, segundo Peters (2005), existem também em países como a Alemanha, Áustria, Suécia e Austrália, mesmo que não sejam totalmente articulados, como no caso dos Estados Unidos.

b) Criação de Agências Centrais. Para o autor este é o mecanismo mais comum nos processos de ativação da coordenação a partir do centro dos governos. O termo refere-se às organizações de gestão orçamentária, gestão do quadro de pessoas e gestão das ações públicas, que se reportam diretamente ao chefe do poder executivo ou que assumem, a partir da determinação deste, as principais responsabilidades na coordenação e gestão central dos temas e pastas. Estas organizações são criadas pelos governos para levar a cabo suas prioridades. Contudo, em muitas situações, elas podem desenvolver prioridades particulares e estilos próprios de gerenciamento, além de poder substancial sobre as políticas. Estas agências têm papel significativo na criação de coordenação, mas, em geral, elas acabam gerando conflitos com as instituições tradicionais responsáveis por executar os serviços públicos. Para Considine (1992) o corpo de profissionais das organizações denominadas “estruturas laterais”⁶, dentre elas as Agências Centrais, tendem a acreditar que as instituições estatais

⁶ Esclarecemos que a lateralidade diz do não pertencimento ao quadro das organizações tradicionais do estado e não das funções, localização e poder destas estruturas, que são centrais e coordenadoras.

tradicionais têm visões limitadas das ações públicas e não entendem as necessidades e prioridades dos governos, ao passo que as organizações que executam as políticas (aquelas convencionais/tradicionais) argumentam que as estruturas laterais, em geral, conhecem pouco sobre a entrega dos programas e serviços públicos. As estruturas laterais são importantes alternativas aos arranjos governamentais hierarquizados existentes no interior do Poder Público (Considine, 1992). Dados de uma de suas pesquisas indicam que estas estruturas superam a burocracia convencional em relação à qualidade dos resultados, capacidade para gestão interna dos conflitos e competência técnica gerencial. Cabe dizer ainda que o papel das agências centrais vem aumentando no âmbito dos sistemas políticos contemporâneos, em virtude dos processos de descentralização e desconcentração das políticas públicas, ocorridos em vários países durante as últimas décadas, conforme discutido na primeira seção deste capítulo, cenário que fez com que os processos orçamentários também passassem a ser importantes instrumentos de controle dos processos de planejamento e execução das ações públicas. Conforme veremos a seguir, os ministérios das finanças/fazendários passam a ser atores centrais neste contexto.

c) O gabinete do chefe do executivo em si mesmo, especialmente contando com a força do Primeiro Ministro ou do Ministro da Fazenda. Em geral, todos os principais atores do governo estão representados nas reuniões e fóruns (ferramentas) de operacionalização deste mecanismo. O que por um lado é positivo, mas pode fazer com que o espaço de debate proposto pelo gabinete torne-se uma arena de proteção dos interesses particulares de cada departamento. Neste contexto, uma ligação sólida com o Ministério das Finanças/Fazenda é realmente um elemento muito importante para a criação de coerência governamental. Será este ministério, junto com o gabinete do chefe do executivo, o ator responsável por avaliar as necessidades e demandas de todos os setores envolvidos para, posteriormente, liberar recursos para a realização das ações propostas. Quase sempre serão impostas (ou discutidas) algumas condicionalidades para o recebimento dos recursos, “gancho” essencial para a promoção de coordenação entre as políticas.

d) Ministros com pastas governamentais específicas ou adicionais voltados ao trabalho de promover coordenação. Trata-se de outra maneira de gerar melhorias à coordenação governamental por meio de diretrizes do centro dos governos. A proposta é que ministros com pastas governamentais mais “brandas” assumam a coordenação de áreas de políticas públicas específicas, ou que ministros com pastas centrais do governo assumam como trabalho adicional a coordenação de outras pastas. Contudo, o que costuma acontecer nestes casos é que: os ministros que possuem pastas centrais não dispõem de tempo suficiente

para realizar a atividade de coordenação, ao passo que aqueles com pastas “marginais” dispõem de mais tempo para realizar as atividades voltadas à coordenação, mas não possuem os recursos necessários para realizar de maneira efetiva o trabalho que lhe foi destinado. Em outras palavras, os ministros com pastas marginais podem não ter meios suficientes para fazer com que os demais participantes envolvidos no processo percebam a necessidade de concertação entre suas políticas. Ou seja, nestes casos acaba havendo problemas na legitimação dos indivíduos e estruturas responsáveis pela coordenação.

e) Organizações Ministeriais. Outra forma de promover coordenação entre agências públicas que vem sendo utilizada em vários países é a criação de “Super Ministérios”. Estes incorporam em suas estruturas vários outros ministérios, programas, políticas e propostas potencialmente articuláveis, com o intuito de produzir congruência entre os mesmos. Peters (2005) argumenta que, embora possa parecer lógica a idéia de alocar várias propostas e departamentos similares dentro de um único ministério, a coordenação advinda desta estrutura tende a ser mais aparente do que real. Se no interior de uma estrutura existe um número muito grande de extensos departamentos, provavelmente ela encontrará dificuldades na promoção de ações concertadas muito parecidas com aquelas que o primeiro ministro ou presidente teriam. São muitas demandas e especificidades a cargo de um só ator, mesmo que neste cenário esse ator seja uma equipe de servidores ou um conjunto de departamentos atuando em uma mesma estrutura governamental (o super ministério).

f) Comitês Consultivos. A proposta deste mecanismo consiste na criação de grupos consultivos, formados por representantes de várias instituições que, inclusive, transbordem a pasta, tema ou programa central a ser discutido. Em geral, participam destes comitês: representantes de vários grupos de interesse e de ministérios responsáveis por pastas governamentais específicas. A idéia é obter sugestões e tornar pública a proposta que deverá ser executada. Peters (2005) coloca que este sistema tem funcionado bem em muitos países, promovendo consensos nos processos de tomada de decisão e bons relacionamentos entre os diversos grupos e departamentos participantes.

g) Agências públicas cujas particularidades demandam coordenação. Alguns ministérios ou agências já são criados com a responsabilidade direta de coordenar serviços públicos voltados a grupos populacionais ou áreas geográficas específicas. Estas estruturas geralmente são agências que trabalham com políticas voltadas às minorias ou com situações territoriais precárias. Na maioria dos casos, elas não são percebidas como atores centrais no interior das máquinas estatais (Peters, 2005). O autor cita como exemplos os ministérios e departamentos voltados às questões de gênero, juventude, idosos, desenvolvimento de regiões

específicas, dentre outros.

h) Comitês e Organizações Interministeriais. Para Peters (2005), esta é uma forma óbvia de mecanismo utilizado nas tentativas de promoção de ações concertadas. Ele argumenta que todos os governos possuem algum modelo de governança interministerial que costuma variar em relação à dimensão/número de articulações e também no que diz respeito ao nível de poder que é exercido efetivamente sobre as políticas.

i) Forças Tarefa ou Grupos de Trabalho. Quando os governos ou alguns de seus setores estão para entrar em uma área de atuação pela primeira vez, ou quando existem entendimentos divergentes em relação ao melhor caminho para a formulação ou implementação de uma política, uma saída sempre utilizada para resolver tal situação é a criação de uma “força tarefa” ou “grupo de trabalho”. Estes grupos geralmente são formados por servidores públicos diretamente ligados à questão em foco ou por estes e outros funcionários de departamentos que possam contribuir de alguma forma com a questão. Em algumas situações estes grupos são apenas executores de tarefas previamente estabelecidas e em outras dispõem de autoridade executiva (Peters, 2005).

Ainda dentro deste terceiro bloco, Peters (2005) menciona o que ele denominou mecanismos de *processo*, que seriam os procedimentos que, mesmo não sendo diretamente ligados às estruturas voltadas aos processos de coordenação e, em alguns casos, mesmo não tendo o objetivo direto de prover ações concertadas, acabam contribuindo com tais processos. Dentre estes mecanismos, os principais, a nosso ver, seriam: *procedimentos orçamentários*, que determinam que algumas ações prioritárias deverão ser executadas com recursos compartilhados entre agências (conforme abordado anteriormente); e o processo de *monitoramento & avaliação*, que ao ser executado em uma ação pública específica, aponta falhas ou mesmo ausência de cooperação e coordenação entre esta ação e outras.

Tendo apresentado algumas das principais concepções e mecanismos voltados à promoção de ações concertadas, abordaremos, na próxima seção, os incentivos e constrangimentos à atuação coordenada e/ou cooperada entre agências, setores, gestores e níveis governamentais.

2.4 Constrangimentos e incentivos aos esforços de ação concertada: legislação, política, burocracia e cultura organizacional

Repetto (2005) salienta não existir consenso na literatura em relação aos recursos e

habilidades necessárias para uma instituição, grupo ou indivíduo participar de forma efetiva dos processos políticos de construções coletivas e atuações compartilhadas. No entanto, ele argumenta que quatro elementos são substanciais quando o que está em jogo é a variabilidade da autonomia dos participantes e as possibilidades de influenciar o andamento dos trabalhos durante estes processos. Estes elementos seriam: (a) o político (apoio dos cidadãos, dos grupos de interesse e dos políticos eleitos; autoridade formal; liderança e autoridade informal; capacidade de mobilização e de promoção da ação coletiva; habilidade para negociar, argumentar e comunicar); (b) o econômico (orçamento; recursos que influenciam a agenda governamental); (c) o administrativo (organização; informação; capacidade e experiência técnica; condições de analisar o contexto) e (d) o ideológico (prestígio moral; valores, idéias e concepções vistas como legítimas pelos demais atores). Dito de outra forma, questões políticas, legais, organizacionais, burocráticas, identitárias, profissionais, corporativas, dentre outras, são elementos que influenciam a gestão pública de forma geral e incidem também sobre os processos/mecanismos voltados às tentativas de promoção de concertação, podendo ser facilitadores ou inibidores destes processos (Faria; Filgueiras e Rocha, 2006). Para estes e outros autores, como Jennings Jr. (1994), *os constrangimentos/barreiras organizacionais* (inibidores dos processos coordenados), por exemplo, podem estar relacionados à diversidade de missões, orientações profissionais, estruturas e processos de funcionamento das agências envolvidas. A diversidade impacta os processos de definição de objetivos e prioridades, provocando divergências em relação aos meios mais adequados para se atingir os fins propostos, o que dificulta a atuação conjunta. Em relação às diferentes orientações profissionais, Gaetani (2008) argumenta que quem atua, por exemplo, na esfera da regulação, sabe o que representa colocar na mesma mesa engenheiros, advogados e economistas. A probabilidade de uma conversa articulada ser produzida é muito pequena, porque são corporações que têm seus elos internos bastante estruturados e, dificilmente, conseguem construir uma linguagem “intercorporativa”, para além das questões particulares de cada corporação, sendo capaz de superar os desafios colocados (Gaetani, 2008). Além dos fatores já mencionados, os baixos níveis de confiança entre as organizações e a realidade estrutural das agências, hierarquicamente rígidas e com muitos pontos de controle, também são elementos que dificultam a promoção/execução das ações sinérgicas. Em relação aos *constrangimentos legais*, autores como Faria, Filgueiras e Rocha (2006) e Jennings Jr. (1994) apresentam como exemplo: (a) a própria delimitação, por meio das leis, do campo de atuação das agências e (b) os regulamentos, portarias e normatizações internas que costumam determinar condições e restrições à utilização dos recursos financeiros e humanos; além (c) da

incompatibilidade de regulamentações existente entre agências localizadas em distintos níveis de governo. Estas regulamentações acabam determinando os limites dos planos gerenciais implementados com o intuito de realizar atividades coordenadas. Já os *constrangimentos políticos* podem ser oriundos de forças externas às organizações, como pressões partidárias ou de grupos interessados em um modo de funcionamento específico das ações; ou provenientes da própria política (interna) da burocracia. Conforme salienta Peters (1999), as burocracias não são apenas instâncias executoras de decisões políticas, posto que um alto grau de direcionamento das ações públicas acaba sendo realizado pelas mesmas. Por meio da atuação política e corporativa, os burocratas procuram manter a cultura organizacional de suas agências e proteger seus respectivos territórios de atuação de outros setores que possam ser percebidos como potenciais competidores no atendimento ao público ou clientela demarcado, fenômeno convencionado na literatura como *turf barriers* ao desenvolvimento de colaboração entre as agências. Ainda com base neste autor é possível mencionar outro fator que influencia negativamente a promoção de ações concertadas, a saber: a compreensão dos atores individuais de que os resultados ou benefícios do processo serão menores do que o investimento despendido. Para que a concertação ocorra, os atores terão que dispor de tempo, recursos, negociações, etc. Se os benefícios do processo são claros, materializáveis e robustos, a tendência é a obtenção de maiores sucessos, ao passo que altos custos associados a benefícios pífios, obscuros, difusos e incertos tenderão a travar o desenvolvimento das atividades, provocando o declínio dos níveis de empenho e envolvimento dos participantes.

Gaetani (2008), ao discorrer sobre as políticas de gestão pública e os desafios da coordenação, coloca que a fragmentação das ações governamentais é uma condição calcada em bases racionais que a preserva e fundamenta. A fragmentação, argumenta o autor, possibilita maior individualização e, conseqüentemente, melhores projeções e visibilidades políticas das instituições e seus gestores. É sob estas bases que as discussões em torno da proteção e maximização dos orçamentos particulares se sustentam. Tais fatores seriam parte do que o autor denomina “guerrilha burocrática cotidiana” do interior das instituições. Comportamentos que precisam ser superados, por se tratar de um dos mais importantes condicionantes de qualquer esforço de ação coordenada. Nas atuações fragmentadas, em geral, o conhecimento sobre o que acontece no interior das jurisdições é bastante superficial, o que é problemático para a gestão como um todo, mas constitui-se também como uma solução para muitos dos atores envolvidos. Nas palavras do autor: “Há quem diga que, muitas vezes, “a ignorância protege”, porque à medida que você começa a se dar conta das interfaces e sobreposições de várias outras áreas, a responsabilidade aumenta.” (GAETANI, 2008, p. 40).

A fragmentação funciona também como mecanismo para evitar problemas relacionados à robustez das instituições, o que significa dizer que redundâncias encontradas entre as atuações institucionais, em muitos contextos, podem ser deliberadas e/ou naturalizadas por algumas agências com o objetivo de evitar rupturas entre estas e outras organizações e setores. Ao contrário do que postulou Peters (2005) em relação à importância dos procedimentos orçamentário-financeiros como auxiliares nos processos de promoção de ações coordenadas, Gaetani (2008) acredita que estes mecanismos não alavancam atuações intersetoriais ou interdepartamentais, ao contrário, eles favorecem perspectivas setoriais e fragmentadas, por se tratar de procedimentos que estabelecem limites financeiros, de alocação de recursos, às atuações dos agentes públicos. Em geral, não existem muitos incentivos para que estes agentes atuem para além do determinado por suas jurisdições previamente especificadas.

A literatura não apresenta de forma específica e detalhada os incentivos à promoção da coordenação e cooperação, como o faz com os constrangimentos. Entendemos que algumas características dos mecanismos de promoção apresentados na seção anterior e alguns trechos desta seção podem exemplificar este ponto do debate. Planos de carreira que permitam e incentivem a circulação dos servidores públicos entre as agências; políticas públicas que demandem atuação conjunta de diferentes agências públicas e setores da sociedade, desde sua elaboração; clareza em relação aos esforços que serão despendidos e resultados possíveis de ser alcançados (devendo os segundos serem maiores que os primeiros); a formação de coalizões políticas em torno de um tema ou demanda específica, conforme sinalizou Alexander (1993); e a capacidade de liderança e legitimidade das agências responsáveis pela execução das propostas, dentre outros fatores, são elementos que podem contribuir para que os mecanismos promotores de concertação sejam implantados de forma satisfatória, fazendo com que as atuações conjuntas ocorram.

O modo de organização das seções deste capítulo visou situar o leitor em relação ao tema abordado e suas múltiplas características. Como pôde ser percebido, os mecanismos de “coordenação e cooperação”, como estratégias, estruturas e ferramentas de gestão, vêm ganhando cada vez mais força no cenário contemporâneo, principalmente no âmbito das instituições públicas, que têm estado à procura de formas de trabalhar de maneira mais qualificada, com recursos aquém do necessário e tendo que atender um número ainda mais ampliado e diversificado de demandas.

É possível notar que, apesar de algumas divergências, as conceituações referentes ao tema são bastante próximas, tendo como elemento central a necessidade do exercício de atuações conjuntas entre setores, agências, políticas e gestores, com vistas a tornar as ações

públicas mais criativas e aumentar a eficiência, eficácia e efetividade das mesmas.

Muitos fatores influenciam os processos de utilização dos mecanismos que objetivam promover atuações concertadas e, conforme apresentado, estes mecanismos variam bastante em relação aos níveis de estruturação e formalização. Um dos modos utilizados para neutralizar alguns dos constrangimentos aos esforços de concertação tem sido a utilização de mais de um mecanismo de ativação ao mesmo tempo. Como vimos, também existem variados níveis e tipos de barreiras.

Os desafios e questionamentos sem resposta ainda são muitos. Contudo, acreditamos que por se tratar, ao mesmo tempo, de um conjunto de estratégias de gestão e de um campo de estudos muito recentes, alternativas às dificuldades encontradas irão emergir a partir da atuação das instituições e dos resultados de pesquisas acadêmicas. É nesta perspectiva que apresentaremos, no próximo capítulo, o histórico e cenário atual das políticas para juventude no Brasil e os dados empíricos sobre os esforços de coordenação e cooperação no âmbito das políticas públicas para a juventude oriundas dos três níveis de governo, implementadas no município de Belo Horizonte.

3 POLÍTICAS PÚBLICAS PARA JUVENTUDE: BRASIL, BELO HORIZONTE

Neste capítulo são apresentados e discutidos os principais pontos referentes ao debate internacional sobre as políticas para juventude e a entrada do tema na agenda dos governos democráticos pelo mundo. Procuramos trabalhar com os acontecimentos internacionais e seus respectivos reflexos na atuação do Governo Brasileiro. Os dados da pesquisa de campo sobre os mecanismos de coordenação e cooperação das políticas para juventude implementadas no município de Belo Horizonte também são apresentados de forma sistemática. A organização do capítulo é a seguinte: inicialmente, abordamos o tema das políticas para juventude no cenário internacional e os principais marcos que influenciaram a atuação dos governos latino-americanos e do Governo Brasileiro na produção de políticas para este público. Questões específicas relacionadas à condição juvenil e ao olhar da sociedade ocidental sobre as múltiplas e diversificadas características deste segmento populacional, também são problemas trabalhados por terem sido detectados com frequência na investigação de campo. Posteriormente, tratamos da situação das políticas para juventude no cenário nacional e da atuação dos municípios brasileiros junto ao público jovem. Em seguida, apresentamos os dados da pesquisa de campo em que (a) fizemos o levantamento dos programas e projetos voltados aos jovens belo-horizontinos e dos departamentos criados especificamente para atuar junto à temática, tanto da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte quanto do Governo do Estado de Minas Gerais; e (b) com base em critérios de categorização e seleção destas políticas, realizamos 18 entrevistas com gestores de diferentes níveis hierárquicos ligados às suas respectivas execuções. Entrevistamos 13 gestores de 10 iniciativas, das 46 divulgadas pela prefeitura municipal; e 05 gestores de 06 propostas divulgadas pelo governo do Estado como intervenções estaduais que atendem os jovens moradores de Belo Horizonte. Os critérios estabelecidos para a definição dos programas e órgãos analisados no capítulo subsequente também são apresentados.

3.1 Políticas públicas para Juventude no cenário internacional: notas sobre os marcos que influenciaram a atuação do governo brasileiro

De acordo com dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA (2008), as

questões ligadas à juventude brasileira vêm, ao longo das últimas décadas, ganhando centralidade na agenda pública e ascendente expressão institucional nos vários níveis de governo (Municipal, Estadual e Federal). Salienta-se, no entanto, que o avançado processo de discussão existente no país, atualmente, é fruto do debate internacional que vem se desenvolvendo ao longo da segunda metade do século XX e início do século XXI. Alguns fatos marcaram este debate e, conseqüentemente, tiveram influência nos processos de incorporação do tema “juventude” na agenda pública internacional, assim como no âmbito das realidades nacionais. Em 1965 foi firmado o primeiro compromisso da Organização das Nações Unidas (ONU) com a juventude. Duas décadas depois, em 1985, a instituição do ano internacional da juventude deu ao tema visibilidade e importância mundial. Em 1995 foi lançada uma estratégia internacional para o enfrentamento dos desafios ligados à juventude e em 2005 um informe sobre a situação da juventude no mundo, documentos, também da ONU, que tiveram grande repercussão internacional (IPEA, 2008).

Filgueiras (2006), em trabalho intitulado “*Institucionalidad, contenidos y alcance de las políticas para la juventud en Brasil*”, apresenta uma breve retrospectiva do processo de inclusão das políticas para juventude na agenda dos governos Latino Americanos. A autora chama atenção, principalmente, à influência dos organismos internacionais no desenrolar deste processo. A criação da Organização Ibero-americana de Juventude (OIJ) é um dos importantes marcos mencionados. Esta entidade foi criada como mecanismo de coordenação inter-governamental cujos objetivos almejavam: influenciar os governos nacionais para a inclusão do tema “juventude” em suas respectivas agendas públicas e o desenvolvimento das políticas em si mesmas, no que diz respeito à metodologia de atuação e concepção do público jovem com o qual se pretende trabalhar. Algumas das iniciativas da ONU listadas no parágrafo anterior também são mencionadas por Filgueiras (2006) como impulsionadoras da entrada do tema nas pautas dos governos nacionais da América Latina e da formulação de políticas voltadas ao público jovem em vários países desta região.

Filgueiras (2006) apresenta os dez pontos destacados pela Organização das Nações Unidas (s/d) e sugeridos aos países como elementos centrais para a elaboração das políticas públicas para juventude. Dentre estes pontos, quatro são bastante caros à discussão proposta nesta dissertação e, por isso, merecem ser destacados: a) “Participação: envolver todos os atores no desenho, implementação e avaliação das políticas de juventude.” (FILGUEIRAS, 2006, p. 04). Para que uma política seja exitosa, explica o texto, é necessário contar com a participação dos jovens, organizações juvenis, ONGs, níveis de governo e outras agências. A participação aumenta as probabilidades de criar políticas de juventude acertadas para cobrir as

necessidades dos jovens, além de possibilitar apoio e melhor compreensão dos objetivos das ações executadas; b) “Recursos: construir o perfil dos recursos disponíveis no país, incluindo políticas, programas e meios financeiros do governo, ONGs, organizações juvenis, iniciativa privada, redes existentes, experiência e marco legal.” (FILGUEIRAS, 2006, p. 04). Comparar as necessidades dos jovens com os recursos disponíveis e fixar metas de curto e longo prazo para desenhar o marco de ação são algumas recomendações deste item; c) “Estrutura institucional: estabelecer uma agência líder no governo.” (FILGUEIRAS, 2006, p. 04). A idéia central desta sugestão está pautada na concepção de que o desenvolvimento da juventude e, conseqüentemente, das políticas que visam atender este público necessita de um enfoque transversal e intersetorial. Esta agência líder pode ser um ministério ou um departamento que terá como objetivo coordenar as atividades dos diversos organismos em matéria de juventude, com o intuito de assegurar a integração efetiva destas políticas nos planos nacionais de desenvolvimento. Esta agência teria também a incumbência de promover a coerência entre as políticas e os programas das diversas áreas; d) “Informação: assegurar que as políticas nacionais de juventude sejam difundidas de maneira compreensiva para criar compromissos políticos e sociais em âmbito nacional e local.” (FILGUEIRAS, 2006, p. 04)⁷.

Os outros seis pontos elencados pela Organização das Nações Unidas e sugeridos aos países também são muito relevantes aos processos de formulação e implementação de políticas públicas voltadas à juventude. Dentre estes pontos estão presentes recomendações como: (i) definir o público com o qual o trabalho será realizado, por meio da identificação e análise dos diferentes perfis de jovens existentes em âmbito nacional, ou seja, ao falar em juventude em um dado país, de quem estamos falando exatamente? Estas questões são bastante discutidas por Rodrigues e Costa (2005) e Rodrigues (2009), que acreditam ser fundamental, para a efetividade e eficácia das ações voltadas aos jovens, uma definição prévia, clara e abrangente da concepção de juventude com a qual o setor que formula e implementa a política irá trabalhar; (ii) a importância de aprender com experiências de outros países que executam ações voltadas à juventude, tarefa que já vem sendo realizada pelo governo brasileiro; (iii) mobilização, formulação e aprovação de uma política nacional de juventude, proposta também em desenvolvimento no Brasil; (iv) flexibilidade para que haja adaptações das políticas nacionais aos contextos regionais e locais; e (v) implantação de sistemas de monitoramento e avaliação com vistas à redefinição de metas e objetivos de acordo com as necessidades encontradas nos contextos/processos de execução (Filgueiras,

⁷ O texto original encontra-se em espanhol. A forma como os pontos são apresentados neste trabalho é fruto da tradução realizada pelo autor.

2006).

Todos os pontos são extremamente caros aos processos de diagnóstico, formulação e implementação de ações voltadas ao público jovem. Contudo, as quatro recomendações elencados inicialmente (a, b, c & d) têm relações diretas com a problemática da coordenação e cooperação no âmbito das políticas públicas para juventude. A necessidade de criação de agências centrais de coordenação das políticas existentes, assim como a proposta de contar com vários setores da sociedade, diferentes agências e níveis governamentais para a formulação e execução das políticas, além da percepção da “comunicação/informação” como variável fundamental aos processos de “padronização” e estabelecimento de consensos na execução dos programas e projetos de grande abrangência, são fatores mencionados nestas recomendações que justificam nossa percepção da estreita relação das mesmas com o objeto desta dissertação. Contudo, concordamos com Filgueiras (2006) ao dizer que os países latino-americanos têm avançado de maneiras distintas em relação a estes dez pontos. Para a autora, eles indicam uma visão integral, articulada e, diríamos aqui, ideal, de trabalhar o problema e, por estes e outros motivos, não se encontram plenamente desenvolvidos nos países latino americanos. Rodriguez citado por Filgueiras (2006) coloca que desde o início da década de 1990, as políticas para juventude na América Latina têm se caracterizado por elevados níveis de fragmentação. Para o autor, as instituições governamentais especializadas em juventude, nos países onde foram criadas, não têm conseguido mudar os rumos desta situação. Isso ocorre por falta de apoio político e de recursos de diversas ordens, mas também pelas dificuldades das instituições executoras de se desapegarem de propostas que, além de serem pouco efetivas, geram conflitos institucionais durante os processos de execução. O autor aponta alguns fatores entendidos por ele como indispensáveis à construção de um cenário mais favorável à execução das políticas para juventude na América Latina. Nas palavras de Filgueiras (2006), estes fatores seriam os seguintes:

[...] definir con precisión y de manera consensuada una efectiva distribución entre los diferentes actores institucionales; concertación de esfuerzos entre los actores involucrados; creación y/o fortalecimiento de redes institucionales. Uno de los principales desafíos consiste en superar la separación, por un lado, entre las políticas sectoriales y, por otro, generar espacios específicos para la juventud [...] “de este modo, se podría intentar superar el aislamiento y la irrelevancia que han caracterizado históricamente a las políticas públicas de juventud impulsadas desde las instituciones públicas y privadas – especializadas, y la autarquía del conjunto de programas sectoriales específicos desplegados. (RODRIGUEZ apud FILGUEIRAS, 2006, p. 06).

Neste contexto, argumenta Filgueiras (2006), as instituições governamentais criadas

para atuar especificamente com as questões ligadas à juventude (ministérios, secretarias, coordenadorias, assessorias) têm grande importância estratégica. Principalmente no que diz respeito à coordenação e articulação das políticas em execução e no exercício de defender, demandar e sugerir dos/aos governos alocações de recursos e institucionalização de fluxos operacionais que contribuam com a qualificação dos processos de formulação e implementação das políticas. Na empiria, algumas das atribuições destas instituições têm sido: organizar a produção e difusão de informações e conhecimentos sobre a situação dos jovens em seus respectivos países, estimular debates, encontros, seminários, congressos e lançar publicações relacionadas à juventude (Filgueiras, 2006). No próximo capítulo apresentaremos informações e reflexões sobre estas instituições no caso brasileiro.

Outro ponto importante, presente entre as dez recomendações da ONU e que vem sendo discutido e investigado pelas pesquisas voltadas às temáticas relacionadas às “juventudes”, principalmente aquelas que trabalham com o recorte das políticas públicas voltadas ao atendimento deste público, são as concepções do “ser jovem” construídas pela sociedade e, conseqüentemente, presentes no interior das agências públicas responsáveis pela elaboração e execução das políticas. Rodrigues e Costa (2005), ao trabalhar com os pressupostos e contextos institucionais das políticas públicas para juventude, identificaram que boa parte dos programas e projetos voltados aos jovens no Brasil evidenciava correlações diretas entre três variáveis: (a) a concepção das instituições executoras sobre o público que elas objetivam atender, (b) as hipóteses destas instituições nos momentos de identificar e definir o problema a ser enfrentado e (c) o maior ou menor êxito das propostas. As concepções em torno do público jovem e as hipóteses que orientavam a resolução dos problemas relacionados ao mesmo refletiam, consideravelmente, na elaboração dos objetivos das ações e, conseqüentemente, na implementação e nos resultados alcançados.

Se o problema, por exemplo, os adolescentes infratores, é definido como principalmente um problema de segurança pública ou se como um problema eminentemente, digamos, de educação e socialização, as políticas serão de natureza distinta no conteúdo e no olhar sobre o público, atores diferentes serão protagonistas da política e, por último, mas não menos importante, os recursos materiais, humanos e institucionais terão destinos diferentes. Portanto, a própria definição sobre a natureza do problema tende a ser um aspecto conflituoso em muitos casos. (RODRIGUES; COSTA, 2005, p. 05).

Autores como Abad (2002), Sposito e Carrano (2003), Leão (2004), Dayrell (2005), Rodrigues e Costa (2005), Sposito, Silva e Souza (2006), IPEA (2008), Rodrigues (2009), entre outros, nos chamam atenção para o fato da juventude ter se inscrito como questão social

no mundo contemporâneo, inicialmente, a partir de dois olhares da sociedade em relação à condição juvenil: (a) *juventude como parcela “problemática”* da população, jovens vistos como problema social a ser enfrentado pela sociedade e o poder público, com o intuito de evitar possíveis riscos de “desorganização social”, e (b) *juventude como fase transitória para a vida adulta*, perspectiva em que os jovens são vistos como indivíduos que necessitam dos esforços conjuntos da família e da escola para se construírem como adultos socialmente ajustados e produtivos. A partir desta segunda vertente, os comportamentos juvenis entendidos pela sociedade como indesejáveis passaram a ser percebidos como desvios do processo de socialização. Ao longo das décadas, estes olhares foram se transformando. Mudanças econômicas, políticas e sociais influenciaram fortemente a percepção do mundo sobre a juventude. Novos olhares surgiram, mas, contudo, estas duas perspectivas iniciais continuaram vivas, seja como característica parcial de novas concepções ou mesmo em sua forma “bruta”, como pode ser percebido em determinados contextos nacionais, regionais, locais e setoriais.

Uma reconstrução da perspectiva da juventude como fase transitória, por exemplo, é a noção de *moratória social*. O período de moratória seria um interregno entre a infância e a vida adulta em que o indivíduo jovem tem a possibilidade de experimentação do mundo sem pressões e responsabilidades “adultas”, como, por exemplo, trabalhar (IPEA, 2008)⁸. O argumento utilizado nesta perspectiva é que tais experiências são importantes para a formação e desenvolvimento dos indivíduos, possibilitando-lhes períodos educacionais e de experimentação mais extensos. São feitas algumas ressalvas a esta concepção, principalmente no caso da América Latina e, especificamente, do Brasil, ao tratar dos jovens oriundos das classes menos favorecidas que precisam trabalhar e estudar ou até mesmo se dedicar exclusivamente ao trabalho pela necessidade de contribuir com a renda de suas respectivas famílias.

Nas décadas finais do século XX, a detecção demográfica do aumento do número de jovens no mundo fez emergir uma nova percepção sobre a juventude, que passou a ser vista pelos organismos multilaterais como *ator estratégico de desenvolvimento* (IPEA, 2008). Os jovens passaram a ser entendidos como um bônus extra da população economicamente ativa, que poderiam ser elementos importantes na dinâmica do crescimento econômico mundial. Este enfoque reatualizou a noção de juventude como fase preparatória da vida, mas sob outra

⁸ Os dados sobre as perspectivas/compreensões sociais relacionadas à juventude citadas pelo IPEA (2008) estão presentes em vários autores clássicos que se debruçaram sobre o tema. Contudo, para poupar tempo e destinar energia às demais questões que envolvem a investigação, estamos optando por nos valer da organização realizada pelo instituto sobre este ponto específico.

perspectiva. Aumentaram, por exemplo, as demandas junto ao poder público por serviços específicos para tal segmento populacional e por recortes geracionais nas políticas públicas já existentes, além do maior incentivo à participação política dos jovens, que teve como base conceitual a noção de *protagonismo juvenil* (IPEA, 2008). No entanto, no mesmo período em que foi detectado o crescimento da população jovem no mundo, teve início a crise mundial do emprego. Iniciada nos países desenvolvidos e atingindo o Brasil durante a década de 1980, a crise fez com que a perspectiva da juventude como bônus demográfico para o desenvolvimento recuasse, provocando ainda uma distorção do olhar construído sobre os jovens naquela ocasião. De potenciais trabalhadores, o grande contingente juvenil passou a ser estigmatizado como potenciais desempregados. Este contexto provocou as seguintes situações: (a) os jovens das classes mais favorecidas ampliaram o período de “moratória social”, tornando ainda mais tardia sua entrada no mercado de trabalho e, em muitas situações, no mundo adulto; e (b) os jovens das classes populares, vendo-se, muitas vezes, obrigados a trabalhar, acabaram se submetendo a vínculos empregatícios precários.

Embora sob contextos e características diferentes, em ambas situações temos um fator comum: o jovem ampliando seu período de dependência familiar. Este cenário tem provocado, ao longo das últimas décadas, um fenômeno conhecido como “*prolongamento da juventude*”. Este, por sua vez, não ocorre apenas em função das dificuldades de entrar satisfatoriamente no mercado de trabalho. Mudanças nos padrões culturais das sociedades em relação aos comportamentos sexuais, nupciais e os novos arranjos familiares também são variáveis que influenciam esta situação. Importa dizer que o fenômeno do “*prolongamento da juventude*” tem acarretado o que se convencionou chamar de *dessincronização das passagens* (IPEA, 2008). Este conceito nomeia e abriga um conjunto de situações que vêm ocorrendo entre os jovens contemporâneos. É comum, atualmente, encontrar indivíduos dentro da faixa etária da juventude, 15 a 29 anos, vivenciando papéis “adultos” sem desvincular-se de seus respectivos núcleos familiares. Por exemplo: jovens que criam seus filhos na casa de seus pais e jovens que continuam morando com os pais, mesmo sendo financeiramente independentes (IPEA, 2008).

Além da *dessincronização das passagens*, outra questão ligada à crise mundial do emprego e ao conseqüente prolongamento da juventude é a atualização, no caso dos jovens pobres, da noção de *juventude como problema*. Em virtude das dificuldades encontradas para participar de forma “produtiva” da sociedade, da forma como o sistema capitalista e seus desdobramentos culturais entendem esta produtividade, e em conseqüência das múltiplas carências de seus respectivos contextos, os jovens das classes populares acabam sendo

associados às várias práticas ilícitas existentes e vistos como potenciais infratores (Sposito; Carrano, 2003, Dayrell, 2005 e IPEA, 2008).

Em artigo intitulado *Juventude e políticas públicas na América Latina e Europa: diferentes olhares, diferentes ações*, Rodrigues (2009) apresenta a diversidade de concepções existentes em relação ao “ser jovem” e operacionaliza um modelo condensado de classificação que, ao aproximar as percepções e posturas da sociedade em relação a este segmento populacional, torna a tipificação dos olhares existentes mais simples e didática. A autora menciona que este emaranhado de olhares é, historicamente, presente nos debates sobre juventude e fornecedor de traços às perspectivas/olhares sobre os jovens no contexto contemporâneo, as percepções citadas pela autora são as seguintes: (a) *juventude como categoria social*, (b) *juventude como período de transição para a vida adulta*, (c) *juventude como grupos culturais autônomos*, (d) *jovens como grupo de risco*, (e) *jovens como sujeito de direitos*, (f) *jovens como atores estratégicos de desenvolvimento* e (g) *jovens como instrumentos de construção do capital social*⁹. Perspectivas que também são mencionadas, quase em sua totalidade, em outros trabalhos que abordam este recorte temático. Alguns destes trabalhos foram, inclusive, citados nesta seção, como, por exemplo: Filgueiras (2006), Sposito e Carrano (2003) e o próprio IPEA (2008). Contudo, Rodrigues (2009) vai trabalhar com a perspectiva de que os eixos/percepções encontrados na literatura estão entrelaçados em muitos pontos. O enfoque “jovens como atores estratégicos de desenvolvimento”, por exemplo, estaria intimamente relacionado à perspectiva “jovens como agentes de construção do capital social”, tendo em vista que ambos estão relacionados às noções de construções coletivas por meio da participação social.

A partir de pontuações em relação às possíveis aproximações e possibilidades de condensação das perspectivas, a autora sugere uma nova forma de categorização que ela acredita clarear e tornar mais inteligível o conjunto de percepções sobre a juventude, presente nos trabalhos teóricos e nos critérios utilizados para as formulação e implementação das políticas destinadas a este segmento populacional. Esta categorização é a seguinte: i) *Jovens como categoria social*: perspectiva fundamentada nas características físicas específicas da juventude e voltada às questões ligadas à sexualidade e às funções reprodutivas dos jovens; ii)

⁹ Vive-se a simultaneidade de tempos no debate sobre juventude, o que faz a convivência, muitas vezes dentro de um mesmo aparelho de Estado, de orientações tais como as dirigidas ao controle social do tempo juvenil, à formação de mão-de-obra e também as que aspiram à realização dos jovens como sujeitos de direitos. No que pese o maior ou menor predomínio de determinada tendência ao longo da história [...] Os jovens são vistos como problemas ou como setores que precisam ser objeto de atenção. Manter a paz social ou preservar a juventude? Controlar a ameaça que os segmentos juvenis oferecem ou considerá-los como seres em formação ameaçados pela sociedade e seus problemas? (LAGREE apud SPOSITO; CARRANO, 2003, p. 18-19).

Jovens como grupo de risco: percepção que entende os jovens como sujeitos mais expostos aos riscos sociais, tanto em função da experimentação do novo quanto em virtude das atitudes e comportamentos de transgressão, tidos como inerentes a este período da vida. Esta perspectiva está diretamente relacionada à representação social do jovem como ameaça à ordem social, argumenta a autora. Para ela, a percepção do jovem como “*sujeito de direitos*” também estaria presente nesta perspectiva, tendo em vista que é devido à percepção da juventude como grupo de risco que o Estado volta suas atenções a este segmento populacional, propondo múltiplas ações, projetos e programas destinados a inseri-los na ordem social estabelecida; iii) *jovens como atores sociais relevantes e agentes de mudança*: perspectiva que decorre do conceito de *protagonismo juvenil*, mas que traz traços da concepção do *jovem em situação de risco* com uma nova roupagem. O jovem passa a ser compreendido como potencialmente capaz de promover, lidar e adequar-se às novas situações e mudanças. Eles passam a ser percebidos como atores-chave dos processos participativos da sociedade e predispostos a tal participação, o que estaria relacionado, também, à *constituição de capital social individual e coletivo* (Rodrigues, 2009).

A partir desta nova tipificação, Rodrigues (2009) discute e apresenta as implicações das percepções nos processos de formulação e implementação das políticas destinadas ao público jovem. Quais as características dos programas e projetos desenhados e implementados a partir destas diferentes concepções? Para a autora, as ações pautadas na perspectiva da *Juventude como categoria social*, que enfatiza a faixa etária do público atendido e os aspectos biológicos e psicológicos específicos desta etapa do ciclo de vida, tendem à criação de espaços voltados para discussão dos problemas identificados como pertencentes à condição juvenil e ao estabelecimento de localidades específicas para o atendimento das demandas ligadas à saúde, educação, qualificação profissional, assim como o apoio às suas respectivas famílias. Já as políticas implementadas a partir da concepção do jovem como *grupo de risco* tendem a ofertar atividades para ocupar o tempo livre dos jovens e estabelecer fluxos de trabalho entre o Poder Judiciário e o Poder Executivo, com o intuito de garantir atendimento e possibilidade de recuperação aos jovens autores de atos infracionais. Nas propostas pautadas na perspectiva dos *Jovens como atores sociais relevantes e agentes de mudança* (protagonismo e participação social), existe um pressuposto de que os espaços e oportunidades voltados à participação política da juventude são demasiadamente escassos. Por isso, são criados novos espaços institucionalizados de participação política/social e os programas implementados focam a garantia e exercício dos direitos, incentivando o jovem ao empreendedorismo social e mercadológico.

A influência das concepções de juventude nos desenhos e implementações das políticas destinadas aos jovens é ponto extremamente relevante para o debate sobre políticas públicas para juventude e, especificamente, às questões relacionadas à concertação, ou inexistência desta, no âmbito destas políticas. A falta de clareza em relação ao público atendido, muitas vezes em questões básicas como a faixa etária que está sendo compreendida como juventude (Sposito; Carrano, 2003 & Sposito; Silva e Souza, 2006), certamente influencia o conjunto das ações, tornando-as “nebulosas” em seus objetivos e, com isso, fragmentadas, sobrepostas, em uma palavra, descoordenadas¹⁰. Contudo, embora seja reconhecidamente relevante o exercício de organização das concepções, realizado por Rodrigues (2009), questionamos se este é o melhor caminho para a compreensão do emaranhado de olhares, perspectivas e posturas existentes. Não haveria uma simplificação da realidade empírica neste exercício? Estar próximo à multiplicidade dos aspectos existentes na realidade não é o que torna o problema mais rico, real e complexo? A aglutinação de perspectivas construídas, mesmo que de forma dinâmica, em períodos históricos distintos é o melhor caminho para organizar esta realidade de “coisas”? Na empiria seria possível verificar estas junções ou as políticas apresentam uma realidade mais complexa e diversificada? São questões que não serão respondidas neste trabalho, cujo foco é outro, mas que contribuem para clarear nosso ponto de vista em relação às diversas concepções existentes sobre a(s) “juventude(s)” no mundo. Por terem sido construídas em momentos históricos e sob a influência de questões e atores sociais distintos, optamos pela permanência/utilização das concepções sem aglutiná-las, conforme foram apresentadas anteriormente com base em Sposito e Carrano (2003) e IPEA (2008). Os dados da pesquisa de campo indicaram que, na empiria, o que existe é a multiplicidade e divergência entre todas estas percepções. No entanto, trabalhamos sempre com a perspectiva de que, por se tratar de fenômenos sociais, podemos encontrar respostas distintas para fatos idênticos. Em geral, muitas das diferentes explicações dadas a um mesmo fato contam com abordagens e estruturações bem sustentadas, argumentos convincentes, persuasivos e bom grau de legitimidade e validade científica, mesmo partindo de pontos de vista teóricos e/ou metodológicos distintos. A realidade deve ser lida a partir da multiplicidade de olhares existentes. Só assim será possível despertar a complexidade “contraditória” que a constitui.

¹⁰ Em pesquisa sobre as políticas para juventude no Brasil, Sposito e Carrano (2003) identificaram que os programas executados tinham distintas definições em relação ao público jovem. Algumas das definições encontradas continham crianças e adultos incluídos no foco do atendimento informado como políticas para juventude. Exemplo: “faixa-etária entre 10 e 24 anos”(crianças incluídas). De acordo com os autores, não havia totalidade orgânica, nem compreensão sistêmica em relação à focalização no segmento jovem.

Neste cenário de forte crescimento e visibilidade da(s) “juventude(s)” enquanto categoria, tema e problema social, vista(s) (as juventudes) pela sociedade a partir de diversos prismas e sendo múltipla em seus aspectos, intensificou-se, também no caso brasileiro, o processo de discussão sobre suas especificidades. Trataremos, a seguir, da mobilização social em torno das questões juvenis, ocorrida nas últimas três décadas no Brasil, que culminou no desenho institucional que atualmente dá corpo às políticas públicas voltadas a este segmento da população.

3.2 Contextualizando a atuação do poder público brasileiro junto à juventude: um breve resgate histórico

Em pesquisa sobre a atuação da Secretaria Nacional de Juventude durante o primeiro mandato do Governo Lula, Gontijo (2007) identificou e sistematizou a trajetória de construção da agenda de políticas públicas para juventude no país. É com base neste e em outros estudos, que trabalharam neste exercício de reconstrução e resgate, como Rua (1998), Sposito e Carrano (2003) e Filgueiras (2006), entre outros, que pretendemos levar a cabo a proposta explicitada no título desta seção.

Ao discorrer sobre tal problemática, Sposito e Carrano (2003) acreditavam que o ano da publicação do artigo citado era o momento oportuno para uma revisão do processo histórico de construção das políticas para juventude no cenário brasileiro. Naquela conjuntura inaugurava-se um novo período político no país com a posse do candidato do Partido dos Trabalhadores (PT) – Luiz Inácio Lula da Silva – à Presidência da República. As perspectivas de mudanças e avanços ensejadas pela eleição do novo governo tornavam necessário, argumentam os autores, o exercício de voltar os olhos às ações públicas para juventude formuladas e implementadas até aquele momento, principalmente àquelas que surgiram durante o segundo mandato do Governo Fernando Henrique Cardoso (PSDB) – período compreendido entre 1999 e 2002 – em que houve um considerável aumento das ações, projetos e programas públicos federais implementados para atender o público jovem. Os autores objetivavam contribuir para que os “desacertos”, até então costumeiros na execução de tais políticas, pudessem ser evitados na nova fase/gestão que se inaugurava. Para tanto, seria necessário explicitar e refletir sobre os acertos e equívocos ocorridos até ali. Contudo, voltaremos a um período um pouco anterior desta construção histórica. Objetivamos fazer um

breve resgate da trajetória que culminou nas instituições e nos marcos legais existentes no Brasil atualmente, o que torna necessário apresentar algumas informações pgressas.

A partir de diagnóstico realizado em 1995 sobre a situação dos jovens no Brasil, Rua (1998) concluiu que a juventude não era reconhecida como objeto de ações específicas por parte dos governos, principalmente no nível federal. Durante os anos noventa, mais precisamente no período anterior a 1995, os problemas ligados às questões juvenis eram tratados como um “estado de coisas”, expressão utilizada pela autora para designar um olhar diferente daquele que os governos e a sociedade passam a ter de um problema social quando o mesmo entra, de fato, na agenda pública, passando a ser compreendido como um “problema político”, ou seja, situação que necessita de políticas públicas para ser resolvida. Ao investigar, no âmbito do Governo Federal, as políticas de Educação, Saúde e Trabalho e suas respectivas atuações junto ao público jovem, a autora identificou que em nenhum dos três setores os jovens brasileiros poderiam contar com atendimentos específicos às suas realidades. Os jovens eram atendidos pelas políticas sociais, destes setores, que estavam voltadas a todas as faixas etárias, não havendo nenhuma preocupação com as singularidades de tal público. Sposito e Carrano (2003), concordando com Rua (1998), colocam que as questões da juventude no Brasil, diferentemente do que ocorreu na realidade latino-americana como um todo, tendeu a permanecer, durante muito tempo, mais como “estado de coisas” do que como “problemas políticos”. Mas apesar da omissão do poder público federal, as características da juventude brasileira começavam, naquele contexto, a ganhar visibilidade e contar com propostas de atendimento, mesmo que de forma fragmentada e descontínua, no âmbito das entidades da sociedade civil e, também, em alguns municípios brasileiros, que passaram a compreender e reconhecer os jovens como público singular que necessitava e tinha direito de contar com propostas públicas voltadas ao atendimento de suas especificidades.

A partir do final da década de 1990 e início dos anos 2000, este cenário começa a ser alterado, podendo ser observadas implementações de iniciativas públicas nacionais, estaduais e municipais, contando com parceiros da sociedade civil e setor privado, voltadas ao público jovem em suas múltiplas características e necessidades (Sposito; Carrano, 2003). Durante os dois mandatos do Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) foram formuladas e implementadas diversas iniciativas federais (envolvendo vários ministérios). No entanto, como é comum nos processos de formulação e implementação, estas políticas, assim como outras, foram resultado de intensos conflitos em torno de recursos e bens públicos escassos, realidade que, junto com outras variáveis, contribuiu para o estabelecimento de

constrangimentos à atuação concertada no âmbito do poder público federal em relação a tais políticas. Por estes e outros motivos, como, por exemplo, o fato de se tratarem de políticas muito recentes, não havia, naquele contexto, esforços de articulação entre as diversas propostas executadas com o objetivo de construir um campo ou plano específico de políticas públicas. Situação agravada: (a) pela existência de múltiplas concepções acerca das necessidades e formatos de atuação junto ao público jovem, tanto no interior do poder público quanto junto à sociedade civil e aos grupos juvenis e (b) pela inexistência, naquela ocasião, de uma organização imbuída de autoridade para coordenar tais processos de formulação e execução. Conforme discutido em seção anterior, Rodrigues e Souza (2005) entendem que o desenho das ações, projetos e programas públicos é impactado pelas concepções de juventude que o embasa. Contudo, para Sposito e Carrano (2003) os desenhos destes programas podem, também, influenciar os processos sociais de construção de imagens/representações em relação aos indivíduos jovens. Para os autores, a falta de coordenação e estabelecimento de consensos em relação à condição juvenil e às atuações públicas que objetivava atender o público jovem no período 1995-2002 é um legado que o cenário das políticas públicas para juventude atual herdou. A ausência de planejamento no início das implementações tem incidências negativas sobre o conjunto das políticas para juventude nacionais, regionais e locais e, também, sobre o olhar da sociedade em relação aos jovens, até nos dias atuais.

Outro ponto importante que fez com que a sociedade brasileira e, conseqüentemente, o poder público direcionassem atenção aos direitos dos adolescentes e jovens foi a promulgação da Lei Federal nº 8.069, de 13 de julho de 1990, mais conhecida como Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). O próprio processo de sua constituição foi um exercício de ampla mobilização envolvendo o poder público e vários segmentos da sociedade civil. Embora o Estatuto da Criança e do Adolescente tenha importância notória na intensificação das discussões sobre juventude no país, especialmente em relação aos jovens – adolescentes, o duplo recorte contido em suas determinações em relação à juventude – etário & econômico social – acabou impondo formatos específicos de atuação do poder público junto ao segmento jovem (Sposito; Carrano, 2003). Assim, uma grande parcela dos jovens, ao completar 18 anos ou não se encaixando no perfil sócio-econômico determinado pelo estatuto, acabavam ficando descobertos pelas atuações estatais. Os jovens pobres oriundos de setores populares urbanos e rurais e aqueles da classe média urbana empobrecida eram os mais prejudicados, ou seja, a grande maioria do segmento populacional estava excluída das ofertas do poder público. Destas constatações surgiu a necessidade de discutir e elaborar uma legislação que tratasse,

especificamente, das questões ligadas à juventude¹¹.

É ponto central em uma análise sobre as políticas públicas para juventude, no Brasil, destacar a pouca capacidade de coordenação destas ações no âmbito do governo federal durante os anos de 1995 até 2002 (Sposito; Carrano, 2003). Importa destacar que neste período foram formuladas e implementadas 24 iniciativas federais, entre programas e projetos, destinados exclusivamente ao público jovem. A necessidade de coordenação, argumentavam os autores naquela ocasião, está relacionada, principalmente: (a) ao fato de se tratar de políticas públicas voltadas a um recorte etário ou fase específica da vida que precisa ser assistida, em suas singularidades, por todas as dimensões e setores disponíveis, além (b) da necessidade de melhoria da eficiência dos gastos públicos, imprescindível à toda administração pública.

No final do segundo mandato do Governo Fernando Henrique Cardoso – período de transição para o primeiro mandato do Governo Lula – o tema ampliou sua visibilidade e força política em função de intensos debates promovidos e sustentados, sobretudo, pelas organizações da sociedade civil. Para Sposito e Carrano (2003), o novo governo herdava desafios de difícil resolução. Seria preciso avançar para perspectivas além das doutrinas de segurança pública e “assistência social tutelada”, bastante presentes entre as propostas executadas até aquele momento, e trabalhar no sentido da constituição de um sistema nacional de atendimento ao público jovem com marcos legais e normatizações operacionais específicas.

Empossado em 2003, o Governo Lula, reconhecendo a importância da matéria, incentivou e liderou, por meio de sua base governista no Congresso, discussões sobre temas relacionados ao público jovem (no âmbito do Poder Legislativo Federal) e, no Poder Executivo, formulou e reformulou iniciativas dirigidas à melhoria das condições sociais desta parcela da população brasileira. Inicialmente, foram implementadas ações voltadas aos jovens das camadas populares, tanto do meio urbano quanto rural (Sposito; Corrachano, 2005). Por meio do relatório preliminar da “Comissão Especial Destinada a Acompanhar e Estudar Propostas de Políticas Públicas para a Juventude” - CEJUVENT (2004), é possível acessar o processo de elaboração de um conjunto de leis, resoluções e portarias federais que configuraram os esforços do Governo Lula, em seu primeiro mandato, em torno de uma política nacional voltada à juventude.

Idealizada pela “Frente Parlamentar em Defesa da Juventude”, a CEJUVENT foi

¹¹ Segmento populacional compreendido, a partir de orientações internacionais e discussões que envolveram os diversos setores da sociedade brasileira, como indivíduos com idade entre 15 e 29 anos.

instalada em 07 de abril de 2003, por ato da Presidência da Câmara dos Deputados, que respondia ao requerimento apresentado por parlamentares de diversos partidos. A comissão iniciou seus trabalhos no dia 15 de maio do mesmo ano, criando grupos temáticos para abordar os diferentes aspectos da matéria em discussão. Participaram destes grupos: ministros e secretários de estado, representantes do Ministério Público e de organizações governamentais e não-governamentais, além de especialistas e estudiosos da juventude. Em setembro de 2003, integrantes da comissão realizaram algumas viagens internacionais com o objetivo de conhecer a legislação e a estrutura das políticas nacionais de juventude em outros países. Juntos, os parlamentares estiveram na Espanha, Portugal e França. Quatro órgãos, em especial, foram visitados e estudados: o Conselho da Juventude e o Instituto da Juventude da Espanha, o Instituto da Juventude de Portugal e o Instituto da Juventude da França. Por iniciativa e solicitação da Presidência da República, implantou-se também um Grupo Interministerial, reunindo 19 ministérios. Este grupo produziu, sob a coordenação da Secretaria-Geral da Presidência da República, um diagnóstico amplo sobre a temática (Relatório da CEJUVENT, 2004).

A CEJUVENT concluiu os trabalhos ressaltando que: (a) em virtude da variedade e complexidade dos temas abordados, a continuidade do processo demandava, primeiramente, a elaboração de um marco legal que pudesse, a médio prazo, culminar em um Estatuto ou Plano Nacional da Juventude; e (b) salientando a importância da criação de um órgão público específico para tratar dos assuntos de interesse da juventude. Recomendou-se que este órgão fosse um Conselho Nacional de Juventude, conforme o modelo em prática na Espanha, e que fosse também instituído o Instituto Brasileiro da Juventude, órgão que deveria estar vinculado à Presidência da República (Relatório da CEJUVENT, 2004).

A partir do relatório da comissão parlamentar, suas conclusões e recomendações, e com base no diagnóstico e sugestões do Grupo Interministerial, uma série de leis e portarias foram sendo elaboradas e sancionadas de acordo com o proposto, culminando na implantação da Secretaria Nacional de Juventude e do Conselho Nacional de Juventude em 2005.

Incorporando as contribuições dos Poderes Legislativo e Executivo, e tendo como elemento político de fundo as demandas e pressões da sociedade civil organizada, desenhou-se uma primeira proposta de Política Nacional de Juventude. Para coordená-la, o governo federal criou a *Secretaria Nacional de Juventude* (SNJ), vinculando-a à Secretaria-Geral da Presidência da República, e o *Conselho Nacional de Juventude* (CONJUV), que, acoplado à SNJ, tornou-se um elemento importante no esforço de coordenação entre as diversas ações voltadas ao público jovem já existentes no âmbito do governo federal. A criação da Secretaria

Nacional da Juventude efetivou-se mediante a justificativa de implementação de um programa, entendido pelo governo como de caráter emergencial, que objetivava atuar diretamente junto à juventude pobre do país, o *Programa Nacional de Inclusão de Jovens* (PROJOVEM).

Vinculados à Secretaria-Geral da Presidência da República, os três arranjos faziam parte de uma mesma proposta. O PROJOVEM constituiu-se como projeto sócio-pedagógico a ser realizado diretamente junto aos jovens pobres, objetivando suprir lacunas educacionais e de formação social e política. O desenho institucional do programa repassava recursos financeiros diretamente aos governos municipais. Opção do governo federal que, para Gontijo (2007), sinalizava a intenção de contar com a participação do nível municipal de governo na implementação da Política Nacional de Juventude que, para se efetivar, demandaria a criação de outras estruturas institucionais, como coordenadorias e conselhos, nos outros dois níveis da federação (estadual e municipal).

Ao Conselho Nacional da Juventude caberia coordenar as discussões e deliberações sobre as políticas públicas para o público jovem, servir como instância de articulação dos demais setores do governo e suas respectivas ações em torno da temática, e aproximá-los das organizações da sociedade civil, que já dispunham de experiência no trabalho com jovens.

Em 14 de julho de 2005, o Vice-Presidente da República, no exercício do cargo de Presidente da República, sancionou o Decreto-Lei N.º 5.490, que dispunha sobre a composição e funcionamento do Conselho Nacional da Juventude. De acordo com o decreto, compete ao Conselho: (a) propor estratégias de acompanhamento e avaliação da política nacional de juventude; (b) promover a realização de estudos, debates e pesquisas sobre a realidade da situação juvenil, com o objetivo de contribuir na elaboração de propostas de políticas públicas; (c) apoiar a Secretaria Nacional de Juventude na articulação com outros órgãos da administração pública federal, governos estaduais, municipais e do distrito federal; (d) apresentar propostas de políticas públicas e outras iniciativas que visem assegurar e ampliar os direitos da juventude; (e) articular-se com os conselhos estaduais e municipais de juventude e outros conselhos setoriais, para ampliar a cooperação mútua e o estabelecimento de estratégias comuns de implementação de políticas públicas de juventude e (f) fomentar o intercâmbio entre as organizações juvenis do país e do mundo. Para tanto, o órgão seria composto de 1/3 de representantes do Poder Público e 2/3 de representantes da sociedade civil¹².

¹² A portaria N° 123, de 03 de agosto de 2006, que dispõe sobre a composição e funcionamento do Conselho Nacional de Juventude, designa membros dos seguintes Ministérios e Secretarias para compor o conselho:

Já a Secretaria Nacional de Juventude seria a instituição criada com o objetivo de tratar exclusivamente dos assuntos relacionados às demandas de ações públicas para jovens no interior do Poder Executivo. A estrutura, assim criada, serviu também à função de tornar público, junto à sociedade e aos demais setores do governo, o posicionamento político da presidência da república em relação ao segmento jovem da população brasileira (Gontijo, 2007). De acordo com a lei 11.129, de 30 de junho de 2005, e seu complemento, o Decreto N.º 5.849, de julho de 2006, compete à Secretaria Nacional de Juventude, entre outras atribuições: (a) formular, supervisionar, coordenar e articular todos os programas e projetos destinados, em âmbito federal, aos jovens na faixa etária entre 15 e 29 anos, ressalvadas as determinações do Estatuto da Criança e do Adolescente; (b) articular, promover e executar programas de cooperação com organismos nacionais e internacionais, públicos e privados, voltados à implementação de políticas para a juventude e (c) desempenhar as atividades de Secretaria-Executiva do Conselho Nacional de Juventude. Ficava assegurada a participação da Secretaria também no controle e acompanhamento de ações do governo ligadas à saúde, educação, trabalho e defesa (militar) que envolvam este público.

Em âmbito nacional, além da estrutura mencionada, existe um conjunto de programas e projetos que, atualmente, somam 17 iniciativas voltadas ao atendimento do público jovem¹³. Estas são desenvolvidas por 08 ministérios distintos, 03 secretarias nacionais/especiais¹⁴, universidades, instituições não-governamentais com e sem fins lucrativos, além dos entes federados estaduais e municipais que atuam diretamente na execução da maioria destas propostas (Gontijo (2007); Site da Secretaria Geral da Presidência da República (2007) e IPEA, 2008)¹⁵.

Secretaria-Geral da Presidência da República, Ministério da Educação, Ministério do Trabalho e Emprego, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Ministério da Saúde, Ministério da Ciência e Tecnologia, Ministério da Cultura, Ministério da Defesa, Ministério do Turismo, Ministério do Desenvolvimento Agrário, Ministério do Esporte, Ministério do Meio Ambiente, Ministério da Justiça, Gabinete de Segurança Institucional, Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, Secretaria Especial de Direitos Humanos, além de Representantes dos Poderes Públicos Estaduais ou do Distrito Federal, Municipal e Legislativo Federal, além de representantes de 37 entidades que atuam na defesa e promoção dos direitos da juventude. Em sua composição foram contemplados os diversos espectros ideológicos e as diferentes etnias. De acordo com Filgueiras (2006), o conselho é formado por 60 conselheiros, sendo 20 representantes do poder público e 40 representantes das sociedade civil.

¹³ PROJOVEM Urbano, PROJOVEM Trabalhador, PROJOVEM Campo, PROJOVEM Adolescente, Projeja, Soldado Cidadão, Empreendedorismo Juvenil, Jovem Aprendiz, Universidade para Todos (PROUNI), Projeto Rondon, Nossa Primeira Terra, PRONAF Jovem, Bolsa Atletas, Escola Aberta, Pontos de Cultura, Segundo Tempo, Juventude e Meio Ambiente.

¹⁴ Ministério da Educação, Ministério do Trabalho e Emprego, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Ministério do Desenvolvimento Agrário, Ministério da Defesa, Ministério do Esporte, Ministério do Meio Ambiente, Ministério da Cultura, Secretaria Geral da Presidência da República, Secretaria Especial de Direitos Humanos (Vinculada à Presidência da República) e Secretaria Nacional de Juventude (Também Vinculada à Presidência da República).

¹⁵ Salienta-se ter sido aprovada pelo Congresso Nacional em abril de 2009, estando no aguardo da sanção do

Salienta-se que até novembro de 2007 o governo federal contava com 19 iniciativas voltadas ao público jovem. Contudo, no decorrer deste mesmo ano (2007), em virtude do processo de elaboração da Agenda Social do Governo Lula (PT), sob coordenação da Secretaria Geral da Presidência da República, os Ministérios do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, do Trabalho e Emprego, da Educação, a Secretaria Especial de Direitos Humanos e a Secretaria Nacional de Juventude discutiram e elaboraram uma nova configuração do Programa Nacional de Inclusão de Jovens (PROJOVEM), que passou a ser um conjunto integrado de ações voltadas aos jovens Brasileiros. A Medida Provisória nº 411, de 22 de dezembro de 2007, determina que o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (PROJOVEM), destinado aos indivíduos na faixa etária compreendida entre 15 e 29 anos, passará a ser executado a partir da conjugação de esforços da Secretaria-Geral da Presidência da República/Secretaria Nacional de Juventude e dos Ministérios da Educação, Trabalho e Emprego e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, sendo observadas as características de intersetorialidade e sem o prejuízo da participação de outros órgãos e entidades do Poder Executivo Federal. Para tanto, quatro programas já existentes, voltados ao atendimento do público jovem, foram reformulados e incorporados em uma única proposta de atuação mais ampla e abrangente: O PROJOVEM, já existente, passou a se chamar *PROJOVEM Urbano*; o Programa Saberes da Terra tornou-se *PROJOVEM Campo*, oferecido apenas aos jovens do meio rural; os programas Consórcio Social da Juventude, Juventude Cidadã e Escola de Fábrica foram aglutinados sob o nome de *PROJOVEM Trabalhador*; e o Programa Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano (Programa para Jovens em Belo Horizonte), passou a se chamar *PROJOVEM Adolescente* (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - Secretaria Nacional de Assistência Social/PROJOVEM Adolescente: Traçado metodológico, 2008).

A proposta do novo PROJOVEM é uma tentativa de atuação integrada e continuada junto à população jovem das classes populares do país. O objetivo é oferecer um processo de atendimento que se inicia no primeiro período da juventude (adolescência) e passa: (a) pela possibilidade de retomada e conclusão dos ciclos formais da educação escolar, (b) pelas possibilidades e oferta de condições para inserção dos jovens no mercado de trabalho, até (c) a entrada dos mesmos na universidade. Embora não componha o conjunto PROJOVEM, o *PROUNI (Programa Universidade para Todos)* é mencionado nos documentos que orientam

Presidente da República, a Proposta de Emenda Constitucional - PEC da Juventude - em tramitação e debate no congresso desde 2003. A emenda dispõe sobre a proteção dos direitos econômicos, sociais e culturais da juventude brasileira.

os municípios na execução do PROJOVEM. Um dos fluxogramas contidos nestes documentos apresenta o raio de cobertura/proteção e trajetória pretendida para os jovens atendidos. As atividades são iniciadas no *PROJOVEM Adolescente* e vão até à universidade, por meio do *Programa Universidade para todos* (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - Secretaria Nacional de Assistência Social/PROJOVEM Adolescente: Traçado metodológico, 2008).

Esta é, portanto, a estrutura existente no governo federal, atualmente, destinada à gestão política e executiva das ações públicas voltadas à juventude brasileira. Trata-se de um conjunto de instituições, programas e projetos ainda em processo de institucionalização e com muitos detalhes a serem ajustados, mas que, a nosso ver, já podem ser reconhecidos como um grande avanço deste campo de atuação no país. Vale lembrar que, como vimos anteriormente, no período anterior ao ano de 2004, o governo federal contava com um grande número de ações voltadas ao público jovem que, embora importantes naquela conjuntura, funcionavam de forma fragmentada e desarticulada. A criação de instituições como a Secretaria Nacional de Juventude e o Conselho Nacional de Juventude, além da reorganização e execução do novo PROJOVEM, indicam passos importantes da postura política do país frente ao problema, embora a desarticulação entre as ações ainda persista. Outro ponto importante de ser mencionado é o aumento do número de iniciativas municipais e do envolvimento dos municípios com propostas de outros entes federados destinadas ao público jovem (Sposito, Silva e Souza, 2006), dado que indica o fortalecimento do tema, também, na agenda dos governos locais. Em seguida apresentaremos algumas informações sobre a atuação dos municípios junto aos jovens brasileiros.

3.3 Políticas Públicas para Juventude e Poder Local no Brasil

De acordo com Filgueiras (2006), ressalvadas poucas exceções, grande parte das políticas para juventude formuladas pelo governo federal brasileiro são implementadas nos e/ou pelos municípios. Em pesquisa que objetivou fazer um balanço das políticas para juventude executadas pelo poder local em 08 regiões metropolitanas brasileiras, totalizando 74 municípios, Sposito, Silva e Souza (2006) identificaram 796 iniciativas, muitas das quais formuladas e implementadas pelos próprios municípios. Os autores destacam que a partir do processo de democratização da década de 1980, as gestões municipais ganharam grande

importância, tornando-se campos privilegiados para análises/pesquisas voltadas às questões públicas, sejam estas governamentais, sociais e/ou políticas. Contudo, tanto Filgueiras (2006) quanto Sposito, Silva e Souza (2006) ressaltam que as gestões municipais podem ser cenário de importantes inovações técnicas, metodológicas e político-democráticas como, também, ratificadoras de práticas e concepções clientelistas, patrimonialistas e conservadoras.

Os dados da pesquisa de Sposito, Silva e Souza (2006) identificaram programas com objetivos e níveis de formalização, estrutura e institucionalização bastante variados. As instituições responsáveis pelo maior número de ações em execução são as secretarias ligadas à assistência social/inclusão/ação social, somando 23% das propostas citadas. Em seguida estão as iniciativas vinculadas às secretarias de educação, com 16,2% das menções, e as atividades vinculadas às secretarias municipais de cultura, que somaram 12,2% das políticas identificadas; as áreas de habitação, turismo, segurança pública e cidadania, juntas, somaram 11,7% (Sposito; Silva e Souza, 2006). Para os autores, os dados indicam crescimento da abertura política em relação à temática juventude na agenda dos governos municipais. Contudo, o número de instituições como coordenadorias e secretarias municipais de juventude soma apenas 6,9% das iniciativas encontradas, o que evidencia o caráter ainda emergente destes órgãos no campo de atuação destas políticas. Dito de outra forma, os dados apontam para a existência de um grande número de iniciativas, espalhadas pelas instituições que compõem as administrações públicas municipais, mas com pouca articulação institucional entre elas. Em relação aos recursos alocados, os autores verificaram que o poder público é o setor que mais investe nas ações. A maior parte da receita de 80% dos programas identificados é proveniente de recursos concedidos por um ou mais níveis de governo. Os municípios aparecem como parceiros em 60,3% das iniciativas, o governo federal em 14,2% e os governos estaduais em 6,4%. Todavia, vale ressaltar que nas parcerias não necessariamente existe aporte de recursos financeiros, podendo figurar como apoio técnico, disponibilização de espaços físicos, dentre outras possibilidades (Sposito, Silva e Souza, 2006).

Sposito, Silva e Souza (2006) também identificaram, no nível local, divergências em relação ao público-alvo das atividades ofertadas. A variação etária do público definido como juventude varia dos 07 aos 29 anos. Das 796 iniciativas, 241 informaram trabalhar com o público entre 07 e 17 anos, 212 disseram estar direcionadas à faixa etária de 07 aos 29 anos. Ações voltadas ao público de 14 a 17 anos totalizaram 106 iniciativas e de 14 aos 29 anos, 198 iniciativas. Os jovens na faixa etária entre 18 e 29 anos contam apenas com 31 propostas executadas pelo conjunto dos municípios pesquisados e 08 (oito) municípios não responderam à questão formulada pela pesquisa.

Os dados da pesquisa indicam que as iniciativas de execução e gestão destas políticas “não configuram organicidade e coerência de pressupostos no âmbito do mesmo Executivo Municipal, que, no seu interior, produz, assim, práticas e discursos muitas vezes conflituosos” (SPOSITO; SILVA e SOUZA, 2006, p. 256). Os autores argumentam que as propostas que apresentam inovações metodológicas, possibilitando interações produtivas entre o poder público e os segmentos juvenis, ainda são bastante pontuais e descontínuas. As iniciativas comumente encontradas estão sempre relacionadas à questão social, ratificando as questões ligadas à vulnerabilidade, ao risco social e à violência como problemas inerentes à condição juvenil. Nas palavras dos autores: “a participação e a democratização das ações do ponto de vista sociopolítico ainda são metas a serem atingidas” (SPOSITO; SILVA e SOUZA, 2006, p. 256).

Nas próximas seções, com base em 18 entrevistas, conforme tabela 03 a seguir e roteiro em anexo (Anexo 01), realizadas com gestores públicos da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte e do Governo do Estado de Minas Gerais, dentre estes 06 ocupando cargos de gerência, 04 de coordenação, 01 de diretoria de programa, 05 de nível técnico, 01 diretor de autarquia e 01 superintendente, responsáveis pela execução de 16 propostas, entre programas e projetos voltados ao atendimento do público jovem no município de Belo Horizonte e órgãos criados especificamente para atuar junto à temática da juventude, abordaremos:

(a) as políticas públicas para juventude anunciadas como formulações e/ou implementações da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte em seu site oficial na data de 05 de setembro de 2008;

(b) as características e relações inter-governamentais, intra-governamentais e interorganizacionais de 10 propostas da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte que selecionamos para acessar por meio das entrevistas realizadas no período de outubro de 2008 a fevereiro de 2010.

(c) os mecanismos de coordenação e cooperação, em suas variadas estruturas e formalizações, voltados aos esforços de concertação entre estes 10 programas e projetos e os diferentes setores, departamentos, gerências e secretarias que participam de suas execuções.

(d) as características e relações inter-governamentais, intra-governamentais e interorganizacionais das seis propostas apontadas pela Coordenadoria Estadual de Juventude como políticas estaduais que atendem o público belorizontino (dados acessados a partir de pesquisa em seu site oficial em 05 de setembro de 2009, por meios de documentos oficiais e também, entrevistas realizadas com gestores ligados às propostas).

O quadro abaixo demonstra quais foram os programas acessados, os cargos dos

servidores entrevistados e as datas em que as entrevistas foram realizadas. conforme mencionamos acima, o roteiro das entrevistas encontra-se em anexo.

Tabela 03: Entrevistas realizadas/programas acessados

Nº Entrevista	Programa/Projeto/Órgão	Instituição de Origem do Entrevistado	Cargo/Função do entrevistado	Data da entrevista
01	Coordenadoria Municipal de Juventude	Secretaria Municipal de Governo	Gerência	22/10/2008
02	Programa PROJOVEM Urbano	Secretaria Municipal de Educação	Coordenação	29/10/2008
03	Projeto Arena da Cultura	Fundação Municipal de Cultura	Diretoria	15/04/2009
04	Programa Esporte Esperança/Segundo Tempo	Secretaria Municipal Adjunta de Esportes	Nível Técnico (formação superior)	20/04/2009
05	Coordenadoria Estadual de Juventude/Programa de Controle de Homicídios - Fica Vivo, Projeto Juventude Ativa, Projeto Diálogos da Juventude, Projeto Chef's do Amanhã, Projeto Centros da Juventude de Minas Gerais e Projeto Conselhos Municipais de Juventude	Secretaria de Estado de Esporte e Juventude/ Coordenadoria Estadual de Juventude	Superintendência	20/04/2009
06	Projeto Sala Verde	Secretaria Municipal Adjunta de Meio Ambiente	Gerência	22/04/2009
07	Programa Projovem Adolescente	Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social	Gerência	24/04/2009
08	Centro de Qualificação Profissional (Qualificarte)	Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social	Gerência	29/04/2009
09	Programa Projovem Adolescente, Projeto Arte Livre ¹⁶ e Projeto Arte Cultura ¹⁷	Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social/Fundação Municipal de Cultura	Nível Técnico (formação superior)	12/05/2009
10	Programa Profissão Futuro/Trabalho Protegido	Associação Municipal de Assistência Social	Coordenação do Programa	14/05/2009
11	Programa Sócio-educativo e de preparação profissional para jovens de baixa renda e em situação de risco	BHTRANS	Nível Técnico (formação superior)	15/05/2009
12	Programa Projovem Adolescente	Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social	Nível Técnico (formação superior)	10/06/2009
13	Programa Liberdade Assistida	Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social	Nível Técnico (formação superior)	08/09/2009
14	Programa de Prestação de Serviço à Comunidade	Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social	Nível Técnico (formação superior)	17/09/2009

¹⁶ Projeto complementar ao modelo metodológico do Programa Projovem Adolescente.

¹⁷ Projeto complementar ao modelo metodológico dos Programas Liberdade Assistida e Prestação de Serviço à Comunidade.

15	Programa de Controle de Homicídios – Fica Vivo	Secretaria de Estado de Defesa Social (MG)	Diretoria	29/09/2009
16	Programa Profissão Futuro/Trabalho Protegido	Associação Municipal de Assistência Social	Coordenação Interina	11/02/2010
17	Programa de Controle de Homicídios – Fica Vivo	Secretaria de Estado de Defesa Social (MG)	Gerência	12/02/2010
18	Programa de Controle de Homicídios – Fica Vivo	Secretaria de Estado de Defesa Social (MG)	Gerência	18/02/2010

Fonte: elaborado pelo autor.

Os procedimentos de construção/coleta dos dados, portanto, foram: (a) pesquisa em leis, documentos e sites públicos (Governo Federal, Governo do Estado de Minas Gerais e Prefeitura Municipal de Belo Horizonte), orientadas pelos objetivos da investigação; e (b) entrevistas semi-estruturadas junto aos gestores de diferentes níveis hierárquicos, do Governo do Estado de Minas Gerais e da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte (roteiro em anexo), que atuam nas políticas públicas para juventude abordadas. Em relação às políticas desenvolvidas pelo Governo do Estado, optamos, em virtude do recorte da pesquisa, por buscar dados apenas daquelas que, de acordo com a Coordenadoria Estadual de Juventude, são as propostas que atendem os jovens moradores da cidade de Belo Horizonte. Detectou-se que algumas políticas estaduais atuam por regiões do Estado, sendo que aquelas que atendem os jovens belo-horizontinos, 06 propostas, não são oferecidas exclusivamente aos mesmos, abrangendo-os pelo fato de Belo Horizonte estar dentro de um dos conjuntos de cidades que compõem as regiões de atuação. Outros programas e projetos estaduais estão voltados às regiões mais distantes da capital.

3.4 - Políticas para a juventude da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte: dados da pesquisa de campo

Em entrevista, um gestor de nível gerencial da Coordenadoria Municipal de Juventude de Belo Horizonte informou que, do ponto de vista institucional, a Prefeitura Municipal já há algum tempo tem demonstrado preocupação com a temática juventude na cidade. A partir da denominada “gestão democrática popular” iniciada no Governo Patrus Ananias (PT), em 1993, uma série de conselhos foram, ao longo dos anos, sendo instituídos na cidade, dentre eles o Conselho Municipal de Juventude, em 1998. O gestor argumentou que, em virtude da baixa participação dos membros eleitos na primeira formação, o conselho ficou desativado por alguns anos, vindo a ser reestruturado em 2006, na gestão do Prefeito Fernando Pimentel

(PT), por iniciativa da Coordenadoria Municipal de Juventude, órgão vinculado à Secretaria Municipal de Governo que atua no município desde 2005, ano de sua criação. Os objetivos desta coordenadoria são, em nível municipal, bastante similares aos estabelecidos para a Secretaria Nacional de Juventude. De acordo com o site da Secretaria Municipal de Governo/Coordenadoria Municipal de Juventude, acessado em 05 de setembro de 2008, além destes órgãos, o conselho e a coordenadoria municipal, a prefeitura do município contaria ainda com uma série de programas e projetos desenvolvidos por várias de suas secretarias, alguns por iniciativa própria e outros em parceria com o Governo Federal. Entre propostas específicas para o público jovem e aquelas que têm preocupação com este recorte geracional mesmo sendo políticas mais amplas seriam, ao todo, 46 iniciativas¹⁸, distribuídas e articuladas no município entre 04 “super secretarias”¹⁹ (Secretaria Municipal de Políticas Sociais, Secretaria Municipal de Educação, Secretaria Municipal de Saúde e Secretaria Municipal de Políticas Urbanas), 05 secretarias adjuntas (Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social, Adjunta de Esportes, Adjunta de Abastecimento, Adjunta de Meio Ambiente, Adjunta de Direito e Cidadania), 01 fundação (Fundação Municipal de Cultura), 01 autarquia (BHTRANS) e 02 coordenadorias (Coordenadoria Municipal de Juventude e Coordenadoria Municipal dos Assuntos da Comunidade Negra), além de um grande número de entidades não-governamentais conveniadas com o município²⁰. Mais adiante apresentaremos dados da pesquisa de campo que contestam a veracidade de parte destas informações.

¹⁸ São elas, **Meio Ambiente:** Sala Verde, Chico Mendes nas Montanhas de Minas, Tzedaká - Centro de Educação Ambiental; **Organização e Participação:** Espaço da Cidadania, Liberdade Assistida, Miguilim, Novos consórcios Públicos para Governança Metropolitana: Protagonismo Juvenil, Prestação de Serviço à Comunidade, Programa para Jovens, Vão para o futuro e Serviço de Abrigos para Crianças e Adolescentes; **Cultura:** Arena da Cultura, Hip Hop in Concert, Projeto Integrado: Iniciação, Encontro Marcado, Cultura e cidadania e iniciativa à leitura, Laboratório: textualidades Cênicas contemporâneas, Pra falar e ouvir, Oficinas de arte cultura nos espaços BH Cidadania, Programa de identificação, registro e proteção do patrimônio e das identidades culturais, Projeto Forma Cor Ação, Projeto Guernica e Projeto Quarta Sônica; **Educação:** Educação de jovens e adultos (EJA), Escola Aberta, Escola Integrada, Família Escola, Hortas Escolares e Comunitárias, Inclusão da criança e do Adolescente com deficiência na escola, Inclusão Digital e Educação, Mostra Plural, Programa BH para Crianças, Programa Bolsa Escola Municipal e Projovem; **Saúde:** Oficinas DST/AIDS e Programa de Ações Integradas e Referenciais de Enfrentamento à violência contra Crianças e Adolescentes no Território Brasileiro (PAIR); **Esporte e Lazer:** Cartão BH-Bus, Cidadania em Ação, Esporte Esperança/Segundo Tempo e Programa Superar; **Qualificação, Trabalho e renda:** Centro de Qualificação Profissional (Qualificarte), Escola Profissionalizante Raimunda da Silva Soares, Programa Bolsa Família, Programa Sócioeducativo e de preparação profissional para jovens de baixa renda e em situação de risco, Programa Geração de Trabalho, Programa Profissão Futuro/Trabalho Protegido e Programa Pão Escola.

¹⁹ Expressão utilizada para designar as secretarias que, durante a última reforma administrativa da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte: (a) passaram a coordenar uma série de outras secretarias adjuntas ou (b) que se mantiveram como estruturas subordinadas apenas ao gabinete do Prefeito, como, por exemplo, as Secretarias de Educação e Saúde. Muitas das secretarias adjuntas atualmente tinham o status de secretaria antes da última reforma.

²⁰ Site da Secretaria Municipal de Governo/Coordenadoria Municipal de Juventude, acessado em 05/09/2008 (<http://portal13.pbh.gov.br/index.html?id.>).

Considerando a amplitude do universo a ser investigado, os prazos para a conclusão da pesquisa (24 meses) e, ao mesmo tempo, a necessidade de um corpus representativo do conjunto de iniciativas informado pela Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, realizamos um recorte, para a investigação dos programas e projetos que seriam entrevistados e investigados documentalmente, a partir dos seguintes critérios: (a) contemplação de iniciativas dos diferentes blocos temáticos de atuação, conforme informados pelo site da PBH; (b) contemplação de iniciativas oriundas de diferentes pastas governamentais; e (c) prioridade aos programas e projetos que, durante a pesquisa exploratória inicial, apresentaram o maior número e tipos de instituições envolvidas em suas execuções²¹. Julgamos necessário entrar em contato com o maior número possível de áreas da administração municipal, executoras dos programas e projetos, por entender que, com essa medida, o nosso olhar sobre o conjunto das políticas teria maior amplitude em relação à diversidade de procedimentos, culturas organizacionais e fluxos operacionais existentes. Dado os objetivos da pesquisa, trabalhar com iniciativas que contassem com diversas instituições em sua execução era uma necessidade em si mesma, além de aumentar a probabilidade do estudo ser levado a cabo com sucesso. Chegamos, portanto, ao recorte de 07 programas, 02 projetos e 01 equipamento, totalizando 10 iniciativas das 46 divulgadas: 01 programa da área de *Educação*, executado pela Secretaria Municipal de Educação (Programa Projovem/Projovem Urbano); 01 projeto da área de *Cultura*, executado pela Fundação Municipal de cultura (Projeto Arena da Cultura); 01 programa da área de *Esporte e Lazer*, executado pela Secretaria Municipal Adjunta de Esportes (Programa Esporte Esperança/Segundo Tempo); 01 projeto da área de *Meio Ambiente*, executado pela Secretaria Municipal Adjunta de Meio Ambiente (Projeto Sala Verde); 03 programas da área de *Organização e Participação*, executados pela Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social (Programa para Jovens/Projovem Adolescente, Programa Liberdade Assistida e Programa de Prestação de Serviço à Comunidade); e 02 programas e 01 equipamento da área de Qualificação, Trabalho e Renda. O equipamento é gerenciado pela Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social (Centro de Qualificação Profissional – Qualificarte); e os programas, 01 seria executado pela Empresa de Transporte e Trânsito de Belo Horizonte – BHTRANS (Programa Sócio-educativo e de Preparação Profissional para Jovens de baixa renda e em Situação de Risco) e o outro pela Associação Municipal de Assistência Social (Programa Profissão Futuro/Trabalho Protegido)²².

²¹ A pesquisa exploratória inicial foi realizada a partir de documentos oficiais e informativos públicos, fornecidos pelas instituições responsáveis pela execução dos programas e projetos.

²² Adiante abordaremos as especificidades destes dois programas. Durante a pesquisa de campo detectamos que

Conforme tabela e informações anteriores, entrevistamos também 01 gestor da Coordenadoria Municipal de Juventude e pesquisamos documentos relacionados à atuação desta estrutura. Estes dados serão apresentados no próximo capítulo.

O quadro a seguir sintetiza quais foram os programas e projetos da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte pesquisados no período de outubro de 2008 a fevereiro de 2010. Algumas colunas apresentam também dados obtidos por meio das entrevistas e pesquisa documental. Embora cada programa e projeto sejam casos de execuções específicos, acreditamos que algumas situações encontradas, como, por exemplo, a discrepância de dados e informações entre o que foi divulgado pela Secretaria Municipal de Governo/Coordenadoria Municipal de Juventude e a compreensão dos gestores, pode ser ponto problemático também nos outros programas e projetos não investigados. Conforme salientou Sulbrandt (1993), citado no capítulo anterior, uma das grandes dificuldades da realização de pesquisas e avaliações no âmbito do poder público é a fragilidade dos dados, principalmente no campo das políticas sociais. Nesta pesquisa temos ainda o agravante de se tratar de um campo de atuação extremamente novo, cujas bases de dados e informação estão ainda sendo construídas. Portanto, as incongruências verificadas não são provenientes do trabalho de construção, organização e análise dos dados realizado pelo pesquisador e sim fruto das características e peculiaridades das políticas para juventude no Brasil.

As entrevistas e a pesquisa documental visaram explorar o máximo possível as características gerais destas 10 iniciativas (programas, projetos, equipamento). Contudo, tendo em vista (i) os conflitos de informação existentes e, conseqüentemente, (ii) a necessidade de definição do que compreenderíamos como, de fato, política para juventude, dois critérios foram necessários, após termos entrado no campo, para servirem de parâmetro à organização dos dados e, também, para realizarmos uma primeira filtragem das iniciativas que seriam analisadas a fundo na fase subseqüente da pesquisa. Os critérios adotados foram os seguintes: a) para serem compreendidas como políticas para juventude, os programas e projetos deveriam atender exclusivamente o público jovem, entre 15 e 29 anos, ou no caso de ser uma política de maior abrangência em relação à faixa-etária, demonstrar preocupação técnica e metodológica específica para a atuação com os jovens; b) os programas e projetos deveriam ter mais de uma agência pública ou setor da sociedade envolvidos efetivamente em suas execuções. Dito de outra forma, estes critérios foram necessários porque, após a realização de parte das entrevistas, não detectamos, em algumas das 10 iniciativas selecionadas, as

os dois, na verdade, são uma única proposta.

características divulgadas no site da Secretaria Municipal de Governo/Coordenadoria Municipal de Juventude, acessado em 05 de setembro de 2008, e tão pouco aquelas informações que havíamos obtido por meio da pesquisa exploratória inicial. A seguir apresentamos as políticas abordadas e, posteriormente, elas são descritas e tratamos dos critérios adotados em cada um dos casos.

Tabela 04: Programas/Projetos Abordados, Ano de criação, Instituições Envolvidas na Execução

Nº	PROGRAMA/ PROJETO*	ANO DE CRIAÇÃO	ÁREA DE ATUAÇÃO*	ÓRGÃO GESTOR*	OUTRAS INSTITUIÇÕES ENVOLVIDAS ****
01	Projeto Arena da Cultura	1998	Cultura	Fundação Municipal de Cultura	*****
02	Programa Projovem/ Projovem Urbano	2005/2007	Educação	Secretaria Municipal de Educação	Secretaria Municipal de Governo/ Coordenadoria Municipal de Juventude, Secretaria Municipal de Políticas Sociais, Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social, Secretaria Municipal Adjunta de Abastecimento, Secretaria Municipal de Saúde/Coordenação DST/AIDS e Ministério da Educação e Fundação CEFET Minas.
03	Programa Esporte Esperança/ Segundo Tempo	2005	Esporte e Lazer	Secretaria Municipal Adjunta de Esportes	Secretarias Municipais de Administração Regional, Ministério dos Esportes, Associação de Garantia ao Atleta Profissional
04	Projeto Sala Verde	2005	Meio Ambiente	Secretaria Municipal Adjunta de Meio Ambiente	Ministério do Meio Ambiente/Diretoria de Educação Ambiental, Secretarias Municipais Organizações da Sociedade Civil e Setor Privado.
05	Programa para Jovens/ Projovem Adolescente	2001/2007	Organização e Participação	Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social	Fundação Municipal de Cultura, Secretaria Municipal Adjunta de Esportes, Secretaria Municipal Adjunta de Abastecimento, Secretaria Municipal de Saúde - DST/AIDS, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 22 ONGs conveniadas com a PBH.
06	Centro de Qualificação Profissional (Qualificarte)	1998	Qualificação, Trabalho e Renda	Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social	Secretaria Municipal Adjunta de Abastecimento
07	Programa Profissão Futuro/Trabalho Protegido	1993	Qualificação, Trabalho e Renda	Associação Municipal de Assistência Social (AMAS)	Secretarias Municipais de Administração Regional, Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), PROBANK, Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura, Secretaria Municipal de Governo, BHTRANS, URBEL, BEPREM e Hospital Odilon Behrens.
08	Programa Liberdade Assistida	1988	Organização e Participação *****	Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social	Juizado da Infância e Juventude, Secretarias Municipais de Educação e Saúde, Secretaria Municipal Adjunta de Esportes, Secretarias Municipais de Administração Regional, diversas ONGs e Escolas estaduais e municipais, Projovem Adolescente e Fica Vivo.
09	Programa de Prestação de Serviço à Comunidade	1998	Organização e Participação *****	Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social	Juizado da Infância e Juventude, Secretarias Municipais de Administração Regional, Gerência de Inclusão Produtiva (SMAAS), Escolas estaduais e municipais, Postos de Saúde, ONGs

10	Programa Sócio educativo e de preparação profissional para jovens de baixa renda e em situação de risco	1993	Qualificação, Trabalho e Renda	BHTRANS	Associação Municipal de Assistência Social
-----------	---	------	--------------------------------	---------	--

Fonte: elaborado pelo autor.

* Informado pelo Site Oficial da Secretaria Municipal de Governo/Coordenadoria Municipal de Juventude (2008), conforme apresentado anteriormente.

** Idem.

*** Idem.

**** Dados do Site Oficial e também das entrevistas realizadas com os gestores.

***** A diretora entrevistada em 15/04/2009, conforme tabela 03, informou não haver outras instituições envolvidas na execução destes projeto.

***** Constatamos tratar-se, na verdade, de um programa que (a) viabiliza o cumprimento de uma das medidas sócio-educativas previstas n Estatuto da Criança e do Adolescente e (b) acompanha os jovens durante esse processo.

***** Idem.

Tabela 05: Dados gerais: programa/projeto, cobertura, fonte de recurso

Nº	Programa/Projeto	Cobertura de atendimento	Fonte de Financiamento
01	Projeto Arena da cultura	Varia de acordo com a demanda	Prefeitura Municipal
02	Programa Projovem/Projovem Urbano	6.400 jovens -18 a 29 anos - por ano	Governo Federal e Prefeitura Municipal
03	Programa Esporte Esperança/ Segundo Tempo	9.000 crianças e adolescentes ano	Governo Federal e Prefeitura Municipal
04	Projeto Sala Verde	*	Governo Federal e Prefeitura Municipal
05	Programa para Jovens/ Projovem Adolescente	1.500 jovens - 15 a 18 anos - a cada 02 anos	Governo Federal e Prefeitura Municipal
06	Centro de Qualificação Profissional (Qualificarte)	2.500 atendidos por ano	Prefeitura Municipal
07	Programa Profissão Futuro/Trabalho Protegido	500 vagas para jovens de 16 a 18 anos.	Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, Conselhos de Profissão e Instituições Privadas
08	Programa Liberdade Assistida	1.248 adolescentes de 12 a 18 anos	Governo Federal, Governo Estadual e Prefeitura Municipal
09	Programa de Prestação de Serviço à Comunidade	1.170 adolescentes de 12 a 18 anos	Governo Federal, Governo Estadual e Prefeitura Municipal
10	Programa Sócio educativo e de preparação profissional para jovens de baixa renda e em situação de risco	100 vagas para jovens de 16 a 18 anos	Prefeitura Municipal

Fonte: elaborado pelo autor.

* Dados não disponíveis.

Por meio de entrevista com a diretora do departamento responsável pelo *Projeto Arena da Cultura*, da Fundação Municipal de Cultura, detectou-se que nesta proposta não existe preocupação técnica, de fato, com as especificidades do atendimento ao público jovem,

embora, o projeto também os atenda²³. A diretora entrevistada salientou que algumas das informações divulgadas pelo site da Secretaria Municipal de Governo/Coordenadoria Municipal de Juventude (2008), a respeito das políticas de juventude implementadas pela Fundação Municipal de Cultura, realmente haviam sido transmitidas/repassadas por seu departamento. No entanto, a tentativa era de explicitar quais ações também trabalhavam com a faixa etária informada pela coordenadoria: jovens entre 15 e 29 anos. Ela argumentou que ao longo dos anos a Fundação Municipal de Cultura, antiga Secretaria Municipal de Cultura, construiu sua forma de atuação junto ao público belo-horizontino sem cortes etários previamente especificados. A instituição acredita que as ações por meio da arte e da cultura sejam, inclusive, elementos integradores dos diferentes públicos atendidos em relação à faixa etária, escolaridade, classe social, etc. A entrevistada ainda informou que o Projeto Arena da Cultura não possui objetivos compartilhados ou relações de interface com outras secretarias ou agências públicas municipais, não havendo, tão pouco, atuação compartilhada com a sociedade civil organizada, nem com o setor privado. Portanto, as informações da entrevista demonstraram que no departamento responsável por gerenciar este projeto inexistem especificidade metodológica e direcionamento em relação ao atendimento do público jovem, além de existir grande autonomia e/ou isolamento institucional na execução do mesmo. As informações/dados fornecidos pela entrevistada torna desnecessária a descrição do projeto mais a fundo, visto que ele não se encaixa nos critérios de seleção estabelecidos.

Detectou-se que na mesma situação está o Projeto Sala Verde. Coordenado pela Diretoria de Educação Ambiental do Ministério do Meio Ambiente e executado pela Secretaria Municipal Adjunta de Meio Ambiente de Belo Horizonte, este projeto tem como objetivo incentivar a implantação de espaços de formação e educação socioambiental pelo país, além de potencializar estruturas e iniciativas já existentes em instituições públicas, privadas e do terceiro setor. O gestor entrevistado informou não haver preocupação técnico-metodológica específica para o atendimento à juventude. Também neste caso, os jovens acabam sendo atendidos dentro da proposta metodológica geral. Em entrevista com o gerente responsável por todo o trabalho voltado à educação ambiental na secretaria, fomos informados que os dados repassados à Secretaria Municipal de Governo/Coordenadoria Municipal de Juventude, em 2008, haviam sido pensados como ações que têm a ver com a juventude e não como programas ou projetos voltados especificamente aos jovens da cidade.²⁴ Apesar de haver relações intergovernamentais, intra-governamentais e inter-organizacionais, não se trata

²³ Entrevista realizada em 15/04/2009, conforme tabela 03.

²⁴ Entrevista realizada em 23/04/2009, conforme tabela 03.

de uma política pública para a juventude. Assim, os dados indicaram que este projeto também não deveria ser um dos selecionados para dar prosseguimento ao processo da pesquisa, visto que os nossos objetivos são de estudar coordenação e cooperação nas/entre as políticas públicas para juventude e não em ações que atendam o público jovem de forma quase acidental.

Já o Programa Sócioeducativo e de Preparação Profissional para Jovens de Baixa Renda e em Situação de Risco é desenvolvido desde 1993 pela BHTRANS e tem como objetivo promover junto aos jovens com idade entre 16 e 18 anos a construção da consciência social e o resgate da cidadania por meio do trabalho e das artes. A execução metodológica do programa se estrutura da seguinte forma: são dois módulos, o primeiro é um processo de formação e reflexão desenvolvido pela Gerência de Educação da BHTRANS e, no segundo, os jovens são contratados e distribuídos em postos de trabalho de acordo com as determinações do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), ou seja, na condição de “aprendiz”²⁵ (Site da Secretaria Municipal de Governo/Coordenadoria Municipal de Juventude, 2008). Contudo, no decorrer da investigação encontramos a seguinte situação em relação a este programa: os dados fornecidos pelo site da Secretaria Geral de Governo/Coordenadoria Municipal de Juventude (2008) informavam que o programa era desenvolvido pela BHTRANS em parceria com a Associação Municipal de Assistência Social (AMAS); no entanto, em entrevista com um gestor de nível técnico, responsável pela execução da proposta, fomos informados que o programa é executado exclusivamente pela BHTRANS, não havendo objetivos e metas compartilhadas com nenhuma outra instituição, sendo o papel da AMAS apenas encaminhar os jovens às vagas de trabalho disponibilizadas pela BHTRANS e contratar os profissionais que atuam junto a estes jovens nos cursos e oficinas desenvolvidas no primeiro módulo das atividades²⁶.

Entretanto, durante entrevista com a coordenadora do Programa Profissão Futuro/Trabalho Protegido, da AMAS, fomos informados de que este programa – o qual abordamos mais detalhadamente adiante – é desenvolvido por meio de parceria com várias instituições, públicas e privadas, e que uma delas é a BHTRANS, sendo que um dos papéis da entidade (AMAS) na execução é contratar e encaminhar os jovens aos postos de trabalho reservados para eles nas instituições parceiras. Ora, ao que tudo indicava, estávamos tratando da mesma ação que, na verdade, tinha nomes distintos em cada uma das instituições, havendo

²⁵ O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), Lei 8.069 de 1990, determina a proibição do trabalho a menores de 16 anos de idade, salvo na condição de aprendiz a partir dos 14 anos.

²⁶ Dados da entrevista realizada no dia 15/05/2009, conforme tabela 03.

um desencontro de informações entre as mesmas e divergências em relação aos entendimentos da parceria existente. A situação foi esclarecida em entrevista com uma gestora do Programa Profissão Futuro/Trabalho Protegido, realizada em 11/02/2010, conforme tabela 03, que afirmou realmente tratar-se da mesma iniciativa. A única diferença existente, segundo ela, é que os jovens da parceria com a BHTRANS têm um módulo a mais de formação/capacitação em relação aos jovens das outras instituições parceiras. Esta formação extra é ofertada pela própria BHTRANS, o que pode ter motivado a empresa a dizer que executa outro programa.

Já os Centros de Qualificação Profissional - Qualificarte são equipamentos coordenados pela Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social que oferecem cursos profissionalizantes à população de Belo Horizonte. Embora forneçam vagas ao público jovem de outros programas, os cursos ofertados também não dispõem de metodologia específica ou preocupação técnica particular ao atendimento deste público. Os jovens passam por cursos profissionalizantes destinadas ao público belo-horizontino de baixa renda em geral. Estes equipamentos podem até estar incluídos como complementos às atividades metodológicas executadas/ofertadas por um ou mais programas ou projetos voltados à juventude, mas não é possível classificá-los como uma política pública para juventude²⁷.

Passemos agora aos 06 programas que se encaixaram nos critérios de eleição estabelecidos e apresentaram maior proximidade com o objeto de investigação. Os 06 programas são os seguintes: (a) O Programa Esporte Esperança/Segundo Tempo, (b) o Programa para Jovens, hoje modificado em sua forma de funcionamento e com o nome de Projovem Adolescente, (c) o Projovem, hoje com o nome de Projovem Urbano, (d) o Programa Profissão Futuro, (e) o Programa Liberdade Assistida e (f) o Programa de Prestação de Serviço à Comunidade.

Tabela 06: Iniciativas que dispõem de concertação, instituições envolvidas e suas funções

Nº	Programa/Projeto	Órgão Gestor	Outras Instituições Envolvidas	Função
02	Programa Projovem/Projovem Urbano	Secretaria Municipal de Educação	Secretaria Municipal de Governo/Coordenadoria Municipal de Juventude	Co-execução e Co-planejamento.
			Secretaria Municipal de Políticas Sociais	Co-execução e Co-planejamento.
			Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social	Co-execução e Co-planejamento.
			Secretaria Municipal Adjunta de Abastecimento	Co-execução e Co-planejamento; Fornecimento e entrega de insumos para alimentação e lanches prontos.

²⁷ Dados da entrevista realizada no dia 29/04/2009, conforme tabela 03.

			Secretaria Municipal de Saúde/Coordenação DST/AIDS	Execução de cursos/oficinas voltadas à prevenção DST/AIDS junto aos jovens.
			Ministério da Educação	Financiamento; Capacitação e fornecimento de materiais técnicos/didáticos para planejamento das atividades; Monitoramento da execução e utilização dos recursos pelo município.
			Fundação CEFET Minas	Seleção e contratação dos profissionais que atuam na execução do programa junto aos jovens.
03	Programa Esporte Esperança/ Segundo Tempo	Secretaria Municipal Adjunta de Esportes (SMAES)	Secretarias Municipais de Administração Regional	Disponibilização e/ou auxílio para conseguir espaços físicos para executar as atividades.
			Ministério dos Esportes	Financiamento; Monitoramento da execução e utilização dos recursos pelo município.
			Associação de Garantia ao Atleta Profissional	Por meio de convênio e repasse de recurso da SMAES, contrata profissionais para atuar na execução das atividades junto aos jovens.
05	Programa para Jovens/ Projovem Adolescente	Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social	Fundação Municipal de Cultura	Planejamento e execução de oficinas de arte-cultura.
			Secretaria Municipal Adjunta de Esportes	Planejamento e execução de oficinas de esporte e lazer.
			Secretaria Municipal Adjunta de Abastecimento	Fornecimento e entrega de insumos para alimentação e lanches prontos.
			Secretaria Municipal de Saúde/Coordenação DST/AIDS	Execução de cursos/oficinas voltadas à prevenção DST/AIDS junto aos jovens.
			Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	Financiamento; Capacitação e fornecimento de materiais técnicos/didáticos para planejamento das atividades; Monitoramento da execução e utilização dos recursos pelo município.
			22 ONGs conveniadas	Por meio de convênio e repasse de recurso da SMAAS, contrata profissionais que atuam no trabalho junto aos jovens; Execução de atividades específicas junto aos jovens e acompanhamento daquelas executadas pelos demais parceiros.
07	Programa Profissão Futuro/Trabalho Protegido	Associação Municipal de Assistência Social (AMAS)	Associação Municipal de Assistência Social	Seleção, contratação, capacitação e colocação do jovem em vaga de trabalho disponível; Acompanhamento do jovem durante todo o período em que ele estiver vinculado ao trabalho; Capacitação dos profissionais das instituições parceiras, responsáveis por auxiliar no processo de orientação dos jovens nos locais de trabalho.
			Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social (SMAAS)	Financiamento/custeio do salário dos jovens contratados, por meio de repasse de recurso a AMAS. Estes jovens podem atuar na própria SMAAS, na Secretaria Municipal de Governo ou nas Secretarias de Administração Regional; Reserva de vagas de trabalho para os jovens na instituição; Disponibilização de um servidor que auxilie o acompanhamento do jovem dentro da instituição.
			Secretarias Municipais de Administração Regional	Reserva de vagas de trabalho para os jovens na instituição; Disponibilização de um servidor que auxilie o acompanhamento do jovem dentro da instituição.

			Ordem dos Advogados do Brasil (MG)	Financiamento/custeio do salário dos jovens contratados, por meio de repasse de recurso a AMAS; Reserva de vagas de trabalho para os jovens na instituição; Disponibilização de um funcionário que auxilie no acompanhamento do jovem dentro da instituição.
			PROBANK	Idem último quadrante acima
			Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura	Idem último quadrante acima
			Secretaria Municipal de Governo	Reserva de vagas de trabalho para os jovens na instituição; Disponibilização de um servidor que auxilie o acompanhamento do jovem dentro da instituição.
			BHTRANS	Financiamento/custeio do salário dos jovens contratados, por meio de repasse de recurso a AMAS; Reserva de vagas de trabalho para os jovens na instituição; Disponibilização de um servidor que auxilie o acompanhamento do jovem dentro da instituição.
			URBEL	Idem último quadrante acima
			BEPREM	Idem último quadrante acima
			Hospital Odilon Behrens	Idem último quadrante acima
08	Programa Liberdade Assistida	Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social	Juizado da Infância e Juventude*	Encaminhamento dos Jovens ao Programa e regulação do papel do município durante o cumprimento da medida.
			Secretaria Municipal de Educação	Receber encaminhamentos referentes à situação escolar dos jovens e tomar as providências necessárias.
			Secretaria Municipal de Saúde	Receber encaminhamentos referentes às questões relacionadas à saúde mental e drogadição dos jovens e tomar as providências necessárias.
			Secretaria Municipal Adjunta de Esportes	Disponibilizar vagas nas atividades de Esporte e Lazer para os jovens atendidos pelo programa.
			Secretarias Municipais de Administração Regional	Viabilizar espaço físico e equipamentos necessários para a instalação da equipe técnica; Viabilizar as demais questões operacionais e materiais, como, por exemplo, disponibilizar carros para visitas aos jovens, suas famílias e demais parceiros envolvidos.
			ONGs	Disponibilizar vagas para os jovens nas atividades ofertadas.
			Escolas Municipais e Estaduais	Receber encaminhamentos referentes à situação escolar dos jovens e tomar as providências necessárias;
			Projovem Adolescente	Disponibilizar vagas para inserção dos jovens atendidos.
			Programa Fica Vivo	Disponibilizar vagas para os jovens nas atividades ofertadas.
09	Programa de Prestação de Serviço à Comunidade	Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social	Juizado da Infância e Juventude**	Encaminhamento dos Jovens ao Programa e regulação do papel do município durante o cumprimento da medida.

		Secretarias Municipais de Administração Regional	Viabilizar espaço físico e equipamentos necessários para a instalação da equipe técnica; Viabilizar as demais questões operacionais e materiais, como, por exemplo, disponibilizar carros para visitas aos jovens, suas famílias e demais parceiros envolvidos.
		Gerência de Inclusão Produtiva (SMAAS)	Disponibilizar vagas nos cursos e oficinas de geração de trabalho e renda para inserção dos jovens atendidos.
		Escolas Estaduais e Municipais	Receber encaminhamentos referentes à situação escolar dos jovens e tomar as providências necessárias; Disponibilizar atividades/tarefas que possibilitem aos jovens cumprir a medida.
		Postos de Saúde	Disponibilizar atividades/tarefas que possibilitem aos jovens cumprir a medida.
		Programa “Fica Vivo”	Disponibilizar vagas em oficinas para os jovens; Disponibilizar atividades/tarefas que possibilitem aos jovens cumprir a medida.
		ONGs	Disponibilizar vagas em atividades sócioeducativas para os jovens; Disponibilizar atividades/tarefas que possibilitem aos jovens cumprir a medida.

Fonte: Elaborado pelo autor.

** Embora façamos menção ao Juizado da Infância e Juventude e sua função neste programa, não se trata de órgão que será abordado. Todo o embasamento teórico e definições conceituais da pesquisa estão voltados às relações entre instituições governamentais e entre governo, iniciativa privada e sociedade civil. Não é nossa intenção trabalhar com outras estruturas que compõem o Estado Brasileiro, somente com o poder executivo.*

*** Idem nota anterior.*

Conforme tabela 08 logo adiante, dentre estas 06 iniciativas temos experiências: (I) de coordenação intra-governamental, cooperação inter-governamental e cooperação interorganizacional (setor público, privado e/ou terceiro setor) na execução de 01 dos programas listados (Projovem/Projovem Urbano), (II) articulação intra-governamental informal, cooperação inter-governamental e cooperação interorganizacional, em 02 dos programas (Programa Esporte Esperança/Segundo Tempo e Programa para Jovens/Projovem Adolescente, (III) 01 programa executado por meio de cooperação interorganizacional (Programa Profissão Futuro/Trabalho Protegido e (IV) 02 programas que em suas respectivas execuções contam com articulações intra-governamentais informais, cooperação interorganizacional e cooperação inter-governamental (Programa Liberdade Assistida e Programa de Prestação de Serviço à Comunidade). Antes de irmos à tabela 08, relembremos as definições apresentadas no segundo capítulo:

Tabela 07: Tipos de ação concertada: conceitos e definições

CONCEITO	DEFINIÇÃO
Coordenação Intra-governamental	Atuações conjuntas que ocorrem no interior de um mesmo ente federado ou agência pública, cujas relações entre os atores envolvidos são organizadas de forma vertical e hierárquica.
Cooperação Interorganizacional	Atuações conjuntas que ocorrem entre os diferentes setores da sociedade (estatal, público e privado – ou entre qualquer destes pares), cujas relações entre os envolvidos são organizadas de forma horizontal e consensuada.
Cooperação Inter-governamental	Atuações conjuntas que ocorrem entre diferentes níveis de governo ou suas agências, cujas relações entre os entes, setores e gestores são organizadas de forma horizontal e consensuada.
Articulação intra-governamental informal	Atuações conjuntas que ocorrem no interior de um mesmo ente federado ou agência pública, cujas relações entre os atores envolvidos são organizadas de forma horizontal e consensuada, não necessitando de um terceiro superior imbuído de autoridade para garantir a concertação.

Fonte: elaborado pelo autor.

Cabe ressaltar que, conforme discutimos no segundo capítulo, algumas situações encontradas durante as investigações estão sendo classificadas como “articulação intra-governamental informal”, categorização contrária às postulações de Souza (2006) em relação à temática da “coordenação e cooperação”. Vale lembrar que, concordando com Alexander (1993) e Peters (2005), entre outros, no que diz respeito à compreensão da existência de diferentes mecanismos e níveis de promoção de coordenação e cooperação, entendemos que em algumas situações dentro do poder público, a cooperação entre gestores e instituições está presente mesmo sem intervenções de um terceiro superior, tratando-se, portanto, do que denominamos “articulação intra-governamental informal”. Para Souza (2006), a cooperação ocorreria apenas nas relações entre o poder público, a sociedade civil e o setor privado, ou entre qualquer destes pares, e entre entes federados distintos. Ao passo que a coordenação pressupõe a existência de uma entidade, cargo ou estrutura posicionada sobre/acima daqueles que participam do processo com autoridade de mando. Em outras palavras, não poderíamos utilizar o termo cooperação para as ações concertadas no interior de um ente federado específico. Contudo, como dissemos anteriormente, muitas vezes mesmo o macro-sistema

político-administrativo sendo indiferente às posturas ou acordos estabelecidos entre os gestores e departamentos para a execução das ações públicas, as relações concertadas não deixam de acontecer.

Tabela 08: Programas pesquisados, tipos de concertação e mecanismos promotores

Programa	Tipo de ação Concertada	Mecanismos Utilizados para Promoção*
Programa Projovem/Projovem Urbano	Cooperação Inter-governamental	Contrato de conveniamento; Normativas (documentos) que definem o modelo de execução; Encontros de Capacitação; Monitoramento e Avaliação.
	Coordenação Intra-governamental	Rede Mediada Horizontal (associação) ou Comitê interdepartamental.
	Cooperação Interorganizacional (OG e ONG)	Contrato de conveniamento; Normativas (documentos) que definem o modelo de execução; Monitoramento e Avaliação;
Programa Esporte Esperança/Segundo Tempo	Articulação Intra-governamental Informal	Rede Não-Mediada (associação)
	Cooperação Inter-governamental	Contrato de conveniamento; Normativas (documentos) que definem o modelo de execução; Monitoramento e Avaliação.
	Cooperação Interorganizacional (OG e ONG)	Contrato de conveniamento; Normativas (documentos) que definem o modelo de execução; Monitoramento e Avaliação.
Programa para Jovens/Projovem Adolescente	Cooperação Inter-governamental	Contrato de conveniamento; Normativas (documentos) que definem o modelo de execução; Encontros de Capacitação; Monitoramento e Avaliação.
	Articulação Intra-governamental Informal	Grupo Interorganizacional, Comitê Consultivo, Grupos de Trabalho.
	Cooperação Interorganizacional (OG e ONG)	Contrato de conveniamento; Normativas (documentos) que definem o modelo de execução; Encontros de Capacitação; Monitoramento e Avaliação; Grupo Interorganizacional, Comitê Consultivo, Aliança/consórcio entre agências públicas e ONGs.
Programa Profissão Futuro/Trabalho Protegido	Cooperação Interorganizacional (OG e ONG)	Características de uma "Organização Condutora"; Rede Não-Mediada (federação voluntária de organizações); Contrato de conveniamento; Normativas (documentos) que definem o modelo de execução.
Programa Liberdade Assistida	Articulação Intra-governamental Informal	Rede Não-Mediada (associação)
	Cooperação Interorganizacional (OG e ONG)	Rede Não-Mediada (associação)
	Cooperação Inter-governamental	Rede Não-Mediada (programas conjuntos)
Programa de Prestação de Serviço à Comunidade	Articulação Intra-governamental Informal	Rede Não-Mediada (associação)
	Cooperação Interorganizacional (OG e ONG)	Rede Não-Mediada (associação)
	Cooperação Intergovernamental	Rede Não-Mediada (programas conjuntos)

Fonte: elaborado pelo autor.

*Além dos mecanismos informados todos os programas lançam mão de ferramentas como: reuniões, fóruns e-mails e ligações telefônicas para fazer a concertação funcionar.

Fonte: elaborado pelo autor.

A seguir descreveremos os programas e apresentaremos suas respectivas localizações institucionais, as características gerais de sua forma de funcionamento e as especificidades que, de acordo com os dois critérios iniciais estabelecidos, os colocam na condição de elegibilidade para o estudo das relações de concertação entre agências, setores e gestores, conforme proposto.

a) Programa Esporte Esperança - Segundo Tempo

De acordo com os dados da Secretaria Municipal de Governo/Coordenadoria Municipal de Juventude (2008) e por meio de entrevista com um gestor de nível técnico da Secretaria Municipal Adjunta de Esportes (SMAES)²⁸, chegamos às informações de que o Programa Esporte Esperança/Segundo Tempo é executado pela SMAES, em parceria com as secretarias de administração regional e com a Associação de Garantia ao Atleta Profissional. Trata-se de uma proposta de atendimento ao público entre 06 e 17 anos por meio de atividades esportivas. Em geral são atividades de futsal, futebol, vôlei, basquete e handball.

Atualmente são atendidas cerca de 9.000 (nove mil) crianças e adolescentes por ano. O programa acontece em 54 núcleos distribuídos pelas nove regiões administrativas da cidade. Em cada núcleo são atendidas cerca de 180 crianças e adolescentes que contam com 01 professor e 03 estagiários para orientação, organização e planejamento da dinâmica das atividades. Para as rubricas de contratação de pessoal, compra de material esportivo e alimentação, a Secretaria Municipal de Esportes recebe recursos por meio de convênio com o Programa Segundo Tempo, do Governo Federal (Site da Coordenadoria Municipal de Juventude, 2008).

Na execução do programa encontramos alguns mecanismos voltados ao desenvolvimento de ações concertadas. O programa conta com experiências de articulação intra-governamental informal, cooperação inter-governamental e cooperação interorganizacional, promovidas a partir de mecanismos como, por exemplo, a configuração de uma rede não-mediada, além de contratos de conveniamento e processos de monitoramento e avaliação (ver seção 2.3 do segundo capítulo). Trata-se de um coletivo de atores trabalhando de forma articulada e voltados ao planejamento e execução de uma ação específica, sendo que cada participante está submetido à sua respectiva instituição de origem. A atuação em rede

²⁸ Entrevista realizada em 20/04/2009, conforme tabela anterior.

envolve a Secretaria Municipal Adjunta de Esportes, as secretarias de administração regional e a Associação de Garantia ao Atleta Profissional. A rede conta com as seguintes ferramentas de concertação para seu funcionamento: (a) reuniões mensais em cada regional com representantes da secretaria regional, da Secretaria Municipal de Esportes, da Associação de Garantia dos Atletas, além dos professores que executam as atividades; (b) reuniões mensais com o conjunto de professores distribuídos nos 54 núcleos, onde são levantadas questões em relação à metodologia do atendimento e sobre as necessidades estruturais. Estas últimas são levadas às secretarias regionais durante as reuniões mencionadas acima; além de (c) e-mails e contatos telefônicos entre os atores participantes para refletir sobre casos específicos e encaminhar questões como, por exemplo, a abertura e fechamento de vagas no programa, adequação da estrutura física, etc.

Salienta-se que, durante a entrevista, o técnico da Secretaria Municipal Adjunta de Esportes deixou clara a existência de um planejamento metodológico diferenciado para as atividades ofertadas ao público de 15 a 17 anos, assim como preocupação técnica em relação às especificidades do trabalho junto ao público jovem.

b) Programa para Jovens/PROJOVEM Adolescente

Até o final do ano de 2008, a Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, por meio da Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social (SMAAS), executou o Programa para Jovens. Oriundo do Governo Federal com o nome de “Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano”, tendo sido criado durante o segundo mandato do Governo Fernando Henrique Cardoso – PSDB – (1999-2002), ao ser implementado em Belo Horizonte, durante a Administração do Prefeito Patrus Ananias (PT), sofreu algumas modificações e recebeu o nome de Programa para Jovens²⁹. Basicamente o programa consistia na oferta de atividades de esporte, parceria da SMAAS com a Secretaria Municipal Adjunta de Esportes; atividades culturais, parceria da SMAAS com a Fundação Municipal de Cultura; oficinas sobre DST/AIDS, parceria da SMAAS com a Secretaria Municipal de Saúde; e as chamadas oficinas temáticas, desenvolvidas por um educador contratado por uma entidade da sociedade

²⁹ Dados obtidos por meio de *release* do Programa/Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social (2008) e a partir de entrevistas com gestores de nível gerencial e técnico da SMAAS realizadas em 04/06/2009 e 10/06/2009, conforme tabela 03.

civil que, por meio de convênio com a SMAAS, executava o programa. Cabia à SMAAS a articulação com os demais setores públicos mencionados e a supervisão/acompanhamento das atividades desenvolvidas pelas entidades conveniadas, assim como a utilização dos recursos públicos que eram repassados às mesmas. O público atendido eram os jovens entre 15 e 17 anos e 11 meses, agrupados em núcleos de 25 jovens. Cada jovem recebia uma bolsa incentivo de R\$ 65,00 (sessenta e cinco reais) para participar das atividades, estando tal benefício condicionado à frequência e participação no programa (*Release do Programa/Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social, 2008*).

Contudo, no ano de 2007, conforme apresentamos anteriormente, durante o processo de elaboração da Agenda Social do Governo Federal, o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (PROJOVEM) foi rediscutido e ganhou nova configuração, passando a ser um conjunto integrado de ações voltadas aos jovens Brasileiros. Para isso, quatro programas que já atendiam ao público jovem foram reformulados e incorporados a esta proposta mais ampla. O Projovem já existente passou a se chamar *PROJOVEM Urbano*, O Programa Saberes da Terra tornou-se *PROJOVEM Campo*, oferecido apenas aos jovens do meio rural, os programas Consórcio Social da Juventude, Juventude Cidadã e Escola de Fábrica foram aglutinados sob o nome de *PROJOVEM Trabalhador*, e o Programa Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano ou, em Belo Horizonte, Programa para Jovens, passou a se chamar *PROJOVEM Adolescente* (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - Secretaria Nacional de Assistência Social/Projovem Adolescente: Traçado metodológico, 2008).

Por meio de entrevista com gestor de nível gerencial da SMAAS³⁰, fomos informados de que, nesta transição, o agora Projovem Adolescente sofreu algumas alterações, dentre elas, as principais são: (a) o fim da bolsa destinada aos jovens, sendo que, o valor que lhes era repassado, R\$65,00, foi reduzido para R\$30,00 e incorporado ao montante recebido por suas respectivas famílias no Programa Bolsa-Família; (b) o público prioritário para o atendimento passou a ser: (i) jovens oriundos das famílias beneficiárias do Programa Bolsa-família, ou (ii) oriundos de famílias que ainda não recebem o benefício (Bolsa-família), mas estão dentro dos critérios para recebê-lo e (iii) jovens egressos ou em cumprimento de medidas sócio-educativas; e (c) o novo modelo metodológico que coloca a necessidade do município articular suas políticas para conseguir ofertar o conjunto de oficinas previstas e abordar de maneira minimamente qualificada os temas propostos (trabalho, cidadania, meio ambiente,

³⁰ Realizada em 24/04/2009, conforme tabela 03.

saúde, sexualidade/gênero, cultura e esporte). Contudo, a responsabilidade pela execução, no município, ainda continua sendo da Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social e a faixa-etária também é a mesma, jovens com idade entre 15 e 17 anos e 11 meses.

A execução do extinto Programa para Jovens já se dava por meio da atuação conjunta de vários setores da administração municipal e da sociedade civil organizada. O Projovem Adolescente continua com a mesma perspectiva. Para funcionar, o programa conta, além da SMAAS, com a atuação da Secretaria Municipal Adjunta de Abastecimento, da Fundação Municipal de Cultura e da Secretaria Municipal Adjunta de Esportes, que disponibilizam técnicos, monitores, professores, além de seus respectivos acúmulos em *expertise*, para o desenvolvimento de atividades diretas com os jovens e, no caso da Secretaria Municipal Adjunta de Abastecimento, viabilização de alimentação. Além do Programa Bolsa-família, que auxilia no processo de localização dos jovens cujas famílias são beneficiárias deste programa e das entidades conveniadas, que também continuam com o papel de contratação de um educador de referência para os coletivos. Contudo, como se trata da implantação de um novo modelo de execução, os dados do período recente do programa ainda são escassos, os gestores tenderam a direcionar suas falas às experiências do modelo anterior (Programa para Jovens), sinalizando sempre os desafios do novo modelo do programa.

No histórico de execução desta iniciativa que vem se modificando ao longo dos anos, mas mantendo a faixa-etária do público atendido e praticamente a mesma perspectiva metodológica, encontramos ações concertadas que podem ser classificadas como cooperação inter-governamental, articulação intra-governamental informal e cooperação interorganizacional. Estas relações são fomentadas e desenvolvidas a partir da utilização dos seguintes mecanismos: contratos de convênios, normativas que definem o modelo de execução, grupo interorganizacional, comitê consultivo e grupos de trabalho. Em geral, reuniões mensais entre os atores representantes das diversas secretarias, encontros pontuais nas localidades onde o programa ocorre para resolver problemas práticos, trocas de e-mails e ligações telefônicas, dentre outras ferramentas, também são utilizadas. Salienta-se, contudo, que a SMAAS “puxa” o processo por ser responsável pela gestão do programa, mas os papéis e responsabilidades de cada ator envolvido já se apresentam bastante formalizados.

c) PROJOVEM/PROJOVEM Urbano

Conforme apresentado, com as mudanças ocorridas no Programa Nacional de Inclusão de Jovens (PROJOVEM), o programa já existente com este nome, passou a ser apenas uma das frentes de atuação do novo Programa Nacional de Inclusão de Jovens. O nome do programa até então chamado PROJOVEM, passou a ser *PROJOVEM Urbano*. Contudo, ao contrário do PROJOVEM Adolescente, apresentado anteriormente, ele não sofreu muitas mudanças em sua forma de atuação. Atualmente, passou a ser destinado aos jovens com idade entre 18 e 29 anos (anteriormente eram jovens entre 18 e 24 anos) que não concluíram o ensino fundamental, mas são alfabetizados. O programa oferece a possibilidade destes jovens concluírem as etapas de formação dos ciclos escolares, além de formação profissional, por meio de cursos profissionalizantes, e ainda, oficinas voltadas à formação pessoal e incentivo à atuação comunitária. Para participar das atividades os jovens recebem uma bolsa incentivo no valor de R\$ 100,00 (cem reais). Em Belo Horizonte o programa é executado dentro das escolas municipais e está sob a gerência da Secretaria Municipal de Educação (Dados do Site da Secretaria Municipal de Governo/Coordenadoria Municipal de Juventude (2008) e da Lei Nº 11.692 de 10 de julho de 2008).

Por meio de entrevista com gestora que ocupa o cargo de coordenação do programa em Belo Horizonte³¹, constatamos que o planejamento e a execução do Projovem Urbano no município ocorrem a partir do que se pode classificar como um comitê interdepartamental (Peters, 2005) (ver seção 2.3 do segundo capítulo)³². Formado por representantes de distintas secretarias, este mecanismo é denominado: “*comissão estratégica do Projovem de Belo Horizonte*”, cuja coordenação é da Secretaria Municipal de Educação, tendo como participantes: a Secretaria Municipal de Políticas Sociais, a Secretaria de Governo/Coordenadoria Municipal de Juventude, Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social e a Secretaria Municipal Adjunta de Abastecimento. As leis e resoluções que dispõem sobre o programa determinam que o objetivo desta comissão é discutir a operacionalização do Projovem Urbano no município. O mecanismo foi estruturado em 2005 para analisar as possibilidades de implementação do programa e atua até hoje em seus

³¹ Entrevista realizada em 29/10/2009, conforme tabela 03.

³² O mecanismo é denominado por Peters (2005) “comitês e organizações interministeriais”, aqui estamos fazendo uma adaptação para o nível municipal de governo. A utilização do termo “grupo interorganizacional”, cunhado por Alexander (1993), não é possível porque, em sua definição, o autor argumenta tratar-se de mecanismo com baixo nível de formalização, o que não é o caso da comissão abordada. Outra forma de classificar o mecanismo seria como “rede mediada horizontal”(ver seção 2.3 do segundo capítulo).

processos de planejamento. Cada gestor participante deve contribuir, por meio do conjunto de informações e práticas específicas de suas agências de origem, para o bom desempenho do programa e melhor atendimento possível ao público jovem. São realizadas reuniões mensais entre as instituições participantes da comissão, além da utilização de e-mails e telefonemas, ferramentas utilizadas para promover o funcionamento do mecanismo. Conforme mostra a tabela 07, o *PROJOVEM Urbano* conta com relações de cooperação inter-governamental, coordenação intra-governamental e cooperação interorganizacional em sua execução no município. Além da “comissão estratégica”, existem outros mecanismos que ativam estas ações coordenadas e cooperadas, como, por exemplo: contratos de conveniamento, encontros/reuniões de capacitação para os envolvidos na execução e processos de monitoramento e avaliação.

Atualmente o foco da administração municipal em relação à juventude está na implantação do novo Programa Nacional de Inclusão de Jovens (PROJOVEM). Por meio de entrevistas com gestores da Secretaria Municipal de Educação e da Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social, constatou-se que, em Belo Horizonte, pelo menos 02 das chamadas “super secretarias” (Secretaria Municipal de Políticas Sociais e Secretaria Municipal de Educação), 03 secretarias adjuntas (Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social, Secretaria Municipal Adjunta de Esportes e Secretaria Municipal Adjunta de Abastecimento) 01 fundação (Fundação Municipal de Cultura) e 01 coordenadoria (Coordenadoria Municipal de Juventude) estão envolvidas no processo de implementação desta nova proposta. Duas das quatro modalidades já estão sendo executadas, o *PROJOVEM Urbano* e o *PROJOVEM Adolescente*.

d) Programa Profissão Futuro/Trabalho Protegido

Este programa tem como público alvo jovens em situação de vulnerabilidade Social, na faixa etária entre 16 e 18 anos. O objetivo geral consiste na promoção do desenvolvimento pessoal, social e profissional do adolescente, por meio da integração ao mercado de trabalho. Já os objetivos específicos são: assegurar experiência profissional; propiciar formação para a construção de valores relativos ao mundo e às relações de trabalho; apoiar o acesso e permanência do jovem na escola, associado ao bom desempenho no trabalho; apoiar o convívio familiar, comunitário e social; propiciar formação sócio-educativa com vistas à autonomia do jovem; favorecer o protagonismo juvenil e contribuir para que após o desligamento (quando completar 18 anos), o jovem consiga uma colocação no mercado de

trabalho³³.

O programa é desenvolvido por meio de convênios da AMAS com: a Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social, BHTRANS, URBEL, Hospital Odilon Behrens e BEPREM, além da empresa privada Probank – Empresa de Tecnologia e Comunicação – e das Organizações de regulação profissional, Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura e a Ordem dos Advogados do Brasil (MG). Todas estas instituições repassam recursos financeiros para a AMAS, que contrata jovens para ocupar postos de trabalho nas mesmas. Os contratos são estabelecidos por meio de dois instrumentos: o Contrato Administrativo, no caso da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, e CLT, no caso das empresas privadas, ambos prevendo a condição de “trabalho protegido”, conforme determinação da Lei de Nº 8069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente). A AMAS coordena também o processo de acompanhamento, assim como a colocação e desenvolvimento dos jovens nas instituições. Todo acompanhamento dos jovens é feito por meio de um processo concertado entre as instituições parceiras e a AMAS. Em linhas gerais, existe uma equipe de acompanhamento dos jovens na AMAS e, em cada local/posto de trabalho, um profissional daquela instituição, denominado orientador, fica responsável por acompanhar diariamente os jovens em suas funções. São realizadas reuniões mensais com todas as instituições parceiras juntas e em cada localidade de trabalho, além do estabelecimento de contatos permanentes da equipe da AMAS por meio de telefonemas, e-mails e conversas individuais com os orientadores.

Conforme informamos na tabela 07, pelo conjunto de ações existentes, entendemos que o programa é executado a partir de um processo de cooperação interorganizacional. Algumas das características da AMAS, neste processo, a colocam na condição do que Alexander (1993) classificou como “organização guia” (ver seção 2.3 do segundo capítulo); e o programa é executado a partir da configuração do que Sulbrandt, Lira e Ibarra (2001) classificaram como “rede não-mediada (federação voluntária de organizações)” – ver seção 2.3 do segundo capítulo; o funcionamento desta rede é dinamizado a partir da utilização de ferramentas como: contratos convenientes e normatizações técnicas e metodológicas para a execução padronizada do programa.

Além do acompanhamento profissional, são disponibilizados aos jovens atendimentos terapêuticos individuais e grupais. A proposta como um todo funciona a partir da cooperação entre as várias instituições, que seguem uma extensa lista de divisão dos papéis formulada de

³³ Dados da entrevista realizada em 14/05/2009, conforme tabela 03 e com base em documentos internos da AMAS.

forma conjunta pelos atores envolvidos. Salienta-se que, de acordo com o gestor entrevistado, estes papéis são bastante sólidos no que diz respeito ao reconhecimento e cumprimento dos mesmos por parte de todos os envolvidos.

e) Programa Liberdade Assistida

O Programa Liberdade Assistida em Belo Horizonte foi criado em 1998 para atender à determinação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) de que as Medidas Sócio-educativas em meio aberto deveriam ser executadas pelos municípios. O Programa iniciou suas atividades em cinco regionais administrativas da cidade: Centro-sul, Oeste, Leste, Noroeste e Nordeste. Em 1999 passou a ser executado também nas demais regionais: Norte, Barreiro, Venda Nova e Pampulha. A Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social (SMAAS) é a instituição responsável pela execução³⁴. Trata-se, mais precisamente, da 4ª Medida Sócio-educativa prevista no estatuto para ser aplicada às crianças e aos adolescentes com faixa-etária entre 12 e 18 anos que cometerem atos infracionais. O papel do município é, conforme mencionamos anteriormente, viabilizar o cumprimento da medida e acompanhar os jovens durante o processo. O programa conta com recursos dos três níveis de governo.

Os fluxos de funcionamento geral da execução foram estabelecidos da seguinte forma: O Juizado da Infância e Juventude é o órgão do poder judiciário responsável por aplicar a medida aos jovens e crianças. Após aplicação, eles são encaminhados aos Centros da Infância e Adolescência (Governo do Estado) e, posteriormente, à Gerência de Medidas Sócio-educativas da SMAAS. Como o serviço é regionalizado, os jovens são encaminhados às regionais administrativas, onde passam a ser atendidos por um técnico de referência do programa (formado em psicologia ou serviço social), lotado no nível central da SMAAS, mas que atua na regional. Posteriormente, os jovens são incluídos na rede de serviços e instituições com as quais o programa mantém relações.

Em cada regional o técnico – profissional do programa que atua diretamente com os jovens – conta com uma rede composta por um conjunto de ações e políticas voltadas às crianças e adolescentes. Esta rede serve de retaguarda durante o cumprimento da medida. Por meio das iniciativas dos atores da rede são ofertados aos jovens cursos, oficinas, vagas em

³⁴ Dados da entrevista realizada em 08/09/2009, conforme tabela anterior.

projetos, programas, etc. Alguns dos parceiros são: a Secretaria Municipal de Educação, Secretaria Municipal de Saúde, Secretaria Municipal Adjunta de Esportes, o SENAI, o Programa Profissão Futuro, o PROJOVEM Adolescente, Programa de Controle de Homicídios “Fica Vivo” (Governo do Estado), Escolas Municipais e Estaduais e diversas Organizações Não-Governamentais. Identificou-se que a rede é acionada e mantida principalmente por meio dos “Fóruns da Criança e do Adolescente”, que acontecem nas regionais administrativas da cidade, e, também, a partir de reuniões com entidades ou grupos de instituições que compõem as redes locais. Quando necessário, ligações telefônicas, contatos via e-mail, encaminhamentos por meio de formulários oficiais (nas relações em que estes fluxos já estão bem estabelecidos), dentre outras ferramentas, também são utilizadas. Trata-se de um programa que conta com ações concertadas com características de articulação intra-governamental informal, cooperação interorganizacional e cooperação inter-governamental, cujo mecanismo principal é o que Sulbrandt, Lira e Ibarra (2001) denominaram “rede não-mediada (associação)” – ver seção 2.3 do segundo capítulo.

Muitos dos parceiros disponibilizam atividades para que os jovens, ao participar das mesmas ou desenvolvê-las, estejam cumprindo parte das determinações judiciais. *“Seria muito difícil executar o programa sem o auxílio das parcerias. Nós precisamos muito destas relações (...) para que os jovens possam ampliar seus horizontes e serem realmente protegidos pela medida aplicada pelo judiciário”*.³⁵

f) Programa Prestação de Serviços à Comunidade (PSC)

A Prestação de Serviços à Comunidade também é uma medida sócio-educativa prevista nas determinações do Estatuto da Criança e do Adolescente. Trata-se da 3ª medida prevista no artigo 112 do estatuto.³⁶ O Programa Prestação de Serviços à Comunidade, assim como o Programa Liberdade Assistida, também é executado pela Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social³⁷. Também a exemplo do Programa Liberdade Assistida, o papel do município na execução é viabilizar o cumprimento da medida e acompanhar os

³⁵ Fala da entrevistada. Entrevista realizada em 08/09/2009, conforme tabela 03.

³⁶ A ordem das medidas previstas no artigo 112 do ECA é a seguinte: 1º Advertência, 2º Obrigação de reparo ao dano, 3º Prestação de Serviços à Comunidade, 4º Liberdade Assistida, 5º Inserção em regime de semi-liberdade, 6º Internação em estabelecimento educacional e 7º Qualquer uma das previstas no art. 101, I a VI (Lei Federal nº 8.069 de 13 de julho de 1990 – Estatuto da Criança e do Adolescente).

³⁷ Dados da entrevista realizada em 17/09/2009, conforme tabela 03.

jovens durante o processo. O programa também conta com recursos financeiros dos três níveis de governo. Os fluxos operacionais também são parecidos: os jovens são encaminhados pelo Juizado da Infância e Juventude (Poder Judiciário) ao Centro da Infância e Juventude (Órgão Estadual) e, posteriormente, encaminhados ao nível central da SMAAS – Gerência das Medidas Sócio-educativas – que encaminha os jovens às regionais. Este programa também é regionalizado e conta com a rede de proteção à infância e juventude do município e suas ramificações ou partes constituintes nas regionais, para viabilizar o cumprimento da medida. Em geral, os jovens cumprem as medidas em OGs, ONGs, escolas, igrejas, postos de saúde, dentre outros equipamentos e entidades.

Atualmente o programa conta com 39 técnicos (assistentes sociais e psicólogos). Todos são vinculados ao nível central da SMAAS, mas atuam distribuídos nas nove regionais administrativas da cidade. A função destes técnicos é acompanhar os jovens e articular com as entidades, equipamentos públicos e demais integrantes da rede, atividades em que os mesmos possam participar com o objetivo de cumprir a medida determinada pelo judiciário. A participação mensal no “Fórum Regional da Infância e Adolescência”, reuniões esporádicas com os parceiros, além dos contatos telefônicos e e-mails são algumas das ferramentas utilizadas, também aqui, para operacionalizar um conjunto de relações caracterizadas como articulação intra-governamental informal, cooperação interorganizacional e cooperação inter-governamental. Uma “rede não-mediada (associação)” – ver seção 2.3 do segundo capítulo – também é o principal mecanismo utilizado. Além das escolas, postos de saúde, associações comunitárias e demais entidades, também foram mencionados como parceiros: o Programa de Controle de Homicídios “Fica Vivo”, do Governo do Estado de Minas Gerais, o PROJOVEM Urbano (Secretaria Municipal de Educação) e o PROJOVEM Adolescente (SMAAS).

Os seis programas descritos apresentaram características condizentes com os critérios de seleção para continuidade da investigação. Ambos são propostas voltadas ao público jovem, em especial jovens adolescentes. Algumas propostas também atendem públicos fora da faixa-etária da juventude, mas apresentaram metodologia e preocupação técnica específica para o trabalho com os jovens. Todas as propostas são executadas de forma a envolver instituições parceiras, seja com o intuito de complementaridade ou compartilhando objetivos, responsabilidades e ações. Estas parcerias/atuações conjuntas ocorrem com departamentos de seus próprios âmbitos administrativos, com outros entes federados e junto à sociedade civil organizada ou ao setor privado.

Em seguida, passaremos à exploração dos dados relacionados às políticas para juventude desenvolvidas pelo Governo do Estado de Minas Gerais que, segundo o site oficial

da Secretaria de Estado de Esportes e Juventude/Coordenadoria Estadual de Juventude, acessado em 05 de setembro de 2008, são as ações estaduais que atendem os jovens belo-horizontinos.

3.5 Políticas para a juventude do Governo do Estado de Minas Gerais: atuações em Belo Horizonte

Outras iniciativas do poder público são desenvolvidas no município de Belo Horizonte, como, por exemplo, aquelas que estão sob a gerência do Governo do Estado de Minas Gerais. Importa salientar que o governo do Estado conta com uma Secretaria de Estado de Esporte e Juventude e, dentro da mesma, com uma Coordenadoria Estadual de Juventude. De acordo com dados desta secretaria/coordenadoria, acessados em seu site oficial, conforme mencionamos na seção anterior, o Governo do Estado, atualmente, executa 06 propostas voltadas ao público jovem que atendem, também, os belo-horizontinos. São elas: *Projeto Juventude Ativa*, *Projeto Diálogos da Juventude*, *Projeto Chef's do Amanhã*, *Projeto Centro da Juventude de Minas*, *Projeto Conselhos Municipais de Juventude* e *Programa de Controle de Homicídios "Fica Vivo"*. Em sua execução, estas ações envolvem 05 secretarias estaduais (Secretaria Estadual de Esporte e Juventude, Secretaria de Estado de Saúde, Secretaria de Estado de Educação, Secretaria Municipal de Estado de Cultura e Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social), além da prefeitura municipal e várias entidades da sociedade civil. Conforme informamos, em virtude do recorte da pesquisa, optamos por buscar dados apenas das propostas do governo estadual que atendem os jovens moradores da cidade de Belo Horizonte. Salientamos que estes programas e projetos abrangem os jovens moradores da capital mineira, pelo fato dela pertencer a um dos conjuntos de cidades que compõem as regiões de atuação do governo, outros programas e projetos são desenvolvidos em outras regiões do Estado.

Foram realizadas entrevistas: (a) com 01 gestor que ocupa cargo de superintendente no âmbito da Coordenadoria Estadual de Juventude e (b) com gestor responsável pela direção do Programa Fica Vivo no Estado de Minas Gerais; além de 02 profissionais que ocuparam cargos de gerência neste programa durante todo o período da pesquisa, vindo a se desligar do mesmo nos meses finais do ano de 2009 – ver tabela 03. A tabela a seguir apresenta alguns dados referentes ao programa e aos projetos estaduais acessados.

Tabela 09: Programa/Projetos estaduais , Ano de criação, Instituições Envolvidas na Execução

Nº	Programa/Projeto	Ano de Criação	Cobertura de atendimento	Órgão Gestor	Outras Instituições Envolvidas	Fonte de Financiamento
01	Projeto Juventude Ativa	2007	300 jovens por ano	Secretaria de Estado de Esporte e Juventude/ Coordenadoria Estadual de Juventude	Secretaria de Estado de Saúde e ONGs.	Governo do Estado de Minas Gerais
02	Projeto Diálogos da Juventude	2008	1.000 jovens por ano	Secretaria de Estado de Esporte e Juventude/ Coordenadoria Estadual de Juventude	Programa dos Voluntários das Nações Unidas no Brasil (UNV); Rede Mineira de Cidadania; Prefeituras Municipais; Centro Juvenil Salesiano.	Governo do Estado de Minas Gerais
03	Projeto Chef's do Amanhã	2008	700 jovens por ano	Secretaria de Estado de Esporte e Juventude/ Coordenadoria Estadual de Juventude	CEASA (MG) e Mercado Central	Governo do Estado de Minas Gerais
04	Projeto Centro da Juventude de Minas Gerais	*	*	Secretaria de Estado de Esporte e Juventude/ Coordenadoria Estadual de Juventude	Secretaria de Estado de Cultura; Secretaria de Estado de Desenvolvimento social	Governo do Estado de Minas Gerais
05	Projeto Conselhos Municipais de Juventude	*	50 municípios implantaram	Secretaria de Estado de Esporte e Juventude/ Coordenadoria Estadual de Juventude	Associação Mineira de Municípios; Prefeitura Municipal; Sociedade Civil Organizada	Governo do Estado de Minas Gerais
06	Programa de Controle de Homicídios - Fica Vivo	2002 (implantação de proposta piloto) & 2003 (institucionalização por meio de decreto)	18.000 jovens por ano (Estado de Minas Gerais) 5.350 jovens por ano (Belo Horizonte)	Secretaria de Estado de Defesa Social	Polícia Militar de Minas Gerais; Polícia Civil de Minas Gerais; Ministério Público; Poder Judiciário; Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social; Secretaria de Estado de Educação; Secretaria de Estado de Saúde; Secretaria Especial Anti-Drogas; Programa Liberdade Assistida (PBH), Programa de Prestação de Serviço à Comunidade (PBH), Fundação Municipal de Cultura (PBH) ONGs.	Governo do Estado de Minas Gerais

Fonte: elaborado pelo autor.

* Dados não disponíveis.

A título de informação faremos uma breve apresentação dos 05 projetos que estão sob a gestão da Coordenadoria Estadual de Juventude. O *Projeto Chef's do Amanhã*, por exemplo,³⁸ é uma proposta que objetiva promover cursos de capacitação com o intuito de formar jovens multiplicadores de informações sobre os benefícios da prática de alimentar-se de maneira equilibrada, nutritiva e saudável. O desenvolvimento das atividades conta com a parceria do CEASA-MG, que disponibiliza alimentos selecionados para serem utilizados no desenvolvimento dos trabalhos. O *Projeto Juventude Ativa* tem como objetivo central formar jovens para atuar como agentes de inclusão social em ações de promoção da saúde. Os jovens capacitados desenvolvem atividades no interior do Programa Saúde na Escola e nas Unidades Básicas de Saúde. Já o *Projeto Diálogos da Juventude* objetiva desenvolver encontros para que diversos segmentos juvenis da Região Metropolitana de Belo Horizonte possam debater temas e propostas relacionadas aos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. A idéia central, de acordo com a Coordenadoria Estadual de Juventude, é ampliar as possibilidades de participação dos jovens nos processos de sistematização destes objetivos. O projeto conta com as parcerias: do Programa dos Voluntários das Nações Unidas no Brasil, da Rede Mineira de Cidadania, das Prefeituras Municipais e do Centro Juvenil Salesiano. Outro projeto é o Centro da Juventude de Minas Gerais, que consiste na criação de um centro que disponibilizará múltiplos espaços esportivos, artísticos, culturais, de saúde, aperfeiçoamento profissional, qualificação e empreendedorismo, aos jovens da Região Metropolitana de Belo Horizonte. No entanto, de acordo com o superintendente entrevistado, trata-se de uma proposta que ainda não foi implementada. E, por fim, o Projeto Conselhos Municipais de Juventude, que atua no sentido de fomentar a criação destas arenas de participação nos municípios mineiros. O projeto conta com as parcerias da Associação Mineira de Municípios e com a Sociedade Civil Organizada.

Embora os projetos sejam voltados ao público jovem e contem com parcerias intra-governamentais e inter-governamentais, a entrevista com o superintendente possibilitou verificar que, na verdade, tratam-se de propostas ainda muito frágeis do ponto de vista institucional e financeiro. Alguns dos projetos tiveram que ser interrompidos durante a execução e outros têm prognóstico de descontinuidade para os próximos anos. Considerando também o fato de serem atuações muito recentes, com criações datadas de 02 ou 03 anos atrás, seria arriscado contar com os mesmos para a continuidade da pesquisa. Optamos por

³⁸ De acordo com dados da entrevista realizada com o superintendente mencionado acima e, também, a partir dos dados do site Oficial da Secretaria de Estado de Esporte e Juventude/Coordenadoria Estadual de Juventude (2008).

mencioná-los por se tratar de ações que o ente federado estadual de Minas Gerais divulgou como políticas públicas voltadas, também, aos jovens belo-horizontinos. Contudo, a única iniciativa estadual, entre as pesquisadas, que se encaixou nos critérios estabelecidos foi o Programa de Controle de Homicídios “Fica Vivo”. Na tabela a seguir, apresentamos alguns dos dados da pesquisa de campo, relacionados a este programa e, posteriormente, descrevemos sua estrutura institucional e dinâmica de funcionamento.

Tabela 10: Programa “Fica Vivo”- Secretaria de Estado de Defesa Social (MG): Instituições envolvidas, suas funções e tipos e mecanismos de concertação utilizados*

<i>Instituições Envolvidas</i>	<i>Função</i>	<i>Tipos de Concertação</i>	<i>Mecanismos Utilizados para Promoção**</i>
Polícia Militar de Minas Gerais	Participar do Grupo de Intervenção Estratégica desenvolvendo suas respectivas competências institucionais	Coordenação Intra-governamental	Rede Mediada Horizontal (associação) ou Comitê Interdepartamental. “Grupo de Intervenção Estratégica” e “Coordenação Geral”.
Polícia Civil de Minas Gerais			
Ministério Público Estadual (Promotor Público)	Participar do Grupo de Intervenção Estratégica desenvolvendo suas competências institucionais	***	Rede Mediada Horizontal (associação) ou Comitê Interdepartamental. “Grupo de Intervenção Estratégica” e “Coordenação Geral”.
Poder Judiciário Estadual (Juiz)	Participar do Grupo de Intervenção Estratégica desenvolvendo suas competências institucionais		Rede Mediada Horizontal (associação) ou Comitê Interdepartamental. “Grupo de Intervenção Estratégica” e “Coordenação Geral”.
Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social; Secretaria de Estado de Educação; Secretaria de Estado de Saúde; Secretaria Especial Anti-Drogas;	Participar do Eixo de Proteção Social discutindo casos e criando fluxos de encaminhamento e atendimento dos jovens	Coordenação Intra-governamental	Rede Mediada Horizontal (associação) ou Comitê Interdepartamental. “Coordenação Geral” e “Reuniões de Rede”
Programa Liberdade Assistida (PBH) Programa de Prestação de Serviço à Comunidade (PBH)	Discutir casos comuns (jovens atendidos pelos programas que participam das atividades do Fica Vivo)	Cooperação Inter-governamental	Rede Não-Mediada (programas conjuntos)

Fundação Municipal de Cultura (PBH)	Disponibilizar vagas em cursos e oficinas e eventos para os jovens atendidos	Cooperação Inter-governamental	Rede Não-Mediada (programas conjuntos)
ONGs	Disponibilizar espaços físicos para a realização das atividades	Cooperação Interorganizacional	Rede Não-Mediada (associação); Termo de parceria.

Fonte: elaborado pelo autor.

* Dados do site oficial da Secretaria de Estado de Defesa Social (2010) e da entrevista realizada com gestora que ocupa cargo de direção do programa nesta secretaria. A entrevista foi realizada em 29/09/2009, conforme tabela 03.

** Além dos mecanismos informados todos os programas lançam mão de ferramentas como: reuniões, fóruns e-mails e ligações telefônicas para fazer a concertação funcionar.

*** Embora façamos menção ao Ministério Público e ao Poder Judiciário, não se tratam de órgãos cujas relações serão abordadas. Como dito anteriormente, todo o embasamento teórico e definições conceituais da pesquisa estão voltados às relações entre instituições governamentais e entre governo, iniciativa privada e sociedade civil. Não é nossa intenção trabalhar com outras estruturas que compõem o Estado Brasileiro, somente com o poder executivo.

De acordo com as informações divulgadas no site oficial da Secretaria de Estado de Defesa Social (SEDS) do Governo do Estado de Minas Gerais (2010)³⁹, este programa está sob a gerência desta secretaria, mais especificamente da Superintendência de Prevenção à Criminalidade, um de seus departamentos. O público-alvo são os adolescentes e jovens de 12 a 24 anos em situação de risco social, residentes nas áreas do Estado que apresentam maior índice de criminalidade. O programa atende 18 mil jovens em 607 oficinas voltadas às áreas de esporte, cultura, inclusão produtiva e comunicação. O objetivo central do Fica Vivo é intervir na realidade social com o intuito de evitar crimes eminentes, o que possibilitaria a diminuição dos índices de homicídios e a melhoria da qualidade de vida da população⁴⁰. De acordo com os dados da entrevista realizada com a gestora que ocupa o cargo de coordenação do programa na SEDS, “o programa foi estruturado para atuar sobre um problema específico, o aumento dos homicídios entre jovens ligados às gangues (...) toda metodologia é voltada para responder a esta realidade, homicídios causados por conflitos entre gangues (...)”⁴¹.

O site da SEDS também informa que, atualmente, existem 09 núcleos de atendimento do programa em Belo Horizonte. As regiões/bairros em que eles estão implantados são os seguintes: Alto Vera Cruz/Taquaril, Barreiro, Cabana do Pai Tomás, Jardim Felicidade, Morro das Pedras/Ventosa, Pedreira Prado Lopes, Paulo VI/Ribeiro de Abreu, Santa Lúcia e

³⁹ [http://www.seds.mg.gov.br/index.php?option=com_content\(&\)task=view\(&\)d=283\(&\)itemid=117](http://www.seds.mg.gov.br/index.php?option=com_content(&)task=view(&)d=283(&)itemid=117), acessado em 27/01/2010.

⁴⁰ Informações também divulgadas pelo site oficial da SEDS em 27/01/2010.

⁴¹ Entrevista realizada em 29/09/2009, conforme tabela 03.

Serra⁴². O programa está estruturado em dois grandes eixos, a “Intervenção Estratégica” e a “Proteção Social”. Estes eixos, de acordo com a entrevistada citada acima, seriam coordenados por uma terceira estrutura, o grupo de “Coordenação Geral”.

O eixo da “Intervenção Estratégica” visa articular as ações do sistema de justiça criminal e monitorar as pessoas que têm relação com os homicídios nos territórios onde o programa está instalado, sendo estas pessoas jovens ou não. O funcionamento deste eixo ocorre a partir de reuniões mensais do “Grupo de Intervenção Estratégica” que acontecem nos territórios do programa. Em Belo Horizonte, a política conta com um “Grupo de Intervenção Estratégica” que referencia os nove núcleos do programa. Nas reuniões deste grupo são feitos estudos da dinâmica criminal de cada território onde o programa está implantado. Trata-se de um serviço de inteligência em que participam: (a) os servidores que ocupam os cargos *street level* da política de prevenção, mais (b) promotores e juízes. Durante as reuniões são trocadas informações, divulgadas fotos dos indivíduos que estão sob investigação ou observação e, em algumas situações, mandados de prisão são expedidos e prisões realizadas (durante os encontros). Participam do grupo: representantes do Ministério Público, Poder Judiciário, Polícia Militar de Minas Gerais, Polícia Civil de Minas Gerais e um gerente da SEDS que representa a coordenação do Programa “Fica Vivo”. Não há participação dos técnicos que atuam diretamente junto aos jovens neste grupo. A participação dos aparelhos policiais, do Ministério Público e do Poder Judiciário no programa e, conseqüentemente, neste eixo de intervenção, é prevista em documento legal. Trata-se, portanto, de uma ação desenvolvida por meio de coordenação intra-governamental.

Já no eixo da Proteção Social, ainda de acordo com a gestora entrevistada que mencionamos acima, a SEDS executa atividades diretamente junto aos jovens. São ofertadas oficinas, atendimentos psicossociais e desenvolvidos vários projetos locais. Neste eixo estão envolvidas: organizações não-governamentais, instituições e programas da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, além de outras secretarias estaduais, como a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social, a Secretaria de Estado de Educação e a Secretaria de Estado de Saúde. As ONGs parceiras, nas comunidades onde o programa está instalado, e as instituições/programas da prefeitura municipal de Belo Horizonte envolvidos neste eixo mantêm atuações, respectivamente, de cooperação interorganizacional e cooperação inter-governamental com a Secretaria de Estado de Defesa Social. Já as secretarias estaduais têm cadeiras previstas por decreto na terceira estrutura de coordenação mencionada, a

⁴² O programa também é executado em Santa Luzia, Betim, Contagem, Vespasiano, Sabará, Ibirité, Ribeirão das Neves, Governador Valadares, Ipatinga, Montes Claros e Uberlândia.

Coordenação Geral. As relações estabelecidas entre elas e a SEDS apresentam características de coordenação intra-governamental. Conforme divulgou a SEDS em seu site oficial, o eixo da Proteção Social tem como norte metodológico a formação de redes comunitárias que garantam soluções locais para a prevenção à criminalidade, a partir do atendimento e abertura à participação dos jovens. Os três pontos principais do eixo, de acordo com as informações do site, são: a constituição de uma rede local de parceiros, a promoção de ações comunitárias e o desenvolvimento de oficinas. Estas redes de parceiros locais são mecanismos de concertação que Sulbrandt, Lira e Ibarra (2001), classificariam como “redes não-mediadas (associações)” – conforme discussão apresentadas na seção 2.3 do segundo capítulo.

Por fim, a estrutura de Coordenação Geral consiste em um grupo, criado por documento legal, que tem como objetivo estabelecer um sistema de intervenção e responsabilização conjunta no que diz respeito ao problema do alto índice de homicídios entre os jovens no Estado. As instituições previstas para participar deste mecanismo, que Alexander (1993) classificaria como Comitê Interdepartamental, são: Polícia Militar do Estado de Minas Gerais, Polícia Civil do Estado de Minas Gerais, Ministério Público Estadual, Poder Judiciário Estadual, Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social, Secretaria de Estado de Educação, Secretaria de Estado de Saúde e Secretaria Especial Anti-drogras⁴³. A aposta dos implementadores é que os atores, ao se envolver com o problema, consigam construir soluções e alternativas conjuntas para enfrentá-lo. De acordo com a entrevistada, a proposta inicial seria de realizar reuniões mensais da Coordenação Geral, mas, conforme veremos no próximo capítulo, vários constrangimentos têm dificultado o funcionamento deste mecanismo. Outras questões relacionadas ao Programa “Fica Vivo” também serão discutidas no capítulo seguinte.

No próximo capítulo, analisaremos 03 programas do conjunto dos apresentados neste capítulo, que se encaixaram nos critérios estabelecidos anteriormente; e as 02 coordenadorias que atuam junto às políticas para juventude em Belo Horizonte, a Coordenadoria Municipal e a Coordenadoria Estadual de Juventude. A opção de trabalhar com os dados destas duas últimas iniciativas governamentais está pautada no fato de se tratarem de estruturas criadas, entre outras atribuições, para integrar o conjunto das políticas para juventude de seus respectivos entes federados, centralizando informações e práticas em torno das mesmas, tratando-se do que Alexander (1993) classificaria como “Unidades Coordenadoras”. Já a escolha de trabalhar com 03 programas do conjunto dos apresentados neste capítulo, é

⁴³ Dados da entrevista realizada com a diretora do programa em 29/09/2009, conforme tabela 03.

justificada pela complexidade dos dados e amplitude do trabalho de campo referente aos mesmos. A realização deste novo recorte na investigação é necessária tendo em vista que de outra forma não seria possível analisar a fundo, com detalhes, algumas das iniciativas/execuções detectadas e seus respectivos funcionamentos concertados. Para escolher os programas estabelecemos um terceiro conjunto de critérios, que são os seguintes: (a) tempo de criação dos programas, dando prioridade às propostas mais antigas devido ao maior acúmulo e diversidade de experiências em suas execuções, (b) quantidade e variedade de mecanismos de coordenação utilizados, (c) variedade dos tipos de relações concertadas encontradas e (d) quantidade de instâncias, setores e instituições envolvidas. Optamos por trabalhar com 01 programa que está sob a gestão da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, 01 programa executado por uma instituição que, formalmente, é uma associação não-governamental e 01 programa do Governo do Estado de Minas Gerais, tendo em vista que foram estes os três universos pesquisados. Os programas selecionados foram:

(i) o Programa Projovem Adolescente que, embora recente com este nome, é, na verdade, a continuidade do Programa Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano ou Programa para Jovens, como era chamado em Belo Horizonte. Sua criação data do ano de 2001. O programa é executado por meio de relações institucionalizadas do município com o governo federal, conta com a participação de quatro outras instituições municipais em sua execução, 09 entidades não-governamentais conveniadas (no antigo modelo – Programa para Jovens – eram 22 entidades), além de fazer parte de uma proposta federal de política integrada para juventude, o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (PROJOVEM).

(ii) o Programa Profissão Futuro/Trabalho Protegido, que está sob a gestão da Associação Municipal de Assistência Social, em parceria com instituições do poder público municipal, empresas privadas e Conselhos de Profissão. A escolha do programa está associada também ao seu ano de criação/tempo de funcionamento, desde 1993, e ao fato da AMAS ser, formalmente, uma Organização Não-Governamental que exerce o papel de “Organização Guia ou Condutora” (Alexander, 1993) na execução deste programa, contexto em que participam também, instituições públicas e privadas. Salientamos existirem características específicas da relação da AMAS com a Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, que serão apresentadas e discutidas de forma detalhada no próximo capítulo. Como veremos a seguir, a entidade tem funcionado como uma estrutura complementar da política de recursos humanos da PBH.

(iii) o Programa de Controle de Homicídios “Fica Vivo”. Oriundo do governo estadual, o programa conta com mecanismos de coordenação intra-governamental bastante

formalizados, além de parcerias com organizações não-governamentais e relações de cooperação com programas e departamentos da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte. Um dos eixos de atuação do programa tem como característica central o trabalho em rede e o outro é em si mesmo uma experiência de “rede mediada horizontal”. O Fica Vivo foi implementado como projeto piloto em 2002 e institucionalizado em 2003. Consideramos seu tempo de execução suficiente para realizar uma reflexão sobre os mecanismos e tipos de concertação utilizados em seu funcionamento.

O objetivo do próximo capítulo, portanto, é analisar a fundo e de forma específica os constrangimentos e incentivos burocráticos, políticos, legais e organizacionais relacionados às ações concertadas destes 03 programas e na atuação das 02 coordenadorias. Contudo, é também nossa intenção possibilitar ao leitor a visualização geral do funcionamento dos mecanismos de concertação detectados no trabalho de campo como um todo. Muitos dos mecanismos analisados no próximo capítulo são utilizados também nos programas que não abordaremos. Passemos, portanto, à análise dos constrangimentos e incentivos dos casos selecionados.

4 CONSTRANGIMENTOS E INCENTIVOS AOS ESFORÇOS DE AÇÃO CONCERTADA NAS POLÍTICAS PARA JUVENTUDE EM BELO HORIZONTE

Neste capítulo analisaremos os mecanismos de concertação dos três programas selecionados para exemplificar o conjunto de estruturas, estratégias e ferramentas encontradas em Belo Horizonte, que são utilizadas para fazer com que a execução de alguns programas e projetos que atendem o público jovem ocorra de forma racional em relação aos custos de diversas ordens e recursos disponíveis. Contudo, inicialmente trataremos das características das duas estruturas de concertação, do tipo “Unidades Coordenadoras” (Alexander, 1993; Peters, 2005), criadas especificamente para atuar junto às intervenções públicas e debates voltados às questões relacionadas à juventude, com o intuito de torná-las um conjunto sinérgico. Estas estruturas são: a Coordenadoria Municipal de Juventude, que atua no âmbito das políticas para juventude executadas especificamente em Belo Horizonte; e a Coordenadoria Estadual de Juventude, que mantém algumas relações com os programas e projetos executados na capital, mas tem um raio de atuação mais amplo, englobando outras regiões do Estado. Salientamos que, embora a maioria das propostas investigadas tenha apresentado ações de atuação conjunta entre agências estatais, além de outras entidades públicas e instituições privadas, em seu conjunto as políticas públicas para juventude executadas no município funcionam em um contexto de desarticulação entre os diversos setores, projetos e programas. Tal ponto poderá ser percebido, dentre outras situações, nas dificuldades de atuação das coordenadorias junto aos setores que executam as políticas, conforme trataremos na seção a seguir. Posteriormente, na segunda seção do capítulo, trabalharemos com a análise dos constrangimentos e incentivos à concertação, abordando programa por programa, caso a caso. Esta opção foi feita por entendermos que tratar das categorias de constrangimentos e incentivos englobando as experiências em conjunto poderia tornar o texto demasiadamente superficial em relação às especificidades de cada caso. De toda forma, a categorização destes constrangimentos e incentivos, como proposta pela literatura discutida em nosso segundo capítulo, é o norte teórico utilizado para a análise dos casos. Como vimos, autores como Repetto (2005), Faria, Filgueiras & Rocha (2006), Jennings Jr. (1994), Gaetani (2008), dentre outros, partem da perspectiva de que estes constrangimentos e incentivos podem estar associados às seguintes variáveis: aspectos da Legislação, fatores orçamentários e/ou econômicos, fatores políticos, elementos da cultura organizacional dos atores, além da capacidade de liderança das agências, departamentos e gestores envolvidos.

4.1 Políticas públicas para juventude em Belo Horizonte: confluência desarticulada de ações oriundas dos três níveis de governo e da sociedade civil

Como vimos no capítulo anterior, o município de Belo Horizonte atualmente é ponto de convergência de vários programas e projetos voltados ao público jovem. Dentre estes temos: (a) iniciativas do Governo Federal executadas em parceria com o município, como os Programas Projovem Urbano e Projovem Adolescente e o Programa Esporte Esperança/Segundo tempo, entre outros; (b) propostas desenvolvidas pelo Governo do Estado, como o Programa de Controle de Homicídios “Fica Vivo” e projetos como o Diálogos da Juventude e o Juventude Ativa; (c) iniciativas das organizações não governamentais com e sem fins lucrativos, como, por exemplo, o próprio Programa Profissão Futuro/Trabalho Protegido, o Centro Juvenil Salesiano e o Projeto Criança Esperança, para falar de alguns mais populares; além (d) das propostas elaboradas e executadas pelos próprios grupos juvenis, não abordadas nesta pesquisa pelo recorte ter priorizado fontes de dados e iniciativas governamentais⁴⁴. Consideramos importante ressaltar que, ao contrário dos pressupostos de algumas concepções socioculturais sobre a condição juvenil⁴⁵, que saudosas dos modelos de engajamento social e político das décadas passadas, tendem a perceber os jovens contemporâneos como sujeitos politicamente inativos e potencialmente “perigosos” à manutenção da ordem e bem-estar social, pesquisas recentes têm demonstrado que os jovens continuam sociopoliticamente atuantes, embora tenham ocorrido mudanças em suas formas e modelos de engajamento.

Dayrell (2005) argumenta que há décadas atrás, no Brasil, os jovens envolvidos em espaços e lutas políticas, de modo geral, tinham ligação com alguma entidade partidária, com o movimento estudantil ou com movimentos e grupos surgidos e fomentados por setores da Igreja Católica. De acordo com o autor, a realidade da participação juvenil encontra-se ampliada na atualidade. Atualmente, os jovens estão envolvidos em participações políticas distintas, cada qual com sua demanda e base de argumentação própria. Exemplos disso seriam alguns movimentos sociais contemporâneos que têm ganhado cada vez mais visibilidade e adesão de atores jovens, como os movimentos ligados à questão da orientação e identidade sexual, ao reconhecimento étnico-racial e os movimentos culturais oriundos das periferias das

⁴⁴ As informações sobre os tipos de atuações existentes no município de Belo Horizonte, voltadas ao público jovem, foram retiradas do site oficial da Secretaria Municipal de Governo/Coordenadoria Municipal de Juventude (BH) e Site oficial da Secretaria de Estado de Esportes e Juventude/Coordenadoria Estadual de Juventude (Acessados em 05 de setembro de 2008).

⁴⁵ Conforme discutimos na seção 3.1 do capítulo anterior.

grandes cidades. De acordo com os dados da pesquisa intitulada “Juventude Brasileira e Democracia: participação, esferas e políticas públicas” (DAYRELL; LEÃO; et. All, 2006), os jovens moradores da região metropolitana de Belo Horizonte que afirmam ter algum tipo de participação social encontram-se distribuídos da seguinte forma: a maioria está ligada a grupos que desenvolvem atividades religiosas – 43,5%, seguidos por aqueles que desenvolvem atividades culturais – 27,1%; e pelos que desenvolvem atividades esportivas – 26,6%; os jovens envolvidos em atividades estudantis somam 12,6%; e os grupos envolvidos na melhoria das condições de vida do bairro 7,7%; 4,3% informaram desenvolver atividades de comunicação; 3,9% atividades político partidárias; 3,4% atividades ligadas ao meio ambiente e ecologia; e 0,5% trabalhos voluntários diversos⁴⁶.

A existência de múltiplas experiências de participação sociopolítica e a diversidade de eventos, projetos e programas ofertados aos jovens belorizontinos pelos três níveis de governo e por diversas organizações não-governamentais podem ser consideradas variáveis positivas deste campo de atuação na cidade. Contudo, alguns aspectos relacionados à gestão destas iniciativas parecem repetir a lógica desarticulada, fragmentada e sobreposta da atuação das políticas para juventude implementadas ao longo das últimas décadas no Brasil; os dados da pesquisa indicaram a necessidade de abordar estes aspectos. Apesar das seções seguintes tratarem das experiências em que ocorrem ações concertadas, o conjunto das propostas destinadas ou relacionadas ao público jovem no município parece não seguir a mesma lógica de atuação. Faremos algumas análises em relação a esta desarticulação com base nos dados da pesquisa de campo.

Tratemos, inicialmente, das estruturas criadas para atuar especificamente com o mapeamento e articulação das propostas e demandas relacionadas à temática. Os dados das entrevistas realizadas – ver Tabela 03 – indicam que o órgão responsável por promover concertação junto ao tema Juventude em âmbito municipal, a Coordenadoria Municipal de Juventude, não tem conseguido articulá-las em um sistema de atendimento integrado. De acordo com os dados da entrevista realizada com gerente desta coordenadoria, até mesmo acessos iniciais aos projetos e programas, muitas vezes, são dificultados pelas agências responsáveis por executá-los⁴⁷. A Coordenadoria Municipal de Juventude é, conforme

⁴⁶ De acordo com os autores, esta pesquisa, inicialmente, trabalhou com amostra probabilística em um universo de 1.000 jovens com idade entre 15 e 24 anos, moradores da região metropolitana de Belo Horizonte. Posteriormente foi utilizada a metodologia de Grupos de Diálogo, em que 246 jovens confirmaram presença, mas somente 122 estiveram presentes, entre estes, 57,4% do sexo feminino e 42,6% do sexo masculino. Os jovens presentes das classes A/B somaram 15,6% e das classes C/D/E 84,4%.

⁴⁷ Dados da entrevista realizada em 22/10/2008, com gerente da Coordenadoria Municipal de Juventude,

postulação de Alexander (1993) e Peters (2005), uma “Unidade Coordenadora”, ou seja, uma estrutura criada para coordenar e implementar decisões dentro de um sistema interorganizacional específico. Os autores argumentam que as “Unidades Coordenadoras”, em geral, possuem identidade organizacional, recursos e corpo de profissionais próprios para gerir suas operações. Suas funções são restritas à coordenação das ações, ou seja, elas não são responsáveis pela execução de programas ou projetos. Elas podem estar voltadas à atuação interna, dentro do mesmo nível de governo, ou na articulação de ações que envolvam outros níveis. Contudo, conforme veremos adiante, a Coordenadoria Municipal de Juventude tem enfrentado grandes dificuldades para exercer suas funções de “Unidade Coordenadora”, por não possuir legitimidade política no interior da gestão municipal como um todo, o que dificulta sua atuação junto aos setores/instituições que executam as ações públicas oferecidas aos jovens. Esta realidade é bastante similar àquela encontrada por Sposito, Silva e Souza (2006) na maioria dos municípios brasileiros que contam com instituições públicas específicas voltadas às questões relacionadas ao segmento jovem (coordenadorias, assessorias e secretarias), conforme apresentamos em seção anterior. Em geral, impera a inoperância técnica, administrativa e política destas instituições, que não dispõem de recursos, de diversas ordens, necessários ao exercício de suas funções e cumprimento de suas respectivas missões institucionais.

Alguns gestores entrevistados em Belo Horizonte demonstraram perceber a Coordenadoria Municipal de Juventude como uma estrutura vinculada à Secretaria Municipal de Governo, ou seja, órgão próximo ao chefe do Poder Executivo e, por isso, devendo ser atendida em suas demandas. Embora soubessem que a coordenadoria é um órgão criado especificamente para atuar junto às políticas para juventude na cidade, os entrevistados demonstraram não reconhecê-la como tal, questionando, em alguns momentos, seu papel e necessidade de existência. Alguns conflitos em relação à participação dos gestores da Coordenadoria Municipal de Juventude em processos de discussão e deliberação referentes às políticas para juventude (programas e projetos) executadas no município podem ser exemplificados pelas relações entre estes gestores e aqueles do PROJOVEM/PROJOVEM Urbano, da Secretaria Municipal de Educação. Ao ser indagada sobre a relação da Coordenadoria Municipal de Juventude com o programa, uma gestora entrevistada respondeu o seguinte:

“Ela [a coordenadoria] acompanha a comissão estratégica, mas a coordenação é da Secretaria de Educação (...) o programa pra ser aceito, é aceito pela prefeitura municipal, tem um termo de adesão que é assinado pelo prefeito do município. E neste termo já diz: é de responsabilidade da prefeitura. Como a coordenadoria da juventude é vinculada a Secretaria de Governo, ela compõe essa comissão e essa comissão é a gestora do programa (...)” (Gestor entrevistado em 29/10/2008, conforme tabela 03).

Parece existir um “desconforto” político e institucional em relação à participação da Coordenadoria Municipal de Juventude na “comissão estratégica” de planejamento e gestão deste programa. Conforme demonstramos no capítulo anterior, a comissão estratégica é um mecanismo de concertação que funciona no interior da gestão do PROJOVEM Urbano, contando com a participação da coordenadoria de juventude e de outras secretarias municipais. Os dados da entrevista com a gestora citada indicam, também, haver questionamentos em relação à capacidade técnica dos gestores da coordenadoria e das possibilidades reais de contribuição da mesma na execução do programa (com recursos financeiros, pessoal, etc.)⁴⁸. Detectamos haver distorções/equívocos na percepção dos gestores entrevistados, lotados em outras instituições da administração municipal, em relação aos papéis e atribuições da coordenadoria. Entendemos que esta situação pode ter se constituído a partir da indefinição de propósitos que a atuação desta estrutura acaba denotando. Como não tem legitimidade política para coordenar as ações, em virtude da ausência de recursos de diversas ordens e da pouca expressividade institucional do órgão na administração municipal como um todo, fato mencionado pelo gestor da coordenadoria que foi entrevistado⁴⁹, a vinculação com alguns programas específicos, como, por exemplo, o Projovem/Projovem Urbano, acaba sendo uma forma de atuação desta estrutura, o que enseja a percepção, por parte dos demais gestores da prefeitura, da existência de vinculação e responsabilidade da coordenadoria na execução de programas.

Outro “desconforto” é causado pelo próprio posicionamento da coordenadoria dentro da estrutura da administração municipal, o órgão está ligado à Secretaria Municipal de Governo sendo, conseqüentemente, associado ao Gabinete do Prefeito. De acordo com os dados da entrevista realizada com o gestor da coordenaria, o posicionamento e vinculação institucional do órgão, no âmbito da administração pública municipal, foi uma estratégia pensada para dar maior agilidade aos procedimentos e fluxos necessários à atuação do mesmo. Contudo, tal fato acaba sendo, em muitas situações, uma barreira ao relacionamento com as demais instituições da administração. Vejamos o que diz um gestor entrevistado de

⁴⁸ Dados da entrevista realizada em 29/10/2008, conforme tabela 03, apresentada anteriormente.

⁴⁹ Entrevista realizada em 22/10/2008, conforme tabela 03.

uma das secretarias que executa programas voltados aos jovens.

“(...) acho que uma coisa que nós e outros setores da prefeitura ficamos pensando, é porque a coordenadoria da juventude está em um lugar diferente das outras, da coordenadoria da mulher, da questão racial? (...) as instituições já vão conversar com eles de uma outra forma, por essa relação com o governo (...)” (Gestor entrevistado em 10/06/2009, conforme tabela 03)

Os dados apontam para olhares, dos gestores entrevistados, que percebem a coordenadoria como uma instância edificada e que se sustenta a partir de relações político partidárias, criada para responder simbolicamente às demandas públicas relacionadas à temática em questão e não para atuar concretamente. Cabe mencionar que quase a totalidade dos gestores entrevistados apresentou indícios de compreensão da Coordenadoria Municipal de Juventude como uma estrutura de funcionalidade questionável e pouco legitimada, embora reconhecessem que algumas atividades executadas pela mesma tenham sido pertinentes ao seu “confuso e/ou pouco claro” papel em âmbito municipal. No nosso ponto de vista, trata-se, realmente, de uma “Unidade Coordenadora” voltada aos esforços de criar concertação entre as ações que atendem o público jovem no município, mas que não tem sido efetiva em sua missão institucional devido às variáveis expostas anteriormente: o olhar dos gestores à vinculação da estrutura com a Secretaria Municipal de Governo, a pouca legitimidade institucional e política e a ausência de recursos humanos e financeiros, que também prejudica a qualidade de suas atuações.

De acordo com os dados das entrevistas, algumas das ações concretas realizadas ao longo destes anos pela Coordenadoria Municipal de Juventude foram: (a) a organização da conferência municipal da juventude e reestruturação do Conselho Municipal, em 2006; (b) o planejamento e realização de um seminário interno com os gestores das políticas para juventude do município, em 2007; (c) algumas mobilizações dos jovens inseridos nos programas em execução para participarem de eventos políticos ligados aos temas juvenis; (d) articulações pontuais com as políticas e estruturas do Governo do Estado ligadas à temática; e (e) as deficitárias coleta e sistematização das informações sobre os programas da prefeitura que atuam junto aos jovens belorizontinos. Sobre este último ponto, salientamos que os desencontros de informações e dados, assim como a inexistência dos mesmos (dados) em relação a alguns programas e projetos e a espuriedade de outros (dados e informações), conforme foi possível verificar na investigação de campo, corroboram o ponto de vista de Sulbrandt (1993) sobre os problemas freqüentemente encontrados no âmbito da gestão pública e, mais específica e acentuadamente, nas gestões sociais realizadas nos países em

desenvolvimento. Conforme apresentamos no segundo capítulo, o autor chama atenção, dentre outros fatores, à falta de informações e de dados confiáveis sobre os problemas sociais que devem ser enfrentados e sobre o desenvolvimento dos programas implementados.

A investigação de campo demonstrou que alguns programas e projetos informados pelo Site Oficial da Secretaria Municipal de Governo/Coordenadoria Municipal de Juventude⁵⁰ não eram políticas para juventude. Entendemos que este fato está relacionado a dois aspectos: (i) Algumas agências públicas municipais fizeram uso do trunfo de serem as únicas a ter informações precisas sobre os programas que desenvolvem, situação bastante comum nas relações *agente X principal*, conforme salienta Melo (1996)⁵¹. Neste caso específico, entendemos tratar-se de uma estratégia utilizada por algumas instituições para manter o necessário bom relacionamento com o centro do poder executivo, ou seja, com a Secretaria Municipal de Governo, órgão mais próximo do gabinete do prefeito. Algumas falas dos entrevistados podem exemplificar nossa análise, como, por exemplo:

“(...) tivemos que enviar os dados às pressas pra secretaria de governo (...) seriam os trabalhos que têm relação com juventude, não precisam ser específicos pros jovens (...)” (Gestor entrevistado em 22/04/2009, conforme tabela 03).

É importante notar mais uma vez nesta passagem, já mencionada no capítulo anterior, como a demanda é associada ao centro do poder executivo, ao gabinete do prefeito. Um dado importante para esta discussão é que a Coordenadoria Municipal de Juventude quase não foi mencionada pelos entrevistados quando o assunto eram os dados divulgados no site oficial da prefeitura, a referência era sempre feita à Secretaria Municipal de Governo. (ii) O segundo ponto relacionado à discrepância entre dados e informações, encontrada entre os programas e projetos ligados à prefeitura, é a baixa capacidade técnica da Coordenadoria Municipal de Juventude, associada à sua falta de legitimidade política para analisar, filtrar e demandar esclarecimentos das instituições que forneceram as informações. O fato dos dados terem sido

⁵⁰ Acessado em 05 de setembro de 2008.

⁵¹ No âmbito das relações hierárquicas, em organizações e burocracias, nas relações do mercado, ou ainda, no quadro de instituições políticas, as transações sociais podem ser modeladas como envolvendo agente e principal. No âmbito de organizações e burocracias, o agente representa o empregado contratado pelo principal para realizar uma tarefa pré-especificada. No âmbito do mercado, o fornecedor representa o agente que é contratado para produzir bens e serviços para uma empresa conforme estipulado por um contrato. No âmbito do sistema político, os políticos recebem uma delegação do grupo de “cidadãos-principal” para agir em seu nome. No moderno mundo corporativo, em que há uma separação entre propriedade e controle gerencial, os acionistas representam o principal e os executivos, os agentes. Em todas as situações pode-se identificar uma situação *ex-ante* – pré-contrato ou delegação – e uma situação *ex-post* – pós-contrato ou delegação. O conceito central para analisar a relação agente-principal é o conceito de oportunismo. O oportunismo descreve a discrepância entre o comportamento dos indivíduos *ex-ante* e *ex-post* uma situação contratual. [...] uma dotação única e peculiar de fatores sobre a qual só eles têm informação completa – e ao mesmo tempo existe uma assimetria de informação entre agente e principal, sugere espaço para o oportunismo (MELO, 1996 p.106).

divulgados no site, por si mesmo, já é um fato que exemplifica a falta de cuidado ou pouca capacidade técnica para avaliar as informações recebidas.

A partir dos dados de outras entrevistas realizadas é possível perceber que, em situação bastante similar está a Coordenadoria Estadual de Juventude⁵². O órgão criado também com o objetivo de promover concertação entre as políticas para juventude executadas pelo Poder Executivo Estadual, devendo ter entradas e intervenções, quando permitidas, também nos municípios mineiros, vive o mesmo dilema de desvio de atribuições e competências, cujas causas principais seriam: (a) a subordinação hierárquica à Secretaria de Estado de Esportes e Juventude, ou seja, o posicionamento institucional da coordenadoria dentro da macro estrutura administrativa do Estado e (b) a ausência de diversos recursos e legitimidade político-institucional para atuar junto ao tema no interior do governo e na relação com alguns municípios, principalmente aqueles mais robustos do ponto vista estrutural. Conforme discussão proposta por Figueiras e Caetano (2008), sobre os problemas existentes no federalismo brasileiro – ver seção 2.1 do segundo capítulo – é compreensível que a implantação de trabalhos conjuntos com os municípios de porte sustentável seja mais custosa ou difícil do que naqueles que necessitam de múltiplos apoios para executar suas políticas. Contudo, fatores como conhecimento técnico, pertinência administrativa, legitimidade política, enfim, variáveis relacionadas à capacidade de liderança das instituições, também devem ser considerados neste caso.

Em entrevista com gestor que ocupa cargo de superintendência nesta coordenadoria, fomos informados, de forma breve, do histórico de criação do órgão. De acordo com os dados, em virtude da crescente necessidade de inclusão da temática na agenda do Governo do Estado de Minas Gerais, provocada pelo crescimento dos debates e conseqüente “ganho muscular” dos posicionamentos da opinião pública em relação aos deveres e responsabilidades estatais e/ou governamentais junto aos jovens mineiros, no ano de 2003, período do primeiro mandato do Governador Aécio Neves (PSDB), uma superintendência, constituída por três servidores públicos do Governo do Estado, foi criada para atuar junto a esta temática. No decorrer de quatro anos, esta superintendência teve seu quadro de pessoal ampliado e ganhou *status* de coordenadoria. O órgão está instalado no interior da Secretaria de Estado de Esportes e Juventude, o que, para o entrevistado, como veremos a seguir, acaba dificultando sua atuação. Ao falar das dificuldades gerais enfrentadas na gestão e das mudanças ocorridas na forma de atuação do órgão, o gestor questiona e esclarece pontos importantes, como, por exemplo: as

⁵² Dados, principalmente, das entrevistas realizadas no dia 20/04/2009, com superintendente da coordenadoria, e no dia 29/09/2009, com a diretoria do Programa Fica Vivo, conforme tabela 03.

funções prescritas e a prática real da coordenação e as implicações do posicionamento institucional do órgão no âmbito da gestão do governo estadual como um todo.

“(...) O que tinham que ser o papel da coordenação? Ela tinha que pegar todas as ações de juventude que acontece no Estado, fazer levantamento, fazer diagnóstico, ver se o trabalho tá indo bem, a questão da educação, a questão da saúde, mas isso não acontece, por a gente está vinculado a uma secretaria x, a gente não tem o poder pra entrar em outra. Então estes projetos que foram criados [executados pela coordenação] são projetos que, dentro da gestão nossa, do Estado, são falhas, são brechas que tinham, por que a gente tinha que compor... Exemplo: existem projetos ligados à área do meio ambiente? Existem vários. Mas um que tenha um protagonismo juvenil, que tem o jovem fazendo atuação, que tem o jovem participando, não existia, então é aí que nós estamos atuando (...)” (Gestor entrevistado em 20/04/2009, conforme tabela 03)

Como podemos perceber, da função de coordenação das políticas públicas para juventude do governo estadual, a coordenação migrou para a execução de projetos institucionalmente frágeis e com recursos financeiros incertos. Nenhuma das propostas divulgadas em seu site oficial como ações que atendem os jovens belorizontinos se encaixaram nos critérios de filtragem estabelecidos por este trabalho para selecionar as políticas passíveis de ter seus casos analisados. Conforme apresentamos no capítulo anterior, um dos fatores que pesaram na decisão de que somente o Programa de Controle de Homicídios “Fica Vivo”, da Secretaria de Estado de Defesa Social, seria analisado neste capítulo foi a inexpressividade política e institucional que as demais propostas, vinculadas à Coordenação Estadual de Juventude, denotavam. Ora, trata-se, portanto, de uma instituição que, além de não apresentar especificidades na atuação junto ao tema, ou seja, que tem o mesmo papel das demais, executando propostas de forma desarticulada com o conjunto das existentes, ainda possui atividades visivelmente mais frágeis do que aquelas executadas por outras estruturas do governo. Poderíamos nos indagar: estas variáveis não tornam questionável a existência deste órgão? Como estamos trabalhando com dados relacionados somente à realidade da cidade de Belo Horizonte, não é possível dizer da importância e/ou plausibilidade geral da coordenação estadual para o tema juventude no Estado, por isso não temos como responder à questão de forma objetiva. Contudo, entendemos que o simples fato deste órgão existir contribui para ampliar a visibilidade da temática junto aos demais setores da gestão e provoca debates, relações e buscas de informações sobre as questões juvenis, nos municípios do interior do Estado. Sem muitas dúvidas, podemos considerar que estes são pontos positivos. Mas não seria necessário avançar para outra etapa da institucionalização deste campo de atuação? O aspecto simbólico contido na criação das estruturas é extremamente importante, mas devido ao crescimento do número de propostas implementadas

e à variedade de setores e temáticas envolvidos em suas execuções, atuações governamentais sólidas e robustas no papel de articular racionalmente os recursos e *expertises* existentes e/ou utilizados é uma demanda cada vez mais explícita, seja porque as atuações não têm dado conta da complexidade de variáveis existente na formulação e implementação de políticas que realmente consigam atender os jovens em suas demandas e particularidades, ou pela perspectiva cada vez mais clara de que a utilização dos recursos públicos é deficitária e precisa de ajustes.

Associado ao fato da má qualidade da atuação das coordenadorias voltadas às políticas para juventude que deveriam trabalhar junto aos programas e projetos destinados aos jovens moradores de Belo Horizonte, as entrevistas – tabela 03 – demonstraram que, no geral, os gestores dos projetos e programas desconhecem as propostas que são desenvolvidas por outras estruturas e departamentos. Alguns entrevistados conheciam apenas por nome alguns dos programas existentes que atendem a mesma faixa-etária com a qual eles trabalham; programas importantes para possíveis relações de cooperação, executados pelo mesmo ente federado, não foram reconhecidos ao serem mencionados. Mesmo entre aquelas propostas mais populares que os gestores, em geral, haviam ouvido falar ou já tinham entrado em contato por algum motivo, informações sobre os objetivos, proposta metodológica, faixa-etária atendida, disponibilidade de vagas, instituições às quais estavam vinculadas, origem institucional, dentre outros dados, não eram claros nem precisos quando abordados ou mencionados pelos entrevistados. Entre os programas e projetos, pouquíssimas atuações conjuntas sólidas foram encontradas. As experiências de concertação mais comuns, como vimos anteriormente e retomaremos nas próximas seções deste capítulo, são entre setores e instituições distintas para a execução de uma mesma proposta, trabalhos conjuntos entre programas e projetos que atendem o público jovem são bastante raros e geralmente têm funcionamentos mais efetivos no *Street Level* das execuções.

Algumas experiências demonstram que, quando a concertação surge na chamada “ponta”, ou seja, a partir de articulações realizadas entre os trabalhadores últimos da intervenção, aqueles que executam as propostas junto aos jovens, os programas conseguem estabelecer algum tipo de cooperação. Contudo, as tentativas de institucionalizar tais fluxos, por meio de acordos entre os níveis de direção, gerência e coordenação dos programas, pelo menos nas experiências pesquisadas, acabaram inviabilizando o trabalho que já ocorria – trataremos de alguns destes pontos nas seções seguintes. Importa salientar que é clara, entre os gestores entrevistados, a ausência de domínio das informações sobre as políticas e ações que atendem os jovens no município, um dado extremamente negativo quando pensamos nas

possibilidades e na necessidade, cada vez maior, destas políticas trabalharem de forma concertada. Sposito e Corrochano (2005) e Gontijo (2007) destacam que, na ausência de consensos entre os atores envolvidos, as ações implementadas tendem a continuar se caracterizando, como no decorrer das últimas décadas, predominantemente pela lógica do ensaio e erro. Os autores argumentam que a ineficiência e ineficácia das agências públicas, pouco capacitadas para formular, coordenar e monitorar as políticas para juventude é um fato da realidade atual que enseja o avançar para uma nova fase, deixando para trás esta etapa do processo de desenvolvimento deste campo de atuação, caracterizada pela multiplicação de ações fragmentadas e desarticuladas. O IPEA (2008) também sinaliza recomendações nesta direção:

(...) é fundamental aprimorar a gestão das iniciativas existentes, para resolver problemas como as superposições ou a ausência de coordenação e integração entre elas e garantir chances de maior efetividade (...) cumpre envolver, de maneira cada vez mais próxima, outras instituições e políticas na atuação integrada em torno das questões da juventude, pois sua complexidade extrapola o âmbito meramente setorial (...). (IPEA, 2008: 30 & 31).

Contudo, conforme apresentamos no capítulo anterior, algumas experiências de atuação conjunta, principalmente entre instituições, setores e gestores, vêm ocorrendo no município. Dentre essas experiências temos ensaios embrionários e, também, situações consideradas exitosas. Como poderá ser percebido na análise das três propostas a seguir, os dados demonstraram que, de fato, conforme postularam Alexander (1993) e Peters (2005), as possibilidades de concertação podem ter níveis de formalização e institucionalização bastante variados, não ocorrendo apenas a partir de determinações oriundas dos centros dos governos. Mesmo que os exemplos de concertação encontrados não denotem a realidade total das políticas para juventude em Belo Horizonte que, no geral, continuam desarticuladas, as experiências a seguir servem minimamente como ponto de reflexão sobre novas possibilidades de gestão. Nossa abordagem tratará tanto dos incentivos quanto dos constrangimentos existentes nas atuações conjuntas existentes em cada uma delas.

Algumas experiências reforçaram nosso ponto de vista de que as ações cooperadas, por exemplo, podem ocorrer no interior dos entes federados. Ou seja, mesmo sem existir determinações de instâncias superiores especificamente direcionadas à execução conjunta dentro de uma dada estrutura de governo, estes esforços de atuação, compartilhando recursos de diversas ordens podem ocorrer. Ao fim e ao cabo estas iniciativas detectadas apresentam-se como alternativas promissoras ao processo de desenvolvimento de uma perspectiva de

elaboração e implementação das ações públicas para juventude que passem a atuar de maneira sistêmica e integrada. Algumas das experiências identificadas funcionam já há alguns anos, sendo práticas exitosas em muitos dos objetivos que propõem realizar. Um exemplo neste sentido é o antigo Programa para Jovens, hoje Projovem Adolescente, que conta com a participação de secretarias municipais, órgãos do poder executivo federal e entidades da sociedade civil para sua execução, conseguindo sintonia razoável entre estes atores que, apesar de muitos conflitos e interesses institucionalmente particulares, têm o objetivo comum de ofertar aos jovens um serviço minimamente estruturado e de boa qualidade.

Os dados também corroboram o pressuposto de que as execuções compartilhadas/concertadas no âmbito do poder público ou entre este e a sociedade civil e/ou a iniciativa privada são estratégias de gestão em que, quase sempre, a existência de conflitos é algo corriqueiro. Muitos gestores entrevistados mencionaram a vaidade entre os setores, as posturas rígidas dos gestores e instituições, os constrangimentos políticos (partidários e/ou burocráticos), as divergências metodológicas e ideológicas dos atores (individuais ou coletivos) envolvidos, além da clássica confusão no contexto brasileiro entre o público e o privado, como fatores que dificultam o andamento das atuações concertadas que identificamos⁵³. Contudo, incentivos à promoção das mesmas (atuações) também são recorrentes. Alguns mencionados pelos gestores entrevistados foram: (i) as proximidades espaciais entre os departamentos públicos, que se tornaram mais frequentes no âmbito da administração municipal ao longo dos últimos anos, (ii) o desenho de algumas propostas, pensadas desde suas origens como operacionalizações que necessariamente têm que envolver múltiplas agências e setores, (iii) o aumento do interesse do setor privado em investir em ações público-sociais; e (iv) a necessidade de associar-se, em si mesma, tendo em vista que os recursos (de diversas ordens) são escassos em determinadas pastas governamentais, o que faz com que a tarefa de oferecer à população serviços públicos de qualidade só seja possível a partir da atuação conjunta/compartilhada⁵⁴. Passemos, portanto, à análise dos três programas, quais sejam: a) o Programa Profissão Futuro/Trabalho Protegido, b) o Programa de Controle de Homicídios “Fica Vivo” e c) o Programa para Jovens/Projovem Adolescente.

⁵³ Estas são variáveis do conjunto das políticas pesquisadas, nem todas estão presentes nos três casos que analisamos neste capítulo.

⁵⁴ Variáveis também do conjunto das políticas pesquisadas, nem todas estão presentes nos três programas analisados neste capítulo.

4.1.1 Programa Profissão Futuro/Trabalho Protegido: uma experiência de cooperação interorganizacional

O primeiro ponto a ser tratado sobre este programa e sua experiência de atuação concertada é a relação da entidade responsável por sua gestão geral e a prefeitura municipal de Belo Horizonte. A Associação Municipal de Assistência Social de Belo Horizonte (AMAS) é uma entidade autônoma, sem fins lucrativos, que desenvolve atividades de assistência social no município. Historicamente, o cargo de presidência desta entidade vem sendo ocupado pela primeira dama do município, nos moldes da antiga Legião Brasileira da Assistência (LBA), em âmbito nacional. Embora esta situação, das primeiras damas ocuparem o cargo de presidência da entidade, não ter ocorrido no mandato do Prefeito Fernando Pimental (PT) – 2005-2008 – nem no mandato em curso do Prefeito Marcio Lacerda (PSB); ao longo dos últimos anos a relação desta entidade com a administração pública municipal tornou-se ainda mais próxima e, em alguns aspectos, como na política de recursos humanos da administração municipal, podemos dizer da existência de certa imbricação⁵⁵. A Associação Municipal de Assistência Social do Município, de acordo com os dados fornecidos pelos entrevistados, se tornou um braço importante da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte para a contratação de mão-de-obra para atuar em suas políticas sociais. As informações das entrevistas demonstram que esta situação ocorre pelos seguintes motivos: (a) as contratações de funcionários pela entidade são bastante ágeis e desburocratizadas, realizadas a partir de processos seletivos bastante simplificados, o que facilita (i) o preenchimento das vagas nos departamentos demandantes da administração pública municipal e (ii) a implantação de serviços e equipamentos em curtos espaços de tempo, situação que ocorre devido aos prazos determinados pelos órgãos concedentes dos recursos financeiros, na maioria dos casos vinculados ao governo federal. Os procedimentos para realização de concursos públicos e nomeação dos aprovados são morosos e envolvem custos de diversas ordens, não sendo os fluxos mais plausíveis aos gestores em algumas situações. (b) Os custos financeiros à administração pública municipal com a contratação de funcionários pela entidade são consideravelmente menores do que os gastos com a nomeação de servidores concursados, além do fato de que, de acordo com as entrevistas citadas, não serem percebidas variações discrepantes na qualidade do trabalho desenvolvido pelos profissionais não-concursados,

⁵⁵ Informações, principalmente, das entrevistas realizadas em 29/04/2009 e 10/06/2009, conforme tabela 03.

embora seus vínculos empregatícios apresentem aspectos inferiores aos garantidos pelo estatuto dos servidores concursados, que gozam de melhores salários e estabilidade nos cargos para os quais prestaram concurso.

De acordo com as entrevistas mencionadas, a relação da Associação Municipal de Assistencial social com a Prefeitura Municipal de Belo Horizonte é formalizada por convênios. A prefeitura, a partir deste instrumento contratual, repassa recursos à entidade para realização de atividades, ações e eventos diversos relacionados às políticas sociais do município, assim como para contratar profissionais que atuarão na própria AMAS e, também, em alguns setores da administração pública municipal. A relação da Associação com a prefeitura é uma variável extremamente importante para a análise de alguns dos pontos relacionados à concertação que ocorre no âmbito do Programa Profissão Futuro/Trabalho Protegido, contudo, iremos abordá-la apenas de forma transversal à análise central proposta. Não é nossa intenção discutir de forma exaustiva as implicações gerais desta parceria. Em linhas gerais, entendemos que os vínculos estabelecidos entre a Associação Municipal de Assistência Social e a Prefeitura Municipal de Belo Horizonte apresentam questões problematizáveis tanto para a administração pública municipal, que incorporou informalmente a AMAS em sua política de recursos humanos, quanto para a própria Associação, que acaba tendo parte de suas diretrizes e linhas de atuação direcionadas pela prefeitura. Todavia, nosso foco são as implicações desta relação para o programa em análise.

Conforme apresentamos no capítulo anterior, o Programa Profissão Futuro/Trabalho Protegido atende jovens na faixa etária entre 16 e 18 anos, em situação de vulnerabilidade social, oferecendo aos mesmos: formação/capacitações, acompanhamento e colocação em vaga de trabalho na condição de aprendiz, conforme determinação da Lei de Nº 8.069, de 13 de julho de 1990 – Estatuto da Criança e do Adolescente. Para tanto, a entidade conta com parcerias de instituições públicas, ligadas à Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, instituições privadas e conselhos de profissão como o CREA (Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura) e a OAB (Ordem dos Advogados do Brasil - MG). Conforme apresentamos no capítulo anterior, o programa funciona a partir de uma atuação concertada, caracterizada como “cooperação interorganizacional”, ou seja, uma ação conjunta entre diferentes setores da sociedade – estatal, público e privado – cujas relações entre os envolvidos são organizadas de forma horizontal e consensuada. A cooperação conta com os seguintes mecanismos de concertação para manter sua dinâmica em funcionamento: uma das organizações envolvidas na execução, mais especificamente a Associação Municipal de Assistência Social, é responsável por conduzir o desenvolvimento dos trabalhos. Alexander

(1993) classificou as instituições que possuem este tipo de atribuição no âmbito de sistemas de atuação conjunta como “organizações guia ou condutoras”. O termo refere-se aos arranjos institucionais que assumem a responsabilidade pela coordenação das atividades executadas por um conjunto de organizações envolvidas em uma rede interorganizacional. As “organizações guia” desenvolvem suas atribuições auxiliadas por outros mecanismos de concertação menos institucionalizados, como, por exemplo, as redes. No caso do Programa Profissão Futuro/Trabalho Protegido, existe também a constituição de uma rede que, de acordo com a definição de Sulbrandt, Lira e Ibarra (2001), pode ser classificada como “rede de coordenação não-mediada ou voluntária”, mecanismo caracterizado, principalmente, (i) pela inexistência de norma legal ou intervenção organizacional externa voltada à sua formação ou regulação e (ii) por suas decisões serem construídas por meio de acordos pautados em áreas de interesses comuns que, na verdade, é o que o sustenta. A rede existente no programa é formada pelas instituições parceiras mencionadas acima que, conforme veremos adiante, são efetivamente atuantes em seus respectivos papéis. Na realidade, o programa como um todo funciona a partir da constituição desta rede, que o alimenta em todas as suas necessidades, como, por exemplo, aporte de recursos financeiros, disponibilização de profissionais, construção, execução e acompanhamento da metodologia de trabalho, força política, entre outras. Além destes mecanismos, esta experiência de concertação conta também com contratos de conveniamento e documentos que definem a padronização da metodologia de execução do programa, além de lançar mão de reuniões, fóruns, envio de e-mails e telefonemas, o que Alexander (1993) e Peters (2005) classificaram como ferramentas de coordenação, mecanismos que contribuem para o funcionamento das estruturas voltadas às ações concertadas.

As entrevistas com os gestores do programa indicaram haver variáveis que contribuem para o funcionamento dos mecanismos e, conseqüentemente, para atuação concertada como um todo, mas também outras que dificultam a dinâmica dos mesmos.⁵⁶ Uma destas variáveis é a relação da AMAS com a Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, mencionada acima. O fato da entidade ter relação tão próxima com a administração pública municipal faz com que a percepção dos parceiros da iniciativa privada sobre a mesma seja de uma instituição robusta, com forte respaldo do poder público. Detectamos que tal relação constitui-se, portanto, como incentivo (i) à manutenção e legitimidade da AMAS como “organização guia” e, também, (ii) à constituição e funcionamento da rede não-mediada, que conta com a participação de

⁵⁶ Entrevistas realizadas em 14/05/2009 e 11/02/2010, conforme tabela 03.

empresas privadas, públicas e estatais. A existência de uma instituição legitimada pelos demais parceiros e que se apresenta disponível à realização das funções centrais da cooperação é uma variável que, nesta experiência, contribui para o funcionamento da concertação. Tínhamos a hipótese de que a estreita relação entre a Associação Municipal de Assistência Social e a Prefeitura Municipal de Belo Horizonte poderia trazer também, à AMAS, vinculações negativas (por parte dos demais parceiros) relacionadas à cultura organizacional e ao funcionamento da máquina pública, como, por exemplo, aspectos relacionados à morosidade dos processos e fluxos de procedimento, mas não é o que ocorre. Os dados das entrevistas sugerem que a entidade, pelo menos nas relações de parceria do programa em análise, consegue retirar somente proveitos da imagem de ser, nas palavras de uma das entrevistadas, um “*braço direito da prefeitura*” ou “*quase prefeitura*”, ou seja, ela não tem arcado com muitos ônus provenientes desta aproximação. O trecho da entrevista abaixo ilustra nosso ponto de vista analítico.

“(...) A AMAS não é prefeitura, mas é quase prefeitura, é um braço direito da prefeitura, o que facilita na confiança dos parceiros (...) mas eu acho que nesse ponto [da agilidade dos processos] a AMAS tem uma autonomia entendeu? As coisas funcionam mais rápido, eu acho, do que o poder público, essa facilidade administrativa com a AMAS também ajuda (...)” (Gestora da AMAS entrevistada em 11/02/2010, conforme tabela 03).

A fala da gestora aponta dois importantes incentivos ao funcionamento da concertação, um de cunho político e outro ligado à cultura organizacional ou funcionamento burocrático da entidade. Conforme salienta Repetto (2005) – ver segundo capítulo – existem quatro variáveis substanciais relacionadas às possibilidades das organizações envolvidas em um processo de atuação conjunta ter sucesso perante os demais parceiros, duas destas são: (a) o aspecto político, que envolve, dentre outras coisas, apoio dos grupos de interesse e dos políticos eleitos, além de habilidade para negociar; e (b) o aspecto administrativo, principalmente relacionado à organização interna da estrutura/órgão e à capacidade e experiência técnica da mesma. As informações das gestoras demonstram existir uma relação particular, não mencionada na literatura apresentada no primeiro capítulo, entre estas duas variáveis. As características administrativas da entidade (AMAS) acabam servindo para anular possíveis efeitos negativos que poderiam ser causados pela sua proximidade política com a prefeitura de Belo Horizonte. Dito de outra forma, a legitimidade política e o respeito institucional conquistados pela entidade junto aos parceiros da iniciativa privada, pela proximidade com o poder executivo municipal, não vem acompanhada de pressupostos negativos sobre seu funcionamento organizacional, devido, principalmente, ao “desembaraço”

burocrático característico da entidade, fator que a torna, aos olhos dos parceiros, uma instituição desejável para investimentos. A percepção de Repetto (2005) aponta para a necessidade de coerência e *expertise* administrativa à instituição responsável por “animar” a concertação, fatores que também estão presentes na AMAS e podem ser exemplificados com os resultados positivos do trabalho realizado pelo programa, o que, segundo uma das entrevistadas, é um dos pontos que mantém os parceiros envolvidos com a proposta.

“(...) além disso, as empresas vêem resultados neste trabalho, o trabalho dos jovens funciona nas empresas, eles produzem bastante, eles cumprem bem sua função dentro da empresa (...)” (Gestora entrevistada em 14/05/2009, conforme tabela 03).

Contudo, cabe ressaltar que, para além da perspectiva de Repetto (2005), Gaetani (2008) – conforme discutido no segundo capítulo – chama atenção para a importância da compatibilidade de linguagens entre as instituições envolvidas em um processo que, para ter êxito, precisa construir um tipo de consenso que supere os objetivos particulares dos atores envolvidos. No caso da gestão do Programa Profissão Futuro/Trabalho Protegido, o fato da Associação Municipal de Assistência Social apresentar-se como uma organização social pública que apresenta fluxos e prazos procedimentais próximos dos utilizados pelas instituições privadas parceiras é um incentivo à concertação, principalmente na relação com estas empresas. Embora, conforme mencionamos, os parceiros públicos envolvidos também percebam a agilidade de fluxos e procedimentos como uma variável incentivadora. A própria relação geral da prefeitura municipal com a entidade está pautada nestes aspectos.

Em vários momentos das entrevistas, os gestores mencionaram o que estamos denominando “desembaraço burocrático” como um incentivo à atuação concertada desenvolvida na gestão do programa. Esta variável está associada, também, ao funcionamento da Associação Municipal de Assistência Social como uma “organização guia ou condutora”. Alexander (1993) explica que, para uma organização ser colocada, mesmo que de maneira informal, nesta função, a transferência de confiança e legitimidade realizada pelos demais parceiros à organização que ocupa tal posto é um aspecto extremamente necessário e, geralmente, tem como um de seus motivadores a capacidade de gestão política e administrativa da organização. Ou seja, uma das fortes variáveis que mantêm a entidade nesta posição é a percepção positiva dos parceiros sobre sua estruturação interna, capacidade de execução dos acordos e gestão das diferenças institucionais existentes, de forma hábil e rápida. Só para lembrar a estrutura geral de funcionamento da rede existente, as várias instituições públicas e privadas repassam recursos financeiros à Associação Municipal de

Assistência Social, que tem como atribuições: selecionar, contratar, capacitar e colocar os jovens nas vagas de trabalho disponibilizadas, além de acompanhar o desenvolvimento particular do jovem e de sua função na empresa parceira e, também, capacitar e dar suporte aos profissionais das instituições, responsáveis pelo acompanhamento dos jovens no dia-a-dia, ou seja, a AMAS é a organização central da rede. Contudo, salientamos tratar-se de uma centralidade configurada de forma horizontal. Não há regulamentação legal *a priori* que determine a atuação dos parceiros na execução do programa. Os documentos existentes, que organizam as funções e papéis dos envolvidos, foram elaborados e pactuados pelo conjunto dos atores. As funções da AMAS no programa é que a colocam neste papel de “puxar” a concertação, não havendo subordinação dos demais parceiros à mesma.

Outro incentivo à cooperação, especificamente relacionado à participação das empresas privadas no programa, é a necessidade de demonstrar características de responsabilidade social que, cada vez mais, tem “batido à porta” destas instituições. Lowndes e Skelchier (1998) nos chamam atenção à múltipla interdependência existente entre as agências estatais, públicas e privadas como um importante motivador ao desenvolvimento de parcerias. De acordo com os autores, pesquisas recentes têm demonstrado, por exemplo, que os cidadãos/consumidores das sociedades ocidentais contemporâneas estão cada vez mais atentos às posturas e comprometimento das grandes indústrias com as questões sociais e ecológicas em pauta no mundo, fator que tem influenciado os comportamentos sociais em relação às opções de consumo e modificado as diretrizes de trabalho das grandes empresas. Preocupadas com o risco de haver quedas nas vendas e, conseqüentemente, nos rendimentos, várias empresas contemporâneas têm demonstrado disposição para associar-se ao poder público por meio de parcerias e, também, para ingressar no terceiro setor da sociedade, criando departamentos e/ou fundações paralelas voltadas à criação de ações sociais públicas, como forma de dar visibilidade às suas respectivas faces de benemerência.

“(...) essa questão da responsabilidade social, hoje em dia, tá acontecendo mesmo em todos os lugares, principalmente empresas privadas já tão criando um instituto social, uma fundação, estão preocupados com o trabalho social, então acho que é uma forma de mostrar: a gente também tá fazendo um trabalho social (...)” (Gestor entrevistado em 14/05/2009, conforme tabela 03).

Brown e Waddell (1997) – conforme discutido no segundo capítulo – apresentam os seguintes motivos/razões para que as atuações de cooperação interorganizacional ocorram: a necessidade ou desejo dos setores envolvidos de ampliar suas respectivas escalas de atividade; a intenção de um dos parceiros de levar vantagem sobre o(s) outro(s); a necessidade ou desejo

de trocar tecnologias ou informações; e a oportunidade, em si mesma, de criar possibilidades de execução/gestão inovadoras. Neste incentivo está pressuposta a idéia de que a interação entre os participantes possibilitará o desenvolvimento de soluções inéditas para questões/problemas já existentes. Com base nos dados da pesquisa, acrescentamos que as múltiplas interdependências entre os setores têm sido, também, um incentivo à inserção de empresas privadas em atuações públicas, principalmente junto àquelas intervenções de cunho social. É fato que o poder público e as organizações sociais têm procurado estabelecer parcerias junto à iniciativa privada em função da escassez dos recursos para realização de suas atividades, principalmente no campo da gestão social, mas também tem ocorrido que, para atingir suas metas, as empresas privadas estão se envolvendo em outras frentes de trabalho, relacionadas, principalmente, aos problemas sociais e culturais dos contextos em que estão implantadas. Algumas destas iniciativas e parcerias, existentes em Belo Horizonte, podem ser mencionadas aqui por se tratarem de práticas públicas e noticiadas. A mais famosa destas criações talvez seja o *Projeto Criança Esperança*, da Rede Globo de Televisão, existe também o recentemente criado *Projeto Oi Cabum*, da operadora telefônica OI e o *Instituto Telemig Celular/VIVO*, da operadora telefônica VIVO, dentre outras iniciativas, a maioria desenvolvendo ou envolvida em atividades sociais junto à parcela economicamente menos favorecida da sociedade, especificamente, neste caso, de determinadas regiões da cidade de Belo Horizonte. Não é fato novo, portanto, a existência de empresas privadas associadas a um programa como o Profissão Futuro/Trabalho Protegido. Tais articulações do setor privado, inclusive, estão pautadas em objetivos particulares que vêm de encontro aos objetivos públicos das atuações em que participam, o que não impede o desenvolvimento da concertação, mas pode trazer consigo alguns constrangimentos durante a execução dos mecanismos e ferramentas utilizadas.

Os constrangimentos existentes na execução concertada do programa estão relacionados, em sua maioria, à cultura organizacional dos parceiros envolvidos, fator que, de acordo com os dados das entrevistas, tem prejudicado o bom funcionamento do programa em algumas de suas dimensões. As múltiplas percepções sobre os jovens e a condição juvenil, associado às diversas culturas organizacionais envolvidas, são os aspectos de maior relevo nos dados/informações fornecidas. A gestora da AMAS entrevistada⁵⁷ faz também algumas comparações entre as participações das instituições públicas estatais e privadas na execução do programa, conforme veremos a seguir. Salientamos que a variedade de percepções sobre a

⁵⁷ Entrevista realizada em 11/02/2010, conforme tabela 03.

condição juvenil, de acordo com o debate apresentado no segundo capítulo, influencia fortemente a execução das políticas e ações públicas voltadas ao atendimento dos jovens. Em estudo recente, Rodrigues e Costa (2005), conforme também discutimos no segundo capítulo, identificaram que boa parte dos programas e projetos voltados aos jovens no Brasil apresentava correlações entre: a concepção das instituições executoras sobre o público que elas objetivam atender, as hipóteses destas instituições nos momentos de identificar e definir o problema a ser enfrentado e o maior ou menor êxito das propostas. Ocorria que as concepções em torno do público jovem e as hipóteses que orientavam a resolução dos problemas relacionados aos mesmos tinham reflexos claros na implementação e nos resultados das propostas implementadas. Como dissemos, na execução do Programa Profissão Futuro/Trabalho Protegido, as discrepâncias dos olhares sobre os jovens foram detectadas e, associadas à dinâmica de funcionamento dos respectivos processos de trabalho das diferentes instituições parceiras, estas variáveis foram mencionadas, em vários momentos das entrevistas, como constrangimentos à coerência da atuação concertada do programa. A fala de uma das entrevistadas, a seguir, ilustra tais aspectos.

“(...) tem lugares que agente vê até que tem certo preconceito do jovem, pega ele mesmo pra trabalho, explora mesmo o jovem (...) então vai lá e carrega a água, faz isso, faz aquilo, abusa do jovem, explora mesmo (...) outros já têm consciência tão bacana e vê assim, o valor daquele jovem, sabe? Como ele tem um potencial grande que só precisa ser trabalhado, dar uma oportunidade pra ele (...) as empresas às vezes não têm muita facilidade pra liberar os meninos pro trabalho pedagógico. Eles querem que os jovens estejam lá realmente pra trabalhar, cumprir horário (...) com o poder público isso é um pouquinho mais tranqüilo. A política da prefeitura já é voltada pra essa preocupação da formação do jovem, já tem mais estudo do ECA, mais consciência dessa importância do trabalho com o jovem, então é mais tranqüilo do que com a instituição privada (...) é preciso colocar isso mais claro nesse contrato de convênio, formalizando isso melhor (...) deixando isso mais claro nesse contrato vai ser mais tranqüilo (...)” (Gestor entrevistado em 11/02/2010, conforme tabela 03).

As percepções sobre os jovens atendidos pelo programa, muitos vezes, nas palavras da entrevistada, *“vistos apenas como mão-de-obra barata”*, tanto por parceiros privados quanto públicos, dificultam a execução das atividades de formação humana, social e profissional, além do acompanhamento psicopedagógico que é ofertado aos jovens, todos previstos na metodologia de execução do programa. A legitimidade política e administrativa que a Associação Municipal de Assistência Social possui, neste aspecto específico não tem sido suficiente para direcionar os trabalhos de acordo com a metodologia previamente pactuada. Os procedimentos e entendimentos organizacionais das instituições são fruto de processos históricos densos, o que torna árdua a tarefa de alterar alguns pontos de suas respectivas

dinâmicas (Peters, 1999). Tendo como objetivo a sensibilização dos parceiros em relação à necessidade de alterar alguns procedimentos e posturas institucionais em relação ao trabalho junto aos jovens, além da utilização de ferramentas como reuniões e fóruns periódicos para debater a importância da execução deste aspecto da metodologia, os gestores entrevistados entendem haver necessidade de colocar tais pontos de forma mais objetiva e direta nos contratos convencionais. Entendemos que a existência desta ferramenta (contratos) dá contornos mais formais à atuação dos diversos atores envolvidos, por isso a possibilidade de melhorar sua elaboração pode realmente contribuir para o aumento da flexibilidade dos parceiros em relação à dinâmica do trabalho dos jovens, como acredita a gestora entrevistada. Contudo, outros mecanismos mais dinâmicos, como os fóruns e seminários, são de extrema importância, tendo em vista que, nestes espaços, acordos podem ser realizados em tempo real e de forma compartilhada pelos membros da rede. As gestoras consideram os contratos de convênio ferramentas muito importantes para fazer com que a execução do programa seja minimamente padronizada em seu conjunto. Estes contratos são feitos com cada parceiro privado, autarquia pública e, no caso das instituições ligadas à prefeitura, existe um convênio com a Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social, que abrange as demais instituições parceiras que compõem a administração pública municipal, conforme apresentamos na tabela 06.

“(...) é feito um convênio, um contrato com essas empresas e com os setores da prefeitura, aí é o setor jurídico da AMAS que formaliza esses contratos, fica especificado quantos jovens, quantas vagas vão ter naquela empresa, quantos vão trabalhar, que vai ter a supervisão da AMAS, que vai fazer acompanhamento dos jovens no trabalho (...) tem uma preocupação também com esta parte pedagógica (...) porque além de trabalhar o jovem precisa ser liberado também para o acompanhamento psicopedagógico, oficinas formativas, tudo isso é colocado no convênio (...)” (Gestora da AMAS entrevistada em 11/02/2010, conforme tabela 03).

A percepção da gestora demonstra preocupação com a ferramenta e suas possibilidades de (i) dar coesão ao desenvolvimento da proposta metodológica do programa e (ii) de organizar os encaminhamentos e fluxos operacionais das parcerias e, conseqüentemente, da atuação do programa como um todo. Contudo, não podemos deixar de mencionar que, além destes convênios não estarem atendendo plenamente às necessidades da execução, em função de seu modelo estrutural e, também, redação dos termos, conforme mencionaram as gestoras, existe uma falsa percepção de que colocar as normas em documentos escritos é a solução para problemas que, na verdade, envolvem uma multiplicidade de interesses e compreensões envolvidas no processo. Conforme sinalizam

Alexander (1993) e Peters (1999 & 2005), a elaboração de documentos legais ou contratos que determinem os moldes em que a coordenação deve ocorrer é uma ferramenta utilizada para criar a situação concertada e que contribui, em alguns casos, para o bom funcionamento da mesma. Contudo, em geral, não é uma ferramenta que, por si mesma, garante a concertação. As experiências de pactuação voluntárias e construção conjunta dos procedimentos, conforme salientam Sulbrandt, Lira e Ibarra (2001), têm níveis mais elevados de interação entre as organizações, além de maior confiança e, conseqüentemente, maiores possibilidades de consenso entre seus membros. As redes não-mediadas ou horizontais do tipo “associações”, cuja cooperação ocorre entre várias organizações com o intuito de prestar um serviço ou produzir um bem sob condições mais adequadas, como a existente na execução deste programa, de acordo com os autores, dispõem destas características. Neste sentido, entendemos que buscar consensos por meio de outros mecanismos de concertação mais horizontais pode ser uma estratégia mais efetiva do que a escrita de normas claras em um documento formal. A necessidade é de diluição ou mudança nas posturas e procedimentos que prejudicam o desenvolvimento do trabalho, o que exige diálogo e habilidade política, principalmente por parte da Associação Municipal de Assistência Social, em sua função de “organização guia”. Os interesses e entendimentos do processo são diversificados e, cada qual, tem suas bases de enraizamento, o que dificilmente se consegue alterar apenas com registro contratual, principalmente em se tratando de uma relação de cooperação, cuja principal característica é a horizontalidade entre os parceiros envolvidos.

Outro elemento de extrema relevância mencionado são as discrepâncias existentes entre atuações de instituições privadas e públicas estatais. As comparações feitas pelas gestoras apresentam a existência de incentivos e constrangimentos dos dois lados. Um incentivo/facilitador da cooperação na relação com o poder público, conforme mencionado, é a maior facilidade na execução conjunta dos aspectos metodológicos voltados à formação pessoal e humana dos jovens atendidos, ponto crucial para o desenvolvimento do trabalho, que encontra dificuldades de viabilização junto às empresas privadas. A compreensão da necessidade de liberar os jovens para participar dos encontros, oficinas e atendimentos é maior nas relações com o poder público do que junto às parcerias com o setor privado. O entendimento da importância do trabalho psicossocial e pedagógico junto aos jovens é menos custosa nas relações com as instituições ligadas à prefeitura municipal, devido ao seu histórico (da prefeitura) de desenvolvimento de políticas que atendem este público, além da participação efetiva, por meio de suas instituições e gestores, na mobilização social voltada à elaboração das leis que versam sobre os adolescentes e jovens e na promoção de debates

relacionados aos seus direitos. Além do fato de toda a dinâmica de trabalho no setor privado ter características bastante diferenciadas, em geral, pautas nas relações de mercado. Neste aspecto, portanto, os constrangimentos à concertação estão mais presentes na relação com as empresas privadas que não têm conseguido transcender suas metas e lógicas particulares com vistas ao objetivo comum proposto: a execução do programa que tem como fim último a formação e atendimento aos jovens, sendo a colocação em vaga de trabalho, em si, apenas um dos eixos de atuação. Contudo, em outros pontos, o poder público apresenta variáveis que dificultam a execução do programa, uma delas está associada à rotatividade dos servidores, aspecto relacionado à alternância de poder em si mesma, mas também à existência de constrangimentos políticos e organizacionais que inviabilizam a continuidade das execuções e dos servidores em suas funções.

“(...) bom, uma coisa então que acontece no poder público, quando muda o governo, muda muitos funcionários, há um rodízio ali dos funcionários, os funcionários saem ou vão pra outras secretarias, outros locais (...) aí tem que começar tudo novamente (...) às vezes já tinham aquele contato bom, vínculo legal que o programa já tinha feito, um trabalho bacana com aquele orientador e aí ele sai e entra outro, o que acontece menos em empresas privadas (...)” (Gestor entrevistado em 14/05/2009, conforme tabela 03).

Nogueira (2006), após extensa pesquisa bibliográfica, sistematizou uma tabela com os principais pontos relacionados pela literatura que aborda o problema da continuidade e descontinuidade administrativa no âmbito do poder público. De acordo com a síntese apresentada pelo autor, os pesquisadores que têm se debruçado sobre este tema, de maneira geral, trabalham com a perspectiva de que: (a) as origens da descontinuidade administrativa, no âmbito do poder público, estão associadas, historicamente, entre outros fatores, ao excesso de cargos comissionados existentes e à necessidade das novas gestões eleitas ou nomeadas apresentarem propostas inéditas aos problemas recorrentes; (b) existem diversos graus de descontinuidade, desde a diminuição de prioridade das políticas executadas na agenda dos governos até mudanças de nomes, objetivos e interrupção total de seus respectivos desenvolvimentos. O autor informa que, em geral, as mudanças são balizadas por critérios políticos ou motivadas pelos mesmos; (c) a descontinuidade administrativa traz desperdícios de recursos públicos e perda do saber institucional, além de desmotivação das equipes envolvidas na gestão. Contudo, salienta o autor, o estado da arte sobre o problema apresenta contrapontos que matizam esta última afirmação. Alguns estudos têm demonstrado que, se a descontinuidade apresenta questões problematizáveis, a continuidade exagerada também traz problemas à gestão pública, ocasionando aspectos como: isolamento, continuísmo

(improdutivo), dificuldades de adaptação às mudanças necessárias e problemas de *accountability* relacionados às instituições e políticas executadas.

Os dados do Programa Profissão Futuro/Trabalho Protegido, contudo, indicam que a descontinuidade, especificamente dos servidores públicos em suas funções, tem trazido problemas à execução do programa. Investimentos são realizados na formação dos profissionais, que muitas vezes não permanecem em seus cargos ou atribuições. Fato que ocorre, em geral, de acordo com a entrevistada, em virtude da alternância de poder, que provoca entradas e saídas de técnicos e gerentes nos cargos comissionados (de confiança) existentes. Recomeçar o trabalho com um novo servidor geralmente traz custos operacionais extras à gestão do programa, tratando-se, portanto, de um constrangimento existente ao trabalho cooperado junto à prefeitura municipal. O fato torna-se bastante interessante quando pensamos que nas parcerias com a iniciativa privada, de acordo com a gestora, este problema é menos recorrente. Ora, pela divulgação entusiástica da estabilidade profissional do funcionalismo público e a já conhecida e imperiosa noção de mercado e lucro que envolve as instáveis carreiras dos profissionais que atuam em empresas privadas, não deveria acontecer o contrário em relação à rotatividade? No caso do poder público, devemos levar em consideração, como salientou Nogueira (2006), que a descontinuidade administrativa é consequência, entre outros fatores, de decisões pautadas em critérios e necessidades políticas que podem ser provenientes de promessas de cargos aos partidos e aliados da coalizão formada para o processo eleitoral ou para o exercício do governo. Importa salientar, contudo, que outro tipo de rotatividade dos servidores públicos é percebido, por muitos autores, como um incentivo à promoção da concertação entre agências e gestores no âmbito do poder público. Planos de carreira que permitam e incentivem a circulação dos servidores públicos entre as agências, conforme sinalizou Alexander (1993), contribuem para compreensões mais abrangentes dos gestores em relação ao projeto governamental como um todo, o que hipoteticamente possibilitaria olhares inovadores, articulados e transversais sobre os problemas enfrentados. Portanto, há dois tipos de rotatividade no poder público: uma impulsionada por necessidades da política partidária e outra proveniente dos planos de carreira dos servidores públicos que prevêem a circulação dos funcionários entre as agências. No caso específico do Programa Profissão Futuro/Trabalho Protegido, não temos dados suficientes para afirmar qual é o tipo de rotatividade percebida pela gestora como constrangimento ao trabalho conjunto com as instituições da prefeitura municipal. Contudo, como o foco da pesquisa é a concertação existente no programa e não da gestão municipal como um todo, podemos dizer que, sendo qualquer dos tipos de rotatividade, o fato é que, de

acordo com a gestora, é uma variável que interfere negativamente nesta relação cooperada.

Outro ponto importante nesta comparação entre as atuações das instituições estatais e privadas no programa são os maiores custos de negociação e resolução dos problemas relacionados aos recursos financeiros destinados à proposta na relação com o poder público. Dito de outra forma, se as relações entre a iniciativa privada e a Associação Municipal de Assistência Social apresentam proximidades em relação aos fluxos e procedimentos que incentivam a atuação conjunta do programa, a relação da AMAS com a prefeitura municipal não apresenta as mesmas características, principalmente quando o que está em jogo são os valores (recursos financeiros) repassados à instituição pelo ente federado municipal.

“(...) problema com o poder público, daqui pra lá, nesse ponto já é mais difícil, por exemplo: já tem toda uma burocracia. Precisa aumentar, às vezes, a verba, aí tem todo um processo de articulação, de negociação (...) com a iniciativa privada é bem mais tranqüilo, a conversa é entre ela, a AMAS e pronto (...)” (Gestora entrevistada em 11/02/2009, conforme tabela 03).

Neste ponto temos dois constrangimentos, um relacionado ao funcionamento burocrático da administração municipal e outro político, ligado às prioridades governamentais e aos custos e necessidade das transações entre a Associação Municipal de Assistência Social e a prefeitura municipal. Sobre o primeiro ponto, citamos Bresser-Pereira (1996), já mencionado no segundo capítulo, esclarecendo alguns pontos do processo histórico dos modelos de administração pública no Brasil. Conforme apresentado, a administração pública brasileira atual é fruto de um processo (des)contínuo de implementações inacabadas. Sem findar a transição da burocracia patrimonialista para a moderna, por exemplo, reformas foram realizadas, uma delas, a própria reforma gerencial, conhecida no país como Reforma Bresser. As dificuldades nas relações burocráticas com a prefeitura municipal são fruto deste processo; o modelo de gestão em curso, com todos os seus avanços, potencialidades, problemas e desafios também o é.

Os custos operacionais serão realmente mais elevados em virtude dos fluxos procedimentais internos da administração pública municipal, que envolve diferentes departamentos, funções e gestores, muitas vezes de forma mal articulada. O que dificulta e retarda as decisões e encaminhamentos necessários aos processos de parceria. Associado a este ponto está à necessidade de negociação política. Em geral, estas negociações com o poder público são mais custosas, entre outros motivos, por estar em jogo a “coisa pública”, ou seja, o bem público. Entendemos que as relações com a iniciativa privada têm custos menores e são mais ágeis, neste ponto específico, pela própria pontualidade ou localização dos recursos investidos, em geral relacionados aos retornos que as empresas esperam obter, como, por

exemplo, isenção fiscal, imagem pública de responsabilidade social, entre outros. As múltiplas demandas direcionadas ao poder público e a necessidade de controle para que ocorra o versar correto de seus recursos fazem com que esta realidade, neste setor, seja diferente.

Como percebemos, o Programa Profissão Futuro/Trabalho Protegido é executado a partir de uma ação cooperada entre o setor estatal, público não-estatal e privado, complexificada pelo fato de haver diferentes instituições de cada um dos setores envolvidas em tal processo. Priorizamos a apresentação e análise dos dados relacionados aos constrangimentos e incentivos à atuação conjunta que sustenta o programa. Abordamos, de forma analítica, alguns pontos que facilitam e outros dificultadores do conjunto de relações existentes entre os parceiros envolvidos, todos com base nas entrevistas realizadas e documentos acessados durante a investigação de campo desta pesquisa. Entendemos ser notório o fato de que a sustentação do programa é possibilitada pela participação de um conjunto de organizações com históricos e interesses distintos, o que faz do programa, apesar de todas as dificuldades para se manter em funcionamento com a estrutura apresentada, uma experiência interessante de atuação junto aos jovens belo-horizontinos. A articulação dos recursos e possibilidades de diversas ordens para a execução das políticas para juventude, recomendada por agências internacionais e por diversos institutos e pesquisadores no Brasil e no mundo, tem neste programa uma experiência concreta de entendimento desta necessidade e trabalho para tentar colocá-la em prática.

4.1.2 Programa de Controle de Homicídios “Fica Vivo”: coordenação intra-governamental e cooperação intergovernamental e interorganizacional na execução de um programa estadual

Conforme apresentamos no capítulo anterior, o Programa de Controle de Homicídios “Fica Fivo” é, nas palavras da gestora responsável por sua direção, “*um programa de segurança pública com foco na juventude*”⁵⁸. A própria criação/elaboração desta proposta, se deu a partir da percepção de uma série de instituições e programas já existentes, na conjuntura de sua criação, que atuavam junto aos jovens adolescentes moradores de Belo Horizonte: (a)

⁵⁸ Entrevista realizada em 29/09/2009, conforme tabela 03.

com propostas de atendimentos voltados à formação social e humana, (b) na viabilização e acompanhamento dos jovens no cumprimento de medidas sócio-educativas e (c) pesquisando situações ou contextos de violência que os envolviam. Estes atores perceberam a necessidade urgente de elaboração de uma proposta pública que acessasse os jovens envolvidos, de forma mais densa e avançada, com as práticas ilícitas dos territórios onde eles viviam. De acordo com uma das gestoras entrevistadas, os programas existentes, naquela ocasião, não conseguiam dar continuidade às suas respectivas propostas de intervenção junto aos jovens pelo fato deles estarem morrendo assassinados no decorrer do período de desenvolvimento dos atendimentos. Daí a construção de uma proposta voltada ao controle de homicídios, com foco neste segmento populacional específico. Conforme veremos, desde sua criação os atores envolvidos com o programa apresentaram divergências em relação à forma de atuação e ao problema a ser enfrentado. Fator que permanece até os dias atuais e é mencionado pelos gestores entrevistados como um dos principais constrangimentos à atuação concertada no programa.

(...) o Fica Vivo, quando ele surge, o projeto piloto (...) foi porque você tinha uma época lá em 2000, 2000 e pouco com um “boom” [aspas minhas] de homicídios, a maior parte com envolvimento de adolescentes infratores (...) os jovens estavam morrendo e os programas falavam: precisamos de políticas que garantam a estes jovens o direito de serem atendidos e minimamente chegar ao fim do cumprimento das medidas! Nem a isso estavam tendo direito (...) aí se pensou no Fica Vivo como um programa de proteção que estaria com os jovens no território pra tentar garantir estes atendimentos (...) então tinha uma série de atores que se reuniram voluntariamente pra criar um projeto piloto e fazer ele funcionar, então tinha uma causa comum, apesar de existir desde o início, entre os atores envolvidos, um dissenso pela criação de ações de intervenção qualificada junto com ações comunitárias (...) (Gestora entrevistada em 12/02/2010, conforme tabela 03).

Conforme apresentamos anteriormente e nos aprofundaremos aqui, o Programa Fica Vivo atende/trabalha com adolescentes e jovens entre 12 e 18 anos e funciona a partir de dois eixos de atuação denominados: intervenção estratégica e proteção social. O primeiro eixo consiste em um trabalho de inteligência policial que analisa e atua sobre a dinâmica criminal dos territórios onde o programa está implantado. Neste eixo, trabalha-se com dados relacionados ao público de diversas idades. Contudo, a maioria dos investigados é formada por adolescentes e jovens e, por isso, o foco das intervenções continua sendo os mesmos. Já o eixo da proteção social é voltado exclusivamente aos adolescentes e jovens moradores das comunidades onde o programa está implantado, aos quais são ofertadas oficinas, cursos, passeios, entre outras atividades. Um dos primeiros e principais questionamentos e divergências entre os atores que se reuniram para criar o programa e aqueles que hoje

continuam parceiros da proposta é a existência destes dois eixos no interior do programa e a pertinência ou não do trabalho conjunto entre eles (os eixos)⁵⁹. Entendemos que o processo histórico referente à elaboração dos marcos legais e das políticas públicas voltadas aos adolescentes e jovens brasileiros, muito pautado na defesa dos direitos deste público, acaba por fazer com que as instituições que se envolveram neste processo de forma aprofundada e, poderíamos dizer aqui, até militante, como alguns setores da administração pública municipal de Belo Horizonte, tenham restrições às políticas para juventude relacionadas à segurança pública e, principalmente, àquelas que tenham ações de repressão policial em sua metodologia de trabalho, mesmo que esta ocorra de forma inteligente, estratégica e qualificada. Problemas como estes foram detectados na cooperação intergovernamental existente entre as agências e programas da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte e o Programa Fica Vivo, conforme abordaremos no decorrer desta seção. Trabalharemos com a análise dos mecanismos de coordenação e cooperação detectados: o grupo de intervenção estratégica, o eixo em rede da proteção social e o grupo de coordenação geral, abordando os constrangimentos e incentivos ao funcionamento dos mesmos. O tratamento das características que nos permitiram classificar o funcionamento do programa como uma intervenção pública constituída por ações de coordenação intra-governamental e cooperação inter-governamental e interorganizacional também serão abordados. Ao final faremos uma “amarração” sintética e analítica do conjunto da concertação existente no programa.

Grupo de Intervenção Estratégica

Inicialmente, trabalharemos com os dados relativos ao grupo de intervenção estratégica e com as características de coordenação intra-governamental existente em seu funcionamento. Este mecanismo apresenta características de uma “rede medida horizontal” (Sulbrandt, Lira e Ibarra, 2001) e ao mesmo tempo de um comitê interdepartamental (Alexander, 1993). Trata-se de um funcionamento em rede que conta com a participação de três instituições do Governo Estadual (Secretaria de Estado de Defesa Social, Polícia Militar e Polícia Civil), envolvendo também o poder judiciário e o ministério público⁶⁰. Conforme informamos, a atuação do Grupo de Intervenção Estratégica é regulamentada por um

⁵⁹ Informações obtidas por meio das entrevistas realizadas em 29/09/2009, 12/02/2010, 18/02/2010, conforme tabela 03.

⁶⁰ Conforme informamos anteriormente, não analisaremos estas duas últimas instituições estatais. Em relação ao Estado, trabalhamos com o recorte dos dados provenientes de fontes empíricas e bibliográficas relacionados somente às instituições do poder executivo.

documento interno às instituições governamentais participantes e está previsto na portaria de nº 43.334/2003, que determina a criação do programa, assim como em sua metodologia de atuação. Todavia, a análise das entrevistas e dos documentos relacionados ao programa nos permitiu concluir que não são concedidos poderes autônomos centrais a nenhuma das instituições envolvidas neste processo. A Secretaria de Estado de Defesa Social, a partir de uma das gerências do Programa de Controle de Homicídios “Fica Vivo”, é responsável por mobilizar/convidar as demais instituições, não tendo poder ou autoridade de nenhuma espécie sobre as mesmas, fatores que caracterizam a constituição de uma “rede mediada horizontal”.

“(...) não há uma determinação legal que dê à Secretaria de Estado de Defesa social o poder de convocação destas outras instâncias, há uma articulação destes poderes pra uma finalidade comum, que é a redução dos crimes de homicídios (...) a Secretaria de Estado de Defesa Social tem a missão de incentivar parcerias entre estes poderes, então ela não tem a função de comando, não é dado a ela o poder de comandar (...) ninguém tem este poder no grupo, o gerente de intervenção estratégica sensibiliza estes atores seja por contatos telefônicos, reuniões, por e-mails, para que estas instituições participem do grupo (...)” (Gestor entrevistado em 18/02/2010, conforme tabela 03).

Conforme salientam Sulbrandt, Lira e Ibarra (2001), as redes não deixam de ser mediadas horizontais pela existência de um documento legal ou pactuado que organize ou determine seu funcionamento desde que sua elaboração seja consentida pelos participantes da rede e que não haja em seu corpo a determinação de poderes excedentes a uma ou mais instituições, subordinando os demais atores participantes à(s) mesma(s). Tendo como base a perspectiva de Peters (2005), o grupo de intervenção estratégica também poderia ser categorizado como um dos mais comuns mecanismos utilizados nas tentativas de promoção de concertação no interior dos governos. O autor argumenta, conforme apresentamos no segundo capítulo, que todos os governos possuem algum modelo de governança interministerial, no caso do grupo de intervenção estratégica, diríamos ser interdepartamental ou interinstitucional. O que varia, salienta o autor, é a dimensão das articulações existentes entre os atores envolvidos e o poder real, ou seja, exercido efetivamente por estes mecanismos sobre o problema para o qual foi criado.

No caso desta configuração específica, os dados demonstram tratar-se de um grupo atuante em seus propósitos, com poder de intervenções imediatas sobre as situações discutidas e deliberadas durante seus encontros. Embora existam constrangimentos que dificultem seu funcionamento, conforme veremos a seguir, o fato das instituições envolvidas perceberem a necessidade de redução dos índices de homicídio nas áreas de violência detectadas como, de fato, um objetivo comum, é talvez o maior impulsionador do funcionamento deste

mecanismo. Trata-se de um motivador conjuntural? Ou seja, que expressa apenas posturas individuais dos atores envolvidos na execução, neste momento específico? Por isso, é um incentivo frágil em relação à continuidade? O que estaria por trás de sua existência? De acordo com uma das gestoras entrevistadas⁶¹, há repasse de recursos financeiros do Programa Fica Vivo para a Polícia Militar, com o objetivo de aparelhar o Grupo Especializado de Policiamento de Áreas de Risco (GEPAR), que é o grupo policial responsável por atuar nos territórios onde o programa está implantado, além do fato da Lei Delegada de nº 117/07, de 25/01/2007, que dispõe sobre a estrutura orgânica básica da Secretaria de Estado de Defesa Social, determinar ser função desta instituição: planejar, organizar, coordenar, articular, avaliar e otimizar as ações operacionais do sistema de defesa social. A lei detalha ser de competência da instituição o exercício de coordenar as políticas estaduais de segurança pública, elaborando-as e executando-as em conjunto com a Polícia Militar, a Polícia Civil, o Corpo de Bombeiros Militar, a Defensoria Pública e entidades da sociedade civil organizada.

Outro ponto que talvez possa ser pensado como incentivo é a participação de duas organizações policiais no grupo, instituições bastante obedientes às regras hierárquicas internas às suas corporações. Acordos relacionados à participação no grupo foram feitos entre o alto escalão das organizações policiais e os demais parceiros, o que pode também estar contribuindo para a sustentação da freqüente participação das polícias nos encontros e demais atividades deste mecanismo. Outra variável é o acesso aos dados da dinâmica criminal dos territórios, apresentados e discutidos nos encontros, informações com as quais os órgãos policiais não teriam contato de outra forma, o que também pode estar incentivando o funcionamento do grupo. “Pegando carona” nas postulações de Brown e Waddell (1997) sobre as razões para a ocorrência das experiências de cooperação interorganizacional, diríamos que fatores como a necessidade ou desejo de trocar tecnologias ou informações, além das múltiplas interdependências entre os órgãos, setores e gestores envolvidos, também estão presentes nas experiências de coordenação intra-governamental e podem ser aspectos motivadores da participação dos atores no grupo de intervenção estratégica. O funcionamento do mecanismo é descrito de forma bastante objetiva por um dos entrevistados. É importante notar como o funcionamento das instituições em cadeia já parecia existir ou ser necessário antes da constituição do grupo de intervenção estratégica. O trecho reproduzido é longo, mas sua clareza sobre o funcionamento do mecanismo torna-o necessário.

⁶¹ Gestora entrevistada em 29/09/2009, conforme tabela 03.

“(...) para uma determinada realidade, como, por exemplo, o aumento do número de homicídios em um determinado mês, em virtude de uma guerra entre gangues, a polícia militar vai pensar uma ação, a polícia civil vai pensar outra, o ministério público vai entrar com a denúncia, o poder judiciário vai entrar com o trâmite de processo, isso definido coletivamente (...) cada instituição vai pensar dentro das suas competências o que é possível para reduzir o crime de homicídios naquele aglomerado, então o promotor vai verificar se há alguma denúncia contra estas pessoas que estão envolvidas nestas gangues, os juízes vão fazer um levantamento de alguns processos que estejam tramitando, de membros destas gangues, a polícia militar vai fazer um levantamento local de quais são as pessoas que interferem na criminalidade, qual a trajetória destas pessoas com cometimento de crimes naquele determinado território, e a polícia civil vai fazer um levantamento de seus inquéritos e encaminhar estes inquéritos ao poder judiciário ou ao ministério público, que irá fazer a denúncia com base no que foi produzido pela polícia civil, que é quem investiga (...) a maior dificuldade de todo esse processo é conscientizar estes atores de que eles devem fazer estritamente o que é sua função (...) você cria problemas técnicos, você cria problemas políticos e você cria tensões que em alguns momentos desarticulam o grupo (...)” (Gestor entrevistado em 18/02/2010, conforme tabela 03).

Pensando que as instituições já tinham suas funções particulares estabelecidas antes da criação do grupo, podemos inferir que esta cadeia de fluxos também já existia e seguia ritmos específicos e não coordenados, institucionalmente frouxos e sem o foco nos adolescentes e jovens dos territórios. Fato novo é que as instituições passaram a discutir os casos e fazer os encaminhamentos de forma conjunta, o que por si só já diz de um avanço em relação ao funcionamento, principalmente das instituições policiais, cuja integração foi pretendida por várias gestões do governo estadual ao longo das últimas décadas⁶². Portanto, a interdependência entre as instituições envolvidas parece ser um dos incentivos ao funcionamento deste mecanismo. Mas o leitor deve estar se perguntando: e qual é o papel do Programa Fica Vivo neste grupo? Importa salientar que o grupo é a materialização de um dos eixos de atuação do programa, não se trata de mecanismo independente, constituído pelos órgãos de repressão policial, poder judiciário e ministério público. Por isso, existe uma gerência do programa responsável por convidar os parceiros, participar e presidir os encontros, além de fazer as articulações necessárias entre os órgãos, posteriormente. O entrevistado esclarece este ponto:

“(...) a polícia militar e a polícia civil não trabalham com este conceito de juventude. O que cabia ao gerente de intervenção estratégica? Pensar ações de repressão qualificada articuladas às ações de proteção social (...) então cabe ao gerente de intervenção estratégica problematizar que para além do criminoso, tem um jovem e este jovem tem o direito, mesmo que tenha cometido um ato infracional, de ser atendido e assistido pelo Estado (...)” (Gestor entrevistado em 18/02/2010, conforme tabela 03).

⁶² Dados obtidos por meio de entrevista realizada em 29/09/2009, conforme tabela 03.

O gestor salientou tratar-se de tarefa árdua, nos encontros do grupo, o exercício de problematizar e discutir a situação dos jovens sem ter como viés central o crime cometido. Em virtude das culturas organizacionais e missões institucionais dos atores, o ambiente dos encontros era sempre voltado às discussões relacionadas aos atos cometidos. Questionamentos com outra perspectiva ou olhar sobre os jovens investigados eram vistos como destoantes. Nas palavras do entrevistado, a lógica geral era: “(...) *pra bandido não tem proteção social, tem é polícia*”. Contudo, os dados demonstram que, ao Programa Fica Vivo, também interessa a repressão qualificada. Uma das falas recorrentes nas entrevistas é que, em algumas situações, não há outra solução para os conflitos detectados entre os jovens do que o afastamento temporário dos mesmos do território/comunidade, por meio de apreensão ou aprisionamento. Portanto, não se trata somente de defender ações de proteção, conforme salientou uma das entrevistadas, mas de problematizar outro olhar sobre o jovem, que não o resume ao ato criminoso cometido: “(...) *para além do criminoso tem um jovem, com todas as características da idade (...)*”⁶³. Os constrangimentos ao funcionamento deste mecanismo e também do eixo de proteção social, conforme veremos a seguir, estão muito relacionados à cultura organizacional e missão institucional das instituições envolvidas. Tanto nas relações com as gerências do programa, quanto no desenvolvimento das atividades/tarefas que envolvem as demais instituições, ocorrem dificuldades no cumprimento dos papéis e atribuições. O alto grau de interdependência existente entre as atuações dos atores denota, no entanto, um bom desenho/estruturação do mecanismo, tendo em vista que os força a manter suas respectivas engrenagens funcionando para não atrapalhar os outros parceiros. Contudo, esta variável também provoca conflitos que constroem o processo concertado.

Um dos problemas mais comuns encontrados é a dificuldade das instituições realizarem suas atribuições sem invadir o trabalho das outras. Ao descrever o funcionamento do mecanismo em um trecho citado acima, o entrevistado menciona este ponto. Em processos de concertação, mesmo nos horizontais, existe hierarquia das atribuições e papéis desenvolvidos; algumas (atribuições) acabam sendo percebidas como mais importantes ao funcionamento geral do que outras, além do fato de que a implantação do mecanismo de concertação, por si só, não anula as divergências e competições históricas existentes entre as instituições que dele participam. Ao se sentir em desvantagem, estas instituições tenderão a criar meios para melhorar sua posição dentro do grupo e, se o caminho para isso for atropelar

⁶³ Fala do gestor entrevistado em 18/02/2009. Todas as informações mencionadas foram obtidas por meio das entrevistas realizadas em 29/09/2009, 12/02/2010, 18/02/2010, conforme tabela 03.

as funções atribuídas aos demais parceiros e desvirtuar as suas próprias, ela talvez o faça. O modelo de gestão do Governo do Estado de Minas Gerais associa acordos de resultados, compartilhamento de metas e bonificações aos programas e gestores, perspectiva bastante calcada no modelo de administração gerencialista e próxima do que Lowndes e Skelcher (1998) definiram como “modelo de mercado”, enfoque que, entre outras coisas, possibilita parcerias entre os atores envolvidos, mas, também, incentiva o estabelecimento de ambientes de muita competitividade, ocasionando o que Radin (1996) e Peters (2005), entre outros, classificaram como “*turf barriers*” ao desenvolvimento de colaboração entre as agências. Fenômeno que constringe a concertação, conforme discutimos no segundo capítulo, pelo fato dos servidores se esforçarem para (a) manter a cultura organizacional de suas agências, quando entram em contato com outras, e (b) para proteger seus respectivos territórios de atuação de outros setores percebidos como competidores, em relação à sua área temática ou no que diz respeito à abrangência demarcada. Em algumas ocasiões, os interesses e a força institucional e política de outras instituições do Sistema de Defesa Social do Estado de Minas Gerais⁶⁴, associado ao movimento de defesa contra críticas e intervenções externas, acabou impedindo o funcionamento planejado do grupo de intervenção estratégica.

“(...) aquilo iria expor a sub-secretaria que responde pelo sistema prisional, então a orientação política naquele momento foi que não se discutisse no grupo de intervenção estratégica aquela situação (...) esta decisão política interferiu no funcionamento porque não foi possível deliberar sobre a ação que o grupo tinha proposto, que era um acompanhamento do preso no sistema prisional (...) a orientação foi que não se discutisse aquele tema no grupo. Se tivesse algum encaminhamento, que ele fosse dado fora do grupo (...)” (Gestor entrevistado em 18/02/2009).

Neste caso específico, a orientação/ordem dada ao gestor do Programa Fica Vivo teve como objetivo a não demonstração das falhas ou fragilidades existentes no interior da instituição responsável por sua execução aos demais parceiros que atuam no mecanismo. Nesta situação prevaleceu o jogo político entre as agências e, mais especificamente, a defesa de uma delas em relação às demais. As atribuições, casos, discussões, deliberações e encaminhamentos do grupo ficaram em segundo plano. Estratégia talvez necessária na conjuntura/momento em que foi utilizada, mas que não deixa de exemplificar um atravessamento político da burocracia do Estado ao funcionamento do mecanismo de concertação em análise. De acordo com o gestor citado, o fato exemplifica, também, outras intervenções similares de agências do poder executivo que acabam interferindo no trabalho do grupo, ou seja, não se trata de fato isolado.

⁶⁴ Conjunto de agências, departamentos, programas e projetos voltados à segurança pública.

Eixo de Proteção Social

Passemos aos dados do eixo de proteção social. Conforme apresentado, esta frente de trabalho do programa atua junto aos jovens nos territórios/comunidades em que o programa está implantado, oferecendo oficinas voltadas às temáticas da cultura, esporte e lazer. De acordo com os gestores entrevistados⁶⁵, o primeiro procedimento dos técnicos após a implantação do programa é um diagnóstico dos projetos, programas, associações, espaços disponíveis para realização das atividades, enfim, um mapeamento de todas as iniciativas e possibilidades existentes para atuação conjunta. Nas palavras da diretora do programa, “o eixo é pensado para funcionar no formato de rede”. Esta rede funciona a partir do estabelecimento de relações com secretarias estaduais, por meio de ações coordenadas intra-governamentais, com programas e departamentos da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, ou seja, a partir de cooperações inter-governamentais e junto às ONGs e associações sediadas nas comunidades onde o programa atua, tratando-se, portanto, de ações caracterizadas como cooperação interorganizacional. Os níveis de relacionamento são bastante variados, alguns mais constantes, outros esporádicos, alguns bastante formalizados e outros que ocorrem de maneira bastante informal. As parcerias estão voltadas à criação de fluxos de encaminhamento e discussão de casos entre os parceiros governamentais e convênios para execução de atividades e cessão de estruturas/espaços físicos para a realização de atividades. Abordaremos os pontos centrais destas relações, identificados nos discursos dos gestores entrevistados. O primeiro ponto, apresentado como incentivo ao funcionamento em rede do eixo, é o fato de existirem gestores governamentais atuando no *street level* das políticas que representam. De acordo com uma das gestoras entrevistadas, as articulações existentes neste nível de execução das políticas têm sido, no caso deste eixo de atuação do programa, mais efetivas do que aquelas realizadas a partir de orientações advindas dos níveis gerenciais ou coordenação das propostas e setores envolvidos. A gestora apresenta algumas das razões pelas quais tal fato ocorre.

(...) tanto o técnico do Fica Vivo, quanto o gerente do posto de saúde que está na ponta vivenciam aquela realidade, então eles conseguem dialogar com mais clareza sobre aquele cenário (...) estar no território é um facilitador, estar no sentido de conhecer aquela realidade de maneira mais específica (...) (Gestora Entrevistada em 12/02/2010, conforme tabela 03).

⁶⁵ Entrevistas realizadas em 29/09/2009 e 12/02/2010, conforme tabela 03.

O esforço de concertação entre o Programa Fica Vivo e os Programas Liberdade Assistida e Prestação de Serviço à Comunidade, ambos da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, de acordo a gestora citada, é um exemplo da ocorrência da seguinte situação: por atuar nos mesmos territórios/comunidades e muitas vezes com os mesmos jovens, os técnicos de ambos os programas perceberam a necessidade de trocar informações, discutir casos em comum e acabaram por criar espaços informais de cooperação nos locais onde o Programa Fica Vivo era desenvolvido. A prática tornou-se exitosa e interessante à execução dos programas que, além de trocar informações, criaram fluxos de encaminhamento dos jovens às atividades e oficinas existentes, principalmente encaminhamentos dos programas da prefeitura para as oficinas oferecidas pelo Programa Fica Vivo. O desenvolvimento da experiência tornou necessário a formalização da parceria e o estabelecimento de fluxos institucionais entre os níveis de gerência, coordenação e diretoria dos programas, o que prejudicou todo o trabalho de aproximação iniciado na base. Os gestores de nível gerencial não entraram em um acordo, havia compreensões distintas sobre o processo e os técnicos dos dois programas da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte acabaram, nas palavras da entrevistada: “*proibidos de participar das reuniões nos núcleos do Fica Vivo*”. Conforme discussão apresentada a partir de Cline (2000) e Peters (1998), atuações governamentais a partir da perspectiva “*bottom-up*” têm, de fato, provido melhores resultados do que aquelas pautadas na orientação “*top-down*”, embora o ideal para os governos seja a utilização de características das duas formas de gestão. A execução iniciada na linha de frente, a partir da atuação dos técnicos finais da execução nesta experiência, parece ter sido levada em consideração pelos gestores, que entenderam ser um movimento legítimo e necessário aos programas, o que parece estar de acordo com a perspectiva “*bottom-up*”, que entende a gestão como um processo em que a cooperação entre os atores é necessária e os conflitos, aproximações e complexidades são percebidos como parte constituinte desta dinâmica. Contudo, parece ter faltado habilidade aos gestores para dar contornos produtivos à situação. Atravessamentos políticos podem ter constrangido o processo. A gestora informou que a relação do Programa Fica Vivo com a Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, até o terceiro ano do mandato do Prefeito Fernando Pimentel (PT) – 2005 até 2008 – era extremamente difícil, com poucas aberturas e possibilidades de articulação. A aliança política entre o Governador Aécio Neves (PSDB) e o prefeito mencionado na candidatura do então Prefeito Márcio Lacerda (PSB) melhorou esta relação. Na ocasião da tentativa de construção dos fluxos, contudo, havia grande indisponibilidade política entre as gestões, animosidade introjetada, também, pelo corpo técnico da

administração municipal. Neste ponto é importante mencionar que o histórico de alguns setores da prefeitura de Belo Horizonte com políticas voltadas ao atendimento de adolescentes e jovens, conforme mencionamos anteriormente, pode ter influenciado nas negociações.

Outro aspecto relacionado ao funcionamento da rede é a baixa funcionalidade de ferramentas/procedimentos formais, com realização periódica, em contraposição às atividades pontuais e objetivas, que apresentam resultados rápidos e esforços concentrados em curtos períodos de tempo. O trecho abaixo exemplifica o olhar da entrevistada sobre esta característica.

(...) as reuniões às vezes rendiam, mas o que funcionava mais eram as conversas informais (...) se fosse uma conversa informal com o posto de saúde, o coordenador de lá falava com muito mais clareza sobre aquela realidade (...) todas as vezes que se tentava fazer com que as instituições se encontrassem pra um tempo mais longo, muitas vezes não funcionava. Quando era mais pontual, com começo, meio e fim bem mais curto e determinado, isso facilitava mais (...) (Gestora entrevistada em 12/02/2010, conforme tabela 03).

Um dos pontos bastante mencionados pelos gestores é a indisponibilidade dos parceiros da rede para participar de um conjunto de reuniões mal articulado, sem objetivos claros, que por vezes se contrapõem e são, também, sobrepostos. A diretora entrevistada⁶⁶ informou que uma das queixas tanto das ONGs das comunidades quanto das próprias instituições estatais parceiras era a quantidade de reuniões que eles tinham que participar; a demanda era de reduzir os espaços de discussão conjunta e não criar outros. Ora, este é, na verdade, mais um indício da desarticulação existente, não só das políticas para juventude, mas no conjunto das atuações públicas de maneira geral. Programas distintos têm convênios com as mesmas organizações sociais que acabam tendo que participar de fóruns deliberativos, reuniões e assembleias com pautas, muitas vezes conciliáveis, em locais e horários diferentes no mesmo dia, o que gera um grande custo operacional aos participantes. Alguns encontros, de acordo com os dados das entrevistas, são marcados também no mesmo dia e horário e os participantes acabam tendo que transitar entre os espaços, quando isso é possível, ou escolher um deles para participar⁶⁷. Conforme discutimos no segundo capítulo, Peters (1999) nos chama atenção a este ponto quando menciona que a compreensão dos participantes, em processos que pretendem promover concertação, de que os resultados ou benefícios alcançados serão menores do que o investimento despendido é um fator que, geralmente,

⁶⁶ Entrevista realizada em 29/09/2009, conforme tabela 03.

⁶⁷ Dados obtidos a partir das entrevistas realizadas em 29/09/2009 e 12/02/2010, conforme tabela 03.

constrange seu desenvolvimento. O autor argumenta que para que a concertação ocorra de forma efetiva, os atores envolvidos terão que dispor de tempo para negociações e recursos de diversas ordens. Caso os benefícios provenientes do investimento sejam palpáveis e claros, o processo terá maiores possibilidades de efetividade e eficácia, mas, se os custos e investimentos se apresentarem demasiadamente altos, quando comparados aos resultados alçados, o nível de empenho e envolvimento dos participantes deverá cair, tornando o processo inoperante. A demanda dos participantes em relação à desarticulação e sobreposição dos espaços de participação, assim como a maior efetividade dos encontros rápidos e informais, parecem ser variáveis relacionadas. A indisponibilidade dos parceiros para a participação em processos mais longos e a maior efetividade dos procedimentos informais pode ser uma descoberta dos gestores que possibilitará mudanças nos procedimentos que irão melhorar o funcionamento da rede. Contudo, pode significar também que os objetivos, custos e benefícios do processo não estão claros, ou são percebidos como pouco atraentes pelos participantes.

Detectamos que, em algumas situações, trabalhar com as ONGs e associações comunitárias é uma prática pouco interessante ao olhar dos gestores do programa, os quais, paradoxalmente, acreditam ser importantes e necessitam destas parcerias nas comunidades. A indisposição é motivada pela baixa qualificação das instituições que, em ocasiões específicas, acaba inviabilizando processos convenientes e emperrando o desenvolvimento das atividades planejadas. Uma das gestoras entrevistadas coloca o fato como um constrangimento ao funcionamento da rede.

(...) tem umas coisas que emperram (...) às vezes você consegue pensar em um projeto simples e bacana, aí é interessante que o recurso seja repassado pra uma instituição da comunidade, só que essa instituição não tem documentação, não tá regulamentada (...) as instituições comunitárias, muitas vezes, trabalham muito mas não tem noção de estatuto, de organização institucional que possibilite, por exemplo, o estabelecimento de um convênio (...) (Gestora entrevistada em 12/02/2010, conforme tabela 03).

Os diferentes níveis de formação e capacidade técnico-administrativa existentes em uma rede interorganizacional são, em si mesmos, um desafio ao seu funcionamento (Brown e Waddell, 1997). O processo exigirá que os participantes mais capacitados auxiliem os menos informados, organizados e que não dispõem de recursos suficientes para desenvolver suas funções e responsabilidades. Contudo, este processo ocorre com a rede em funcionamento e as fragilidades dos parceiros acabam retardando ou inviabilizando a execução das atividades

previstas nos planejamentos e deliberações conjuntas. Embora frágeis, estes atores, geralmente, são peças importantes da concertação e sua exclusão da rede pode significar a inviabilização de outras atividades desenvolvidas e a perda de legitimidade política de todo o processo. No caso das ONGs e associações comunitárias que participam do programa Fica Vivo, por exemplo, em sua maioria tratam-se de instituições criadas, instaladas e legitimadas pelas comunidades muito antes da chegada do programa, o que as torna, em alguns casos, fiadoras da plausibilidade do desenvolvimento do programa junto às comunidades. O apoio ou oposição das mesmas está diretamente relacionado à governabilidade do programa nos territórios. Assim, há interesse do programa em fortalecer estas instituições. A percepção dos gestores é que um dos caminhos, talvez o mais importante, para atingir o objetivo da redução dos homicídios entre os jovens é o fortalecimento da comunidade, que passa por capacitar e potencializar suas organizações sociais de origem.

Coordenação Geral

Entrando no mecanismo denominado “coordenação geral”, abordaremos um ponto que se constitui também como constrangimento à concertação do eixo de proteção social, a saber, os diferentes discursos em relação aos jovens e, conseqüentemente, as variadas percepções em relação às atividades que objetivam atendê-lo. Esta foi a característica da rede descrita por uma das gestoras entrevistadas como o maior constrangimento às atuações conjuntas previstas para o programa, visto que a variável e seus efeitos estão presentes nas relações com as instituições externas envolvidas na execução e, também, dentro da própria Secretaria de Estado de Defesa Social, responsável pela gestão e execução do programa.

(...) são discursos muito diferentes, cada uma destas instituições enxergam os jovens de forma diferente (...) os jovens que já tinham envolvimento com a criminalidade, as instituições não acreditavam muito numa possibilidade (...) o discurso de trabalhar com os jovens que mais precisam muitas vezes não é acolhido dentro da própria instituição (...) falar que o Fica Vivo atende jovens de 12 a 24 anos com oficinas de cultura, esporte e lazer, tudo bem. Começar a falar que o Fica Vivo atende jovens que se envolveram com homicídios, que estão envolvidos com a criminalidade, que andam armados, isso não é possível de ser tão claramente dito dentro da secretaria (...) (Gestora entrevistada em 12/02/2010, conforme tabela 03).

A situação aqui é bastante próxima daquela existente no Programa Profissão/Trabalho Protegido, discutida anteriormente: as concepções em torno do público jovem e as hipóteses que orientam a resolução dos seus problemas acabam refletindo na execução dos programas e em seus resultados (Rodrigues; Costa, 2005). As discrepâncias dos olhares, no caso específico

do Programa de Controle de Homicídios “Fica Vivo”, contudo, acabam dificultando as relações de parceria no programa e até mesmo as relações com outras ações públicas desenvolvidas dentro da mesma superintendência em que o programa está localizado, além de, associado a outros fatores, ter praticamente inviabilizado o funcionamento de uma das estruturas de coordenação previstas na metodologia de gestão compartilhada do programa, o “Grupo Interdepartamental” (Alexander, 1993), que tinha como função a coordenação geral das atividades previstas e executadas.

(...) esta coordenação tinha por função reunir estas instituições tanto do eixo intervenção estratégica, quanto do eixo intervenção social, justamente pra que os problemas encontrados na ponta pudessem ser debatidos. Isso não se deu (...) justamente por não conseguir fazer com que estas instituições continuassem se encontrando e pactuassem consensos (...) (Gestora entrevistado em 12/02/2010, conforme tabela 03).

O grupo de coordenação geral é definido e regulamentado por regimento interno, ao qual tivemos acesso. De acordo com o documento, trata-se de um órgão central, colegiado e deliberativo, cujas atribuições são: o estabelecimento de diretrizes para o programa, elaboradas a partir dos processos de avaliação e acompanhamento de sua execução; promover a articulação dos dois eixos de Intervenção Estratégica e Proteção Social; identificação, análise e proposição de medidas necessárias à formulação de ações de Prevenção à Criminalidade; elaboração e implementação de ações integradas de proteção social que envolvam as instituições que participam do grupo; desenvolver propostas de ações preventivas à criminalidade a partir de ações de inclusão social, educação, saúde, cultura, esporte e lazer; e debater questões relacionadas à segurança pública e à necessidade de articulação das instituições governamentais, sociedade civil organizada, empresas privadas e estatais para o enfrentamento do fenômeno. Para tanto, o grupo reserva cadeiras às seguintes instituições: Secretaria de Estado de Defesa Social, Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais, Ministério Público do Estado de Minas Gerais, Polícia Militar do Estado de Minas Gerais, Polícia Civil do Estado de Minas Gerais, Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social, Secretaria de Estado de Educação, Secretaria de Estado de Saúde, Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública da Universidade Federal de Minas Gerais, além de membros especiais, convidados em momentos específicos.

Peters (2005), ao tratar do mecanismo de coordenação denominado “super ministérios” faz algumas considerações que, embora não possam ser equiparadas ao Programa Fica Vivo e tão pouco ao “Grupo de Coordenação Geral”, têm ressonância com o que ocorreu

com este último. O autor argumentou que, embora possa parecer lógica a idéia de alocar várias propostas e departamentos similares dentro de uma única estrutura, a coordenação advinda da mesma corre o risco de se tornar mais aparente do que real. Muitos departamentos ou instituições de grande porte, envolvidos em um mesmo espaço de concertação, provavelmente encontrarão dificuldades em trabalhar juntas. Elas (as instituições) levam a estes espaços, além de suas contribuições ao problema específico, também suas demandas particulares, o que acaba dificultando o diálogo. No caso específico do mecanismo de coordenação geral do Programa Fica Vivo, sua ampla e complexa composição acabou tornando-o inoperante. De acordo com uma das gestoras entrevistadas⁶⁸, associado à multiplicidade de compreensões sobre a condição juvenil e, também, sobre as ações/atividades voltadas ao atendimento do público jovem e à diminuição dos homicídios e fenômenos de violência entre os mesmos, fatores que, inclusive, deveriam ser resolvidos ou minimamente amenizados pelo grupo, o fato das cadeiras reservadas às instituições serem ocupadas, preferencialmente, por servidores de cargos de alta-chefia, com o objetivo de fazer com que as deliberações fossem realizadas durante as reuniões, acabou transformando os encontros do grupo em momentos pro forma e, em algumas ocasiões, ensejos para aproximações políticas e defesas de interesses institucionais particulares. A distância da maioria dos gestores, que participaram do grupo de coordenação, com a execução do programa e com o enfrentamento prático do problema em questão parece ter inviabilizado o funcionamento do grupo. As atas das reuniões acessadas, por exemplo, são extremamente pobres, apontando poucos pontos de debates e raras deliberações objetivas⁶⁹. As reuniões do grupo eram realizadas mensalmente, posteriormente, passaram a ser bimestrais e, atualmente, o funcionamento deste mecanismo está suspenso para avaliações e possíveis mudanças que possibilitem torná-lo mais operacional e efetivo.

Embora os dados demonstrem mais constrangimentos do que incentivos ao funcionamento dos mecanismos de concertação do programa. A nosso ver, é fato que estes mecanismos (Grupo de Intervenção Estratégica, as Redes e o Grupo de Coordenação Geral) visam envolver diferentes setores da sociedade e diversas organizações governamentais e de outros setores do Estado, na responsabilização e atuação compartilhada junto ao problema identificado. No caso do mecanismo denominado “intervenção estratégica”, parece haver um misto de interesses e interdependências institucionais e subordinação hierárquica que faz com

⁶⁸ Entrevista realizada em 29/09/2009, conforme tabela 03.

⁶⁹ Atas datadas de 19/04/2007, 15/07/2008 e 08/05/2008. De acordo com a gestora entrevistada em 29/09/2009, foram realizados encontros posteriores a estes, contudo, as atas dos mesmos não foram disponibilizadas.

que o mesmo seja mantido em funcionamento, apesar das dificuldades enfrentadas. O eixo da proteção social do programa, que funciona a partir de articulações em rede, parece operar no limite mínimo de qualidade, mas continua contando com relações que envolvem a sociedade civil, instituições governamentais internas à sua estrutura de governo e outras pertencentes ao município. O esforço de concertação previsto para o grupo de coordenação geral é, certamente, o mais aquém dos propósitos e possibilidades, mas a perspectiva dos gestores ao desenhá-lo e implementá-lo é pertinente às necessidades que o enfrentamento do problema demanda. Ajustes poderão torná-lo operacionalizável. Contudo, entendemos que sua abordagem, neste trabalho, minimamente aponta a existência de uma proposta que pode ser implementada em outras políticas, sem que seja preciso cair nas mesmas armadilhas e problemas enfrentados.

4.1.3 Programa para Jovens/Projovem Adolescente: articulação intra-governamental informal e cooperação inter-governamental e interorganizacional em um programa federal executado pela prefeitura de Belo Horizonte

Conforme descrevemos no capítulo anterior, o Programa para Jovens da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, formalmente, para o governo federal, é o desativado Projeto Agente jovem de Desenvolvimento Social e Humano. Ao ser implantado em Belo Horizonte em 2001, o programa recebeu novo nome e sofreu alterações em seu modelo metodológico. Recentemente o Programa para Jovens ou, para o governo federal, o Projeto Agente Jovem, foi modificado nacionalmente, passando a se chamar Projovem Adolescente e sendo incluído no bojo do reestruturado Programa Nacional de Inclusão de Jovens (PROJOVEM), uma proposta ampla que engloba um conjunto de atividades a serem desenvolvidas junto aos vários segmentos da juventude brasileira, em especial junto aos jovens oriundos das classes economicamente menos favorecidas (a descrição do programa e suas mudanças estão detalhadas no capítulo anterior). Salientamos, contudo, que a partir das entrevistas e documentos acessados⁷⁰, entendemos tratar-se de uma proposta única e continuada, que vem sofrendo alterações ao longo dos nove anos em que está sendo executada. A faixa etária atendida e as diretrizes gerais da proposta metodológica continuam praticamente as mesmas, embora o modelo de execução mais recente, que recebeu o nome de Projovem Adolescente,

⁷⁰ Entrevistas realizadas em 24/04/2009, 12/05/2009 e 10/06/2009.

tenha complexificado os procedimentos para operacionalização da metodologia, tornando a execução, inclusive, mais custosa em relação aos gastos financeiros e fluxos operacionais. A análise desta seção abordará dados da execução do programa em Belo Horizonte, principalmente do período compreendido entre 2001 e 2008, em que sua denominação era Programa para Jovens. A execução a partir do último modelo ainda é bastante nova no município, encontrando-se em fase de implantação, o que dificultou a obtenção de dados sobre seu funcionamento concertado, que, inclusive, é recomendado pelo governo federal nos documentos que padronizam a execução, devido ao conjunto de eixos temáticos que devem ser trabalhados nas atividades previstas. Muitos dos temas/atividades indicados na metodologia já são desenvolvidos nos municípios por outras agências públicas, como, por exemplo, as atividades esportivas, aquelas voltadas ao meio ambiente, esporte e lazer, cultura, direitos e cidadania, entre outras. A articulação entre o órgão gestor do programa e as demais instituições municipais é, portanto, desejável e necessária à implantação deste novo modelo do programa. Salientamos, contudo, que a própria relação do governo federal com o órgão gestor municipal já diz dos aspectos de concertação inter-governamental que continuam ocorrendo na gestão do programa. O direcionamento dos dados e informações ao antigo modelo de execução (Programa para Jovens) acabou sendo realizado pelos próprios entrevistados que, ao discorrer sobre as perguntas, faziam sempre referência à execução antiga e salientavam que a implantação do novo modelo, Projovem Adolescente, ainda constitui-se como um desafio para o município⁷¹.

Trataremos inicialmente da cooperação inter-governamental existente na execução do programa. Exploraremos, principalmente, o processo histórico da parceria entre o órgão responsável por sua gestão no município e seu equivalente no governo federal. De acordo com a literatura abordada no segundo capítulo, o termo coordenação não deve ser empregado para classificar relações entre entes federados (Souza, 2006). A autonomia formal destes níveis de governo é uma variável que indica a utilização do termo “cooperação”, isso porque nenhum dos órgãos possui competência para subordinar ou emitir comandos hierárquicos em relação à gestão dos outros; estas relações seriam sempre horizontais e, por isso, cooperadas. De acordo com as informações fornecidas pelos gestores entrevistados, contudo, não é o que parece ocorrer na execução do Programa para Jovens/Projovem Adolescente em Belo Horizonte. Embora a prefeitura municipal, por meio da Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social, responsável pela gestão do programa no município, não seja mera depositária ou

⁷¹ Dados das entrevistas realizadas em 24/04/2009, 12/05/2009 e 10/06/2009.

executora da proposta, inclusive fazendo modificações e propondo alternativas aos dilemas encontrados em sua implementação, as elaborações realizadas pelo governo federal têm sido fechadas e encaminhadas ao município sem discussões prévias e com poucos pontos de abertura para questionamentos e adaptações à realidade local⁷². O fato é perceptível, principalmente, na implantação recente do novo modelo de execução, Projovem Adolescente, que para um dos gestores entrevistados, inclusive, seria uma proposta quase inexecutável da forma como foi encaminhada pelo governo federal; e não tem havido flexibilidade para negociar as mudanças necessárias identificadas durante a implantação.

(...) é um desafio implantar esse modelo (...) o governo federal não repassa recurso suficiente pra que o programa seja executado de acordo com o que tá previsto no traçado metodológico e não tem muita negociação com eles neste ponto, negociação até que tem (...) a relação é próxima, boa, mas eles não abrem mão desta proposta (...) o público alvo mesmo, eles não abrem mão, não podemos incluir jovens que não sejam do Programa Bolsa Família ou famílias elegíveis (...) o que é um desafio, estes jovens não aderem ao programa (...) o modelo determinado é quase impossível de executar (...) (Gestor Entrevistado em 10/06/2009, conforme tabela 03).

A situação remonta à discussão de Filgueiras e Caetano (2008) sobre os dilemas do federalismo brasileiro, em que coexistem tendências centralizadoras e descentralizadoras – Ver seção 2.1 do capítulo 2 – sendo a centralização decisória e financeira no nível federal um aspecto bastante claro, por exemplo, nas áreas da saúde e assistência social. Associados à discussão destes autores, os dados das entrevistas indicaram ser plausível a utilização do termo “coordenação” nas relações entre o governo federal e o município de Belo Horizonte, no caso do programa em análise. Embora, os dados também tenham indicado haver características da cooperação formal indicada por Souza (2006); tendo em vista que a adesão à execução é uma opção do município, ou seja, procedimento que respeita a autonomia do ente e resguarda a horizontalidade da relação, o que em nosso ponto de vista, reforça e exemplifica o olhar de Filgueiras e Caetano (2008).

O caso de Belo Horizonte, mais especificamente das instituições responsáveis pela política de assistência social e enfrentamento à pobreza, guarda ainda outras especificidades nesta relação de autonomia ou subordinação dos entes federados ao governo federal. Os dados/informações fornecidos pelos entrevistados informam e esclarecem esta particularidade.

(...) muitas pessoas que estão trabalhando no MDS hoje são funcionários aqui da prefeitura (...) a política de assistência social implantada no Brasil surgiu aqui, com estes técnicos (...) Belo Horizonte é como se fosse um laboratório, mais ao mesmo

⁷² Dados da entrevista realizada em 10/06/2009, conforme tabela 03.

tempo é quem tem que sair na frente, dar o exemplo aos outros municípios (...) por isso nós não podemos dizer muitos não ao governo federal (...) nós somos referência na execução da política de assistência social no país (...) (Gestor entrevistado em 24/04/2009, conforme tabela 03).

Segundo as informações fornecidas, o histórico da Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social, nas palavras de um dos entrevistados: “*se confunde com a formação do corpo técnico do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)*”. De acordo com os dados, este órgão do Governo Federal foi implantado durante o primeiro mandato do Governo Lula – Partido dos Trabalhadores (2003-2006) – permanecendo de 2004 até o último ano do seu segundo mandato (2007-2010) com o mesmo ministro, o ex-prefeito de Belo Horizonte, Patrus Ananias (PT). Em especial, a Secretaria Nacional de Assistência Social, órgão/departamento do MDS, tem em seu corpo de profissionais vários servidores da prefeitura de Belo Horizonte que foram cedidos ao ministério ainda no período do primeiro mandato do Governo Lula e lá permanecem até hoje. Os gestores entrevistados informaram, inclusive, que boa parte da Política Nacional de Assistência Social e do Sistema Único de Assistência Social, elaborados pelo MDS, tiveram como base ou ponto de partida as experiências de políticas públicas implementadas na capital mineira durante o período em que os técnicos, hoje cedidos ao Governo Federal, ainda atuavam em Belo Horizonte. O que fez com que a gestão da política de assistência social da cidade se tornasse uma referência nacional.

A legitimidade e visibilidade da execução da política de assistência social no município, de acordo com os dados e a partir do nosso ponto de vista analítico, trouxeram ganhos e possibilidades ao longo destes últimos anos, mas também complicações à gestão. Abordaremos especificamente aquelas relacionadas ao Programa para Jovens/Projovem Adolescente. A impossibilidade de recusar a execução de determinadas políticas é o primeiro ponto que abordaremos. Um dos gestores entrevistados⁷³ informou, por exemplo, que desde as primeiras informações sobre o novo modelo de execução (Projovem Adolescente), já era possível perceber que as alterações metodológicas realizadas apresentavam falhas que iriam dificultar ou até inviabilizar a implementação da proposta. Contudo, em virtude das relações de proximidade entre o MDS e a secretaria adjunta de assistência social do município, “*o primeiro movimento foi de aderir à proposta*”, argumenta o entrevistado, “*os ajustes necessários seriam realizados posteriormente*”. As dificuldades relacionadas à delimitação do público que deveria ser atendido e à implantação da metodologia de atendimento determinada,

⁷³ Entrevista realizada em 10/06/2009, conforme tabela 03.

fatores já detectados no início das conversas com o governo federal, são, de acordo com o entrevistado, as variáveis que atualmente têm impossibilitado a execução do programa nos territórios/comunidades para as quais ele foi destinado. De acordo com as informações, a frequência e adesão dos jovens às atividades ofertadas são baixas e não tem sido possível viabilizar a estrutura metodológica proposta.

A proximidade política parece ser um incentivo, mas é também, ao mesmo tempo, um constrangimento à atuação coordenada nesta experiência. Para se manter como “referência” do governo federal, o município, por meio da secretaria responsável pela política de assistência social, acabou aceitando a proposta sem questionar as inviabilidades, o que prejudicou a execução e, conseqüentemente, os jovens atendidos. A proximidade política entre estas instituições não tem, também, significado aberturas para diálogos e construções conjuntas. Pelo contrário, os dados indicam haver mais características de relações hierarquizadas do que horizontais. Mas salientamos que estes constrangimentos não eliminam as características de concertação existentes entre as duas esferas de governo. O Programa para Jovens/Projovem Adolescente é executado pelo município que, apesar das variáveis apresentadas, tenta sempre imprimir sua marca à gestão. Os recursos substanciais destinados à execução, assim como o desenho metodológico e os materiais pedagógicos que orientam as atividades e as capacitações necessárias ao desenvolvimento das mesmas, são provenientes do governo federal/Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome. Embora haja constrangimentos à concertação de cunho horizontal, o que pode ser percebido como um problema em se tratando de entes federados autônomos, a concertação existente articula recursos diversos dos dois entes federados na execução do programa, tratando-se, portanto, de uma ação compartilhada entre estes dois níveis de governo.

Para o desenvolvimento da execução do programa no município, a Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social, sempre contou com a cooperação de outras instituições internas ao governo, que se construiu (a cooperação) a partir da articulação e diálogo entre gerentes e técnicos, sem a existência de determinação ou orientação de órgão superior da administração municipal. Existe uma minuta de convênio⁷⁴ em que algumas destas instituições, como a Secretaria Municipal Adjunta de Abastecimento, por exemplo, são mencionadas como responsáveis por algumas atribuições específicas, mas inexistente determinação legal ou institucional que obrigue a participação. O envolvimento destas instituições com o programa se desenvolveu a partir de acordos internos motivados pelas

⁷⁴ Documento interno acessado por meio de visita à Gerência de Convênios da Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social.

necessidades da execução. Daí tratarmos estas relações como articulação intra-governamental informal e não como coordenação intra-governamental, conforme sugere Souza (2006). Para a autora, conforme discussão anterior, o termo “cooperação” não deve ser utilizado em atividades concertadas dentro dos entes federados, a relação de subordinação às estruturas superiores da administração traz sempre características hierárquicas a estas atuações conjuntas, tornando-as, portanto, experiências coordenadas e não cooperadas. Entretanto, nesta experiência específica, de acordo com os documentos acessados e dados fornecidos pelas três entrevistas realizadas, não há determinação de nenhum órgão superior para que a interface entre estas instituições ocorra.

(...) determinação ou orientação que obrigue não tem. Muitas vezes as secretarias têm atividades e precisam realizá-las em vários locais no município (...) como o programa trabalha com vários recortes temáticos, estas atividades são até oferecidas, mas nós também buscamos parcerias pra tentar incrementar as atividades, pra fazer com que elas fiquem mais atrativas aos jovens (...) por isso buscamos interfaces com outras secretarias municipais (...) (Gestor entrevistado em 24/04/2009, conforme tabela 03).

Mas quais seriam os incentivos à atuação concertada entre estas instituições? Os dados apontam para variáveis relacionadas às múltiplas interdependências existentes. Algumas das detectadas foram: a necessidade de compartilhamento do público atendido, o que facilita a execução de atividades previstas nos planejamentos gerências, visto que, para realizar atividades que pressupõem atendimento a um conjunto de pessoas específicas, existem custos para mobilizar e constituir estes grupos. Ao associar-se a uma atividade já existente, estes custos são diminuídos ou deixam de existir. O compartilhamento do público também ocorre em função de características metodológicas de algumas das instituições envolvidas que, por exemplo, trabalham com a proposta de multiplicação de informações de interesse público, como as discussões temáticas relacionadas às DSTs/AIDS, que eram oferecidas aos jovens do programa, no modelo anterior, a partir da interface da Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social com a Coordenação DST/AIDS, localizada na Secretaria Municipal de Saúde.

Os incentivos relacionados às necessidades institucionais de compartilhamento do público atendido com vistas a desenvolver atividades indicadas em seus respectivos planos de gestão, acabam sendo, em muitas situações, ambíguos e variáveis que constroem a concertação. No caso específico do programa em análise, a mesma variável que faz com que as instituições se aproximem e ampliem o leque de atividades ofertadas pelo programa, traz problemas relacionados, assim como nos dois programas analisados anteriormente, às

diferentes percepções dos parceiros em relação ao público jovem e aos objetivos de cada instituição no trabalho com os mesmos. De acordo com um dos entrevistados⁷⁵, por perceber os jovens como, necessariamente, multiplicadores das informações transmitidas, a Coordenadoria DST/AIDS, por exemplo, acabava pressionando-os e, também, à secretaria de assistência social, para que projetos fossem elaborados com o objetivo de trabalhar os temas abordados durante as oficinas em outras instituições e localidades nas comunidades. De acordo com o entrevistado, a proposta metodológica do programa previa a elaboração de projetos de intervenção comunitária pelos jovens, mas dentro de suas respectivas áreas de interesse e/ou necessidades das comunidades em que eles vivem. A percepção da Coordenadoria DST/AIDS em relação aos jovens do programa acabou gerando tensões que inviabilizaram a continuidade da parceria. Cabe mencionar que o motivador central da Secretaria Municipal de Assistência Social é a necessidade de recursos de diversas ordens, tanto técnicos, para execução de atividades relacionadas aos temas específicos, quanto financeiros, para custear os profissionais que trabalhariam estes temas e, também, para fornecer alimentação e/ou lanches aos jovens durante as atividades, entre outras necessidades⁷⁶.

Nas relações de cooperação interorganizacional entre a Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social e as organizações não-governamentais conveniadas para executar o programa, detectamos que o município dispõe de uma lei que organiza os fluxos e procedimentos para que organizações sociais se conveniem com a prefeitura. Essa lei, comumente chamada de “lei de parcerias” pelos entrevistados, garante a autonomia das entidades e de suas respectivas dinâmicas de funcionamento em processos convênias voltados à execução de programas e projetos. Esse é um fator positivo, por garantir legalmente não se tratar de uma relação de subordinação e sim de cooperação pautada no comum acordo entre os envolvidos. No decorrer da investigação de campo tivemos acesso aos documentos do processo de convênio, como, por exemplo, a minuta/contrato de convênio, o plano de trabalho elaborado por estas organizações sociais parceiras e as publicações do Diário Oficial do Município que informam a abertura dos processos para convênio e, ao final destes, quais organizações foram selecionadas. A análise dos documentos indica que os direitos e deveres dos parceiros envolvidos nestas parcerias, incluindo as organizações sociais e outras instituições estatais, como as secretarias

⁷⁵ Entrevista realizada em 10/06/2009.

⁷⁶ Informações obtidas por meio da entrevista realizada em 10/06/2009, conforme tabela 03.

municipais, não pressupõem relações hierárquicas de papéis e atribuições⁷⁷. De acordo com os entrevistados, as motivações das organizações sociais para se conveniar ao programa são variadas, mas, em geral, passam (a) pela necessidade de recursos para o desenvolvimento de atividades voltadas à comunidade onde têm sede, (b) pela real necessidade de atendimento ao público jovem que elas identificam em seus territórios, mas também (c) porque a execução do programa eleva seus respectivos níveis de legitimidade junto aos moradores. À Prefeitura municipal de Belo Horizonte as parcerias são interessantes: primeiro, porque a Política Nacional de Assistência Social determina que a execução de sua política ocorra, também, por meio de parcerias com as organizações sociais existentes e, segundo, porque a implantação e execução direta de um serviço como o Programa para Jovens/Projovem Adolescente demandaria ampliação do quadro de servidores efetivos, o que envolveria custos, primeiramente, políticos para o convencimento da administração municipal da realização de concursos públicos e, posteriormente, de aporte de recursos financeiros extras àqueles concedidos pelo governo federal. As parcerias com as organizações sociais são importantes pela aproximação com o público atendido e suas respectivas famílias, em geral moradores das comunidades onde as organizações têm suas sedes, mas acabam contribuindo, também, para a precarização das execuções, conforme informa o entrevistado.

(...) estas organizações trabalham com pouco recurso financeiro e são frágeis na administração, mas como nós precisamos delas pra execução, não podemos cobrar muito (...) os recursos do convênio também só dão pra elas executarem o programa no limite, nosso papel é de tá junto, auxiliando e capacitando (...) (Gestor entrevistado em 10/06/2009, conforme tabela 03).

Ocorre que, em muitas situações, a prefeitura fica refém da condição de ter que trabalhar com estas instituições para manter o programa em funcionamento. De acordo com o entrevistado, muitas vezes execuções inadequadas de algumas organizações conveniadas são mantidas em função da inexistência de outra organização para executar o programa no local indicado e, também, por não haver outra forma de execução disponível à administração pública municipal. Outro problema identificado nas parcerias com estas organizações é proveniente da autonomia administrativa garantida às mesmas pela denominada “lei de parcerias”. O programa acaba sendo executado com algumas diferenças metodológicas de localidade para localidade. A impressão da marca particular das organizações à execução acaba alterando o funcionamento de algumas atividades e, em algumas situações, do programa como um todo. A Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social é responsável

⁷⁷ Documentos internos acessados por meio de visita à Gerência de Convênios e à Gerência de Proteção Social Básica da Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social.

por acompanhar a execução das atividades do programa com o objetivo de garantir a pertinência do gasto dos recursos repassados às organizações, assim como a execução metodológica pactuada e prevista no plano de ação do convênio, para que, ao fim e ao cabo, ocorra a execução municipal de uma proposta única e não de uma série de atividades diferentes e isoladas. Contudo, a autonomia das organizações na execução torna esta tarefa bastante difícil. A ausência de abertura para discutir tais pontos em algumas organizações parceiras é um dos constrangimentos que apareceram nas três entrevistas realizadas⁷⁸.

Apesar dos constrangimentos apontados, o Programa para Jovens/Projovem Adolescente reúne em sua execução um conjunto complexo de atores que disponibilizam recursos financeiros, técnicos, metodológicos e suas respectivas bagagens de conhecimento sobre as temáticas que irão abordar, na execução de uma única proposta. Constrangimentos de diversas ordens não deixariam de ocorrer em uma atuação envolvendo tantas organizações. Portanto, entendemos que estas variáveis, na verdade, conforme propõe a perspectiva “*bottom-up*”, compõem a dinâmica de funcionamento desta execução. Um programa executado há quase uma década, contando com a participação de várias instituições governamentais do município e com diversas organizações da sociedade civil organizada, cujos recursos mais substantivos são oriundos de outro nível de governo, que determina e fiscaliza as diretrizes gerais da execução, é um programa que, no nosso ponto de vista, reúne características de uma complexa atuação concertada.

A apresentação e análise dos dados de uma realidade complexa e densa, como a que foi objeto desta pesquisa, apresentam vários desafios ao pesquisador. Um deles é o exercício de síntese do amplo universo de variáveis encontrado; e o outro, paradoxalmente, é o cuidado de não deixar de fora, elementos/dados extremamente importantes à análise e para a compreensão do leitor dos casos trabalhados. Esse foi o exercício que tentamos fazer neste capítulo. Conforme havíamos dito, a intenção é que além de visualizar a fundo o funcionamento das iniciativas analisadas, o leitor possa vislumbrar possíveis dinâmicas de interação e se interessar pela realização de investigações junto aos demais programas descritos no capítulo anterior. Em seguida faremos as considerações finais desta dissertação abordando questões relacionadas ao nosso processo de desenvolvimento do objeto pesquisado, às principais questões relacionadas ao trabalho de pesquisa bibliográfica, da investigação de campo, além de alguns pontos referentes às nossas principais descobertas e as perspectivas de contribuição deste estudo.

⁷⁸ Dados obtidos por meio da entrevista realizada em 10/06/2009, conforme tabela 03.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A motivação inicial para a realização deste estudo foi a inquietação do autor em relação à fragmentação, ausência de consenso e desarticulação das políticas para juventude executadas no país, fatores mencionados pelos mais renomados pesquisadores que se debruçaram sobre as características da execução dessas políticas ao longo das últimas décadas. A intenção inicial era compreender os motivos da inexistência de articulação entre as atuações e percepções relacionadas ao público atendido. O primeiro projeto que elaboramos, ao ingressar no Curso de Mestrado em Ciências Sociais, tinha como propósito investigar a dinâmica de funcionamento de um espaço que entendíamos ser, por excelência, um local de criação de consenso entre os diferentes atores públicos, estatais e demais setores da sociedade, o Conselho Municipal de Juventude de Belo Horizonte, objeto do primeiro recorte realizado. Tínhamos a hipótese de que o fato desta arena de participação política contar com representantes de variados segmentos e setores da sociedade voltados às discussões sobre juventude nos possibilitaria entrar em contato (a) com os diferentes olhares/representações sociais sobre os jovens e (b) com as variadas posturas técnicas relacionadas ao problema, além (c) das possíveis transformações destas posturas e posicionamentos a partir dos contatos dos participantes com outras percepções dentro do conselho, situações hipoteticamente previstas naquela ocasião. A proposta era analisar e fazer inferências sobre o problema, realizando considerações empíricas sobre o mesmo e sobre as possibilidades das arenas da denominada “democracia participativa” auxiliar na resolução da questão técnica apresentada pelos pesquisadores, ou seja, na desarticulação e fragmentação das políticas para juventude. Não sabíamos, naquela ocasião, que as possibilidades de resolução deste problema estavam associadas a um conjunto de variáveis mais diversificadas e complexas, principalmente, relacionadas às características governamentais e da gestão pública de nosso país. De toda forma, em exploração inicial do campo de pesquisa, percebemos que o Conselho Municipal de Juventude de Belo Horizonte não era o espaço em que os dados relacionados ao problema poderiam ser acessados de forma satisfatória. Os propósitos e o funcionamento previsto da arena eram condizentes com o objeto então recortado, mas o momento em que ela se encontrava, em relação à sua estrutura e institucionalização, ainda era bastante embrionário.

Foi então que migramos da perspectiva de abordar o problema a partir da democracia participativa para o campo das questões relacionadas à coordenação e cooperação no âmbito das políticas públicas. Acreditamos tratar-se de um campo de estudos bastante recente e com

poucas produções/publicações realizadas a partir de pesquisas empíricas, principalmente no Brasil, além de não termos encontrado nenhuma produção diretamente relacionada às políticas para juventude propriamente ditas. A maior parte da literatura encontrada, como o leitor pôde notar, foi de pesquisas realizadas em outros países. Mas estas variáveis (campo de estudos recente e ausência de produções), até certo ponto adversas, não impediram que fosse realizada uma pesquisa bibliográfica razoavelmente densa sobre o tema e suas matizações. Durante o desenvolvimento da pesquisa teórica tivemos a preocupação de criar bases sólidas para o problema e tratamento do recorte da investigação, além de apurar nossa compreensão conceitual em relação aos termos e ao debate relacionado aos mesmos, o que entendemos ser, hoje, objetivos alcançados. O estudo bibliográfico possibilitou (a) a percepção das aproximações e divergências conceituais e teóricas relacionadas ao problema em questão e (b) a elaboração, com base nos debates já promovidos por outros autores, da forma particular com que operacionalizaríamos os conceitos no desenvolvimento da pesquisa de campo e na organização e análise dos dados. A embocadura do tema pelo viés da busca de concertação no âmbito das políticas públicas possibilitou a manutenção do objetivo central da pesquisa, que era compreender a criação ou não criação de articulações e consensos em torno das políticas públicas para juventude, além de ter ampliado o leque de variáveis que compõem o problema, trazendo, conseqüentemente, outras possibilidades analíticas. Nossa percepção atual, portanto, é que se tivéssemos mantido a opção do estudo pela via do Conselho Municipal da Juventude, não teríamos dados e informações suficientes para levar a cabo os propósitos da pesquisa. Assim, entendemos ter feito a escolha metodológica e conceitual correta/condizente com os nossos objetivos iniciais. A investigação teórica relacionada, especificamente, à categoria juventude, suas especificidades e percepções sociais; sobre o histórico da entrada do tema na agenda pública e das atuações governamentais voltadas a este segmento populacional, foi extremamente importante na compreensão de algumas variáveis encontradas na investigação de campo, processo (pesquisa de campo) que, inclusive, possibilitou a visualização de várias das características das atuações concertadas informadas pela literatura geral a que tivemos acesso. Algumas experiências encontradas corroboraram os pressupostos e noções dos pesquisadores que acessamos, ao passo que outras ensejaram a reelaboração, por exemplo, da utilização dos conceitos e da classificação das atuações públicas identificadas.

Defendemos, com base nas experiências de concertação encontradas na investigação de campo, que existe *cooperação* (e não só *coordenação*) na execução das políticas para juventude vinculadas à Prefeitura Municipal de Belo Horizonte. Em uma das experiências analisadas, detectamos que os gestores e seus respectivos departamentos, convergem esforços

na execução de um programa externo às suas estruturas. Nessa situação particular, não há determinação legal ou de autoridade superior para que o trabalho assim seja desenvolvido. Entendemos não haver dados empíricos suficientes no conjunto de pesquisas realizadas até então sobre o tema, para trabalhar com os conceitos de cooperação e coordenação utilizando-os para distinguir a classificação das experiências a partir de um cenário formal ou prescrito, é necessário verificar de perto a motivação dos atores envolvidos em cada situação de compartilhamento de metas, objetivos e operacionalizações para verificar se a atuação corresponde a uma experiência horizontal ou hierarquizada. Assim como Bursztyrn (1998), entendemos que as experiências de gestão devem ser sempre contextualizadas em relação às especificidades de cada caso, ou seja, as realidades não devem ser resumidas ou encaixadas em um único modelo de compreensão dos fenômenos. Cada sociedade, ente federado ou departamento/agência pública têm suas razões particulares e conjunturais para se associarem ou não aos outros. Devemos compreender e analisar os fenômenos a partir de suas respectivas particularidades.

Detectamos que a maioria das experiências de concertação encontradas no âmbito governamental ocorre entre os departamentos ou secretarias e não entre os programas ou projetos voltados aos jovens. Entendemos que esta situação está relacionada a um dos mais recorrentes incentivos à concertação encontrados nas experiências pesquisadas, que demonstrou estar mais presente nos departamentos/secretarias do que nos projetos e programas diretamente voltados aos jovens: este incentivo é a interdependência entre os atores envolvidos na concertação. Em relação aos programas pesquisados temos quatro situações que podem ocasionar a não existência ou não percepção da interdependência: (i) as percepções dos gestores em relação aos programas existentes podem ser de pouca atratividade devido à precariedade administrativa e de recursos financeiros que, em geral, os permeiam, ou seja, eles não conseguem manter nem a si mesmos, como irão contribuir com outras execuções? (ii) as percepções dos gestores podem não estar sendo sensíveis às possibilidades de articulação e benefícios mútuos existentes; (iii) do ponto de vista da necessidade de *accountability* dos serviços prestados, principalmente, em relação às outras estruturas governamentais, os programas podem estar se bastando em suas respectivas execuções; mesmo que no limite de qualidade mínima, eles podem estar conseguindo executar seus planejamentos sem necessitar de outros programas ou projetos especificamente voltados aos jovens; (iv) os níveis centrais dos governos, por razões técnicas e políticas, muitas vezes inviabilizam as experiências de concertação entre os programas, iniciadas pelos técnicos do *street level* da execução. Cabe salientar termos detectado experiências de trabalhos conjuntos

informais neste nível e que as tentativas posteriores de institucionalização encontradas inibiram os contatos e fluxos que já haviam se estabelecido. Já as secretarias e departamentos, conforme análise do capítulo anterior, necessitam trabalhar juntas, em geral, pela necessidade de diminuir custos de programas e projetos previstos em seus planos gerenciais ou mesmo para colocar em funcionamento seus respectivos planejamentos. Porém, algumas instituições não se bastam para produzir os bens e serviços pelos quais são responsáveis e serão cobradas em momento oportuno, o que intensifica a busca por auxílios para executá-los. Contudo, as aproximações institucionais motivadas por este incentivo podem trazer também constrangimentos à concertação. Um deles, presente, inclusive, nos três casos analisados, e mencionado por quase todos os gestores entrevistados como o mais forte constrangimento ao desenvolvimento das experiências de concertação no âmbito das políticas para juventude, é a percepção dos atores envolvidos no processo em relação aos jovens e aos meios mais adequados para atendê-los, como discutimos a seguir.

As percepções das instituições em relação aos jovens e os interesses e propósitos que elas têm nas atividades, projetos ou programas específicos em que são parceiras tornam o manejo da concertação demasiadamente custoso e servem como elemento desagregador em algumas situações. A percepção dos jovens atendidos como instrumentos ou ferramentas da multiplicação de informações ou como mão de obra barata, perspectivas utilitárias da condição juvenil encontradas nas parcerias de dois dos programas analisados, tende a gerar conflitos entre os atores envolvidos na execução, além de estar, por si mesma, equivocada e na contramão de todo o debate relacionado aos direitos deste segmento populacional e à elaboração de políticas públicas que os tenham como público-alvo. Em geral, as agências internacionais e os diversos pesquisadores do tema indicam a necessidade de trabalhar características relacionadas à autonomia e ao *empowerment* destes jovens, partindo de suas construções e experiências anteriores à sua inserção nas atividades ofertadas. Sobre a colocação em vaga de trabalho, principalmente em relação aos jovens com menos de 18 anos, o Estatuto da Criança e do Adolescente determina que as contratações sejam feitas na condição de aprendiz. Mas também aos que já completaram 18 anos, as orientações das agências internacionais têm demonstrado preocupação com a necessidade de assisti-los em suas funções de trabalho, tendo em vista as especificidades do momento do ciclo de vida pelo qual estão passando. Entretanto, outra característica relacionada a este constrangimento nos chamou bastante atenção: os olhares de alguns departamentos sobre as políticas ou áreas temáticas executadas por outras agências. Tendo em vista que as formações dos servidores e as experiências de execução de cada setor são bastante particulares, deve ser no mínimo

desconfortável para os representantes das instituições envolvidas em atuações compartilhadas entrar em contato com posicionamentos que percebem as atividades ofertadas por sua instituição de origem apenas como um meio para trabalhar outros temas e saberes com os jovens atendidos, devendo as mesmas se adequar a este fato ou condição. Ora, é fato que as compreensões e informações sobre as atividades dos diversos departamentos envolvidos são limitadas ao conjunto dos demais atores, ou seja, quem costuma ter mais habilidade e propriedade para falar das atividades ligadas à cultura são as instituições ligadas ao tema, assim como na área de esporte lazer, saúde, meio ambiente, entre outras; além disso, as instituições atribuem valor às suas respectivas práticas internas e pretendem que elas sejam reconhecidas e respeitadas pelas demais organizações. Reduzi-las a apenas um meio, como percebemos na fala de alguns gestores entrevistados, não é um fator que contribui para a concertação. Com suas respectivas *expertises*, estes parceiros entendem que as atividades devem ter formatos diferenciados. Ocorre, contudo, que em algumas situações a instituição responsável pela gestão do programa ou projeto, quer trabalhar de forma utilitária com os parceiros, o que pode ser extremamente danoso ao processo.

Outro dado da pesquisa é a existência das experiências de concertação em meio à desarticulação do campo de atuação no município. As instituições responsáveis por promover a integração necessária entre as atividades desenvolvidas, que deveriam, entre outras coisas, criar fluxos de procedimentos, promover encontros e reuniões entre as propostas que atendem o mesmo público, não têm conseguido exercer suas respectivas funções, encontrando-se, inclusive, desviadas das mesmas. Como agravante, temos o fato de que os gestores que executam os programas voltados aos jovens em geral desconhecem as demais propostas existentes que atendem o mesmo público; quando possuem informações sobre elas, muitas vezes são distorcidas e incompletas. Fator relacionado, entre outras coisas, à inoperância dos órgãos que foram criados e são responsáveis pela coordenação. Vários dados divulgados por estes órgãos, sobre os programas e projetos pesquisados, não foram detectados na investigação de campo, o que reforça nosso ponto de vista e corrobora o olhar de Sulbrandt (1993) sobre os problemas existentes na gestão social, principalmente, nos países em desenvolvimento.

A indisposição dos atores, identificada no Programa Fica Vivo, à participação em processos concertados longos e com resultados de médio e longo prazo e a pouca efetividade dos mecanismos formais e institucionalizados, no caso de um dos eixos do programa, quando comparados aos informais e às experiências com prazos e resultados rápidos, é um dado que indica a necessidade de revisão dos fluxos operacionais que os departamentos têm utilizado

junto aos seus parceiros. Conforme salientamos, é comum a realização de encontros com dia, horário, tema e pauta sobrepostos. As demandas por uma organização mais racional do funcionamento destes espaços são freqüentes tanto entre os parceiros da sociedade civil organizada, quanto no interior da própria administração pública. É preciso diminuir os custos operacionais da participação dos atores em atividades concertadas, para aumentar o interesse e a atratividade destas experiências

Outras descobertas corroboraram percepções de autores citados na discussão teórica do segundo capítulo, como Filgueiras e Caetano (2008) ao discorrerem sobre os problemas das relações entre os entes federados municipais e estaduais com o governo federal, questões relacionadas às contradições do federalismo brasileiro. Associados a outras variáveis, estes elementos (das contradições existentes no federalismo brasileiro) podem ser percebidos nas relações entre governo federal e município na execução do Programa para Jovens/Projovem Adolescente. Embora o município não seja mero executor do programa, tendo, historicamente, refletido de forma propositiva sobre aspectos de sua metodologia de atuação e perspectiva de implementação, é notória a ocorrência de centralização financeira e das decisões mais substanciais, concernentes à sua execução, no órgão responsável pela política de assistência social do Governo Federal.

Embora não tenhamos analisado a fundo todos os programas e projetos apresentados no terceiro capítulo, salientamos que os programas preteridos também dispõem de características que os colocam entre aqueles executados a partir de modelos de gestão que pretendem integrar outras possibilidades de atuação, valores técnicos e novidades metodológicas, contando com um conjunto de mecanismos estruturais e ferramentas voltadas ao seu funcionamento que envolve outras agências públicas e setores da sociedade.

Nossa percepção geral é que as atuações das políticas identificadas e descritas no terceiro capítulo, assim como as três experiências que analisamos no quarto, além das coordenadorias de juventude, são esforços de identificação e utilização dos diversos recursos disponíveis com o objetivo de qualificar a execução dos programas e projetos voltados à juventude e, também, tornar mais eficiente a gestão pública de maneira geral, embora ajustes e reformas sejam necessárias à maioria destas experiências. Entendemos que os constrangimentos e incentivos identificados e analisados a partir da literatura são variáveis que compõem o cenário de atuação, sendo que alguns constrangimentos poderão ser diluídos ou minimizados, enquanto outros permanecerão como parte constituinte do jogo político que envolve estas atuações. Muitas situações encontradas no campo precisam ser melhor exploradas e analisadas. Esta pesquisa constitui-se apenas como um “ponta-pé” inicial à

compreensão de um problema da atuação pública voltada à juventude, desde suas primeiras constituições, mas que até aqui não havia sido pesquisado de forma empírica junto aos gestores que desenvolvem as propostas. A expectativa é que nossa organização e análise dos dados provoquem e sejam úteis às futuras pesquisas relacionadas ao problema da coordenação e cooperação entre agências, programas e gestores públicos no Brasil, em especial, àquelas que trabalham com o recorte das políticas públicas para juventude.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **RAP**. Rio de Janeiro. Edição Especial Comemorativa, 1967-2007, p. 67-68.

ABAD, Miguel. Las Políticas de juventud desde la perspective dela relacion entre convivencia, cidadania y nueva condicion juvenil. **Última Década**. Vinã del Mar, CIDPA, nº16, p. 119-155, Mar. 2002.

ALEXANDER, Ernest R. Interorganizational Coordination: Theory and Practice. **Journal of Planning Literature**, v. 7, n. 4, p. 328, may. 1993.

ANASTASIA, Fátima. Teoria Democrática e o novo Institucionalismo. In: **Cadernos de Ciências Sociais**, PUC Minas, 2002. p. 31 - 44.

AVRITZER, Leonardo. PEREIRA, Maria de Lourdes Dolabela. Democracia, Participação e Instituições Híbridas. In: **Teoria e Sociedade. Número Especial: Instituições híbridas e Participação no Brasil e na França**. Departamento de Ciência Política e de Sociologia e Antropologia. Belo Horizonte: UFMG, 2005. p. 16 – 41.

BARDACH, Eugene. Turf Barriers to Interagency Collaboration. In: KETTL, Donald & MILWARD, H. Brinton. (Orgs.). **The State Of Public Management**. London: The Johns Hopkins Press, 1996. Cap. 8, p. 168-192.

BOGASON, Peter. TOONEN, Theo A. J. Introduction: Networks in Public Administration. **Public Administration**, v. 76, Summer 1998, p. 205-227.

BRASIL. **GUIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE JUVENTUDE**. Brasil: Secretaria-Geral da Presidência da República, 2006.

BRASIL. **PROJOVEM Adolescente: Traçado Metodológico**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome/Secretaria Nacional de Assistência Social. Brasília, junho de 2008.

BRASIL. **Comissão Especial Destinada a Acompanhar e Estudar Propostas de Políticas para Juventude (CEJUVENT). Relatório Preliminar**. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2004.

BRASIL. **Lei N° 8069 de 13 de julho de 1990**. Estatuto da Criança e do Adolescente. Conselho Estadual da Criança e do Adolescente, 2006.

BRASIL. **Portaria N° 123 de 03 de agosto de 2006**. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil. Acesso em: 23 mar. 2009.

BRASIL. **Lei N° 11.129 de 30 de junho de 2005.** Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111129.htm. Acesso em: 16 fev. 2009.

BRASIL. **MP N° 411 de 28 de dezembro de 2005.** Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 19 abr. 2009.

BRASIL. **Lei N° 11.692 de 10 de julho de 2008.** Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil. Acesso em: 20 abr. 2009.

BRASIL. **Decreto N° 5.490 de 14 de julho de 2005.** Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5490.htm. Acesso em: 16 fev. 2009.

BRASIL. **Decreto N° 5.849 de 18 de julho de 2006.** Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5849.htm. Acesso em: 16 fev. 2009.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público.** Ano 47, v. 120, n° 1, jan-abr, 1996.

BROWN, David. ALEGAONKAR, Archana. Intersectoral cooperation: Lessons for practice. **IDR Reports: A continuing Series of Occasional Papers**, Boston, v. 16, n. 2, p. 1, 2000.

BROWN, David. WADDELL, Steve. Fostering Intersectoral Partnering: A Guide To Promoting Cooperation Among Government, Business, And Civil Society Actors. **IDR Reports**, Boston, v. 13. n. 3, p. 01, 1997.

BRONZO, Carla. VEIGA, Laura da. Intersetorialidade e políticas de superação da pobreza: desafios para a prática. **Revista Trimestral de Serviço Social. Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 92, ano XXVIII, nov. 2007.

BURSZTYN, Marcel. Introdução à crítica da razão desestatizante. **Revista do Serviço Público.** Ano 49, n° 1, jan-mar, 1998.

CASTRO, Jorge Abrahão de. AQUINO, Luseni Maria C. de. ANDRADE, Carla Coelho de (Orgs.). **Juventude e Políticas Sociais no Brasil.** Brasília: IPEA, 2009.

CLINE, Kurt D. Defining The Implementation Problem: Organizational Management versus Cooperation. **Journal of Public Administration Research and Theory.** p. 551, jul. 2000.

CONSIDINI, Mark. Alternatives To Hierarchy: The Role and Performance Of Lateral Structures Inside Bureaucracy. **Australian Journal of Public Administration.** v. 15, n° 3, set de 1992.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil:

limites e possibilidades”. In: DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. Paz e Terra, 2002. p. 279 – 302.

DAYRELL, Juarez. **A música entra em cena: o rap e o funk na socialização da juventude**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2005.

DAYRELL, Juarez. LEÃO, Geraldo. et. All. Juventude Brasileira e Democracia: participação, esferas e políticas públicas. Relatório Regional Belo Horizonte. In: **Juventude Brasileira e Democracia: participação, esferas e políticas públicas. Relatório Geral / IBASE**; (Coordenação-Geral Itamar Silva; Coordenação-Geral Adjunta Anna Luiza Salles Souto; Coordenação Técnica Sebastião José Martins Soares). Rio de Janeiro: IBASE. São Paulo, SP: Polis, 2006 il. + CD-ROM.

DESLANDES, Suely Ferreira. O projeto de pesquisa como exercício científico e artesanato intelectual. In: MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org.). **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. 26. ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2007. Cap. 2, p. 31-60.

FIGUEIREDO, Jorge. SILVA, Ionara Ferreira da. SILVA, Regina Célia dos Santos & BURLANDY, Luciene. Policy-Making no Estado Organizacional. In: KNOKE, David, PAPPI, Franz Urban, BROADBENT, Jeffrey & TSUJINAKA, Yutaka. **Comparing policy networks. Labor politics in the US, Germany, and Japan**. Cambridge University Press, 1996, cap. 01, p. 01-31.

FILGUEIRAS, Cristina Almeida Cunha. Institucionalidad, contenidos y alcance de las políticas para la juventud en Brasil. **XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**. Ciudad de Guatemala. 7-10 Nov. 2006.

FILGUEIRAS, Cristina Almeida Cunha. CAETANO, André Junqueira. Programa Federal, Execução Local: o caso do Bolsa-Família. In. FILGUEIRAS, Cristina Almeida Cunha. FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. **Governo Local, Política Pública e Participação na América do Sul**. Belo Horizonte: PUC Minas, 2008.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. FILGUEIRAS, Cristina Almeida Cunha. ROCHA, Carlos Alberto de Vasconcelos. Cooperação Inter-Organizacional e Resiliência das Instituições: notas sobre a intersectorialidade na gestão das políticas públicas. **Pensar BH. Política Social**, Belo Horizonte, n. 15. p. 5, Abr./Jun. 2006.

FLICK, Uwe. Entrevista Episódica. In: GASKELL, George. BAUER, Martin W. (Orgs.). **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som. Um manual prático**. Petrópolis: Editora Vozes, 2002. Cap. 5, p. 114-136.

GAETANI, Francisco. As políticas de gestão pública e os desafios da coordenação. In. OLIVEIRA, Fátima Bayma de (Org.). **Política de Gestão Pública Integrada**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008. p. 38-46.

GOMES, Romeu. Análise e Interpretação de dados de pesquisa qualitativa. In: MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org.). **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. 26. ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2007. Cap. 4, p. 79-108.

GONTIJO, José Geraldo Leandro. **Políticas Públicas para a Juventude:** a atuação da Secretaria Nacional de Juventude durante o primeiro mandato do Governo Lula. 2007. Monografia (Especialização em Políticas Públicas) - Universidade Federal de Minas Gerais, Departamento de Ciência Política.

GONTIJO, José Geraldo Leandro. **Associativismo, Instituições Híbridas, Estado e Governo: estabilidade e desempenho institucional, 2009** (*mimeo*).

GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. Lei Delegada 117/07 de 20/01/2007. Secretaria de Estado de Defesa Social.
[http://www.seds.mg.gov.br/index.php?option=com_content\(&\)task=view\(&\)d=283\(&\)itemid=117](http://www.seds.mg.gov.br/index.php?option=com_content(&)task=view(&)d=283(&)itemid=117). Acesso em 27/01/2010.

GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS/Secretaria de Estado de Esportes e Juventude/Coordenadoria Estadual de Juventude.
[WWW.esportes.mg.gov.br/index.php?option=com](http://www.esportes.mg.gov.br/index.php?option=com). Acesso em: 05 set. 2008.

GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS/Secretaria de Estado de Defesa Social.
[http://www.seds.mg.gov.br/index.php?option=com_content\(&\)task=view\(&\)d=283\(&\)itemid=117](http://www.seds.mg.gov.br/index.php?option=com_content(&)task=view(&)d=283(&)itemid=117). Acesso em 27/01/2010.

GUIMARÃES, Nadya Araújo. Trabalho: uma categoria-chave no imaginário juvenil? In: ABRAMO, H. BRANCO, Pedro Paulo (Orgs.). **Retratos da juventude brasileira:** análises de uma pesquisa nacional. São Paulo: Instituto da Cidadania. Fundação Perseu Abramo, 2005.

HOLANDA, Aurélio Buarque de. **Novo Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa.** 3ª edição eletrônica, 2004.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Texto Para Discussão N° 1335. Juventude e Políticas Sociais no Brasil.** CASTRO, Jorge Abraão de. AQUINO, Luseni. (Orgs.). Brasília, abr. 2008.

JENNINGS JR., Coordination and Welfare Reform: The quest for the Philosopher's Stone. **Public Administration Review.** July/August 1994, v. 54, n°4, p. 341-348.

LAKATOS, E. M. MARCONI, M. A. **Metodologia do trabalho científico.** 4. ed. São Paulo: Atlas, 1992.

LEÃO, Geraldo Magela Pereira. **Pedagogia da Cidadania:** Lapidar Corpos e Mentes. Uma Análise de um programa federal de inclusão social para jovens pobres. 2004. Tese (Doutorado) - Universidade de São Paulo, Faculdade de Educação.

LOWNDES, Vivien. SKELCHER, Cris. The Dynamics of Multi-organizational Partnerships: An Analysis of Changing Modes Of Governance. **Public Administration,** Malden, v. 76, summer 1998.

LUDIN, Martin. When Does Cooperation Improve Public Policy Implementation? **The Policy Studies Journal,** v. 35, n° 4, 2007. p. 629-652.

MAY, Tim. Pesquisa documental: escavações e evidências. In: MAY, Tim. **Pesquisa Social: questões, métodos e processos**. Trad. Carlos Alberto Silveira. 3. ed. Porto Alegre: Artimed Editora, 2004. Cap. 8, p. 205-230.

MADEIRA, Felícia. **A improvisação na concepção de programas sociais. Muitas convicções, poucas constatações: o caso do primeiro emprego**. São Paulo: São Paulo em Perspectiva, 2004.

MELO, Marcus André. Governance e reforma do Estado: o paradigma agente X principal. *Revista do Serviço Público*. V. 120, n.1, Jan-Abr 1996, p.67-81.

MÉNDEZ, José Luis. Estudio Introductorio. In: PETERS, B. Guy. **La Política De La Burocracia**. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C. Fondo de Cultura Económica, México, 1999.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. O desafio da pesquisa social. In: MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org.). **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. 26. ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2007. Cap. 1, p. 9-30.

NOGUEIRA, Fernando do Amaral. **Continuidade e descontinuidade administrativa em Governos Locais: fatores que sustentam a ação pública ao longo dos anos, 2006**. Dissertação (Mestrado). Fundação Getúlio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo.

OLSEN, Johan P. Maybe it is time to rediscover bureaucracy? **Arena**, nº 10, March 2005, p. 01-41.

O'TOOLE JR., Laurence J. Rational Choice And Policy Implementation: Implications For Interorganizational Net Work Management. **American Review of Public Administration**, v. 25, n. 1, p. 43. mar. 1995.

O'TOOLE JR., Laurence J. Treating Networks Seriously: Practical and Research-Based Agendas in Public Administration. **Public Administration Review**, January/February 1997, v. 57, nº01, p. 45-52.

Prefeitura Municipal de Belo Horizonte/Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social/Gerência de Proteção Social Básica. Release Programa para Jovens (Documento interno), 2008.

Prefeitura Municipal de Belo Horizonte/Secretaria de Governo. Disponível em: <http://portal3.pbh.gov.br/index.html?id>. Acesso em: 05 set. 2008.

PETERS, B. Guy. **The Search for coordination and coherence in public policy: return to the center?**, Department of Political Science, University of Pittsburg, 2004. Disponível em: http://web.fu-berlin.de/ffu/akumwelt/bc2004/download/peters_f.pdf. Acesso em 02 dez. 2005.

PETERS, B. Guy. Managing Horizontal Government. The Politics of coordination. **Public Administration**. Canadá, n. 21, p. 1, jan. 1998.

PETERS, B. Guy. Models of Governance for the 1990s. In: KETTL, Donald F. MILWARD, H. Brinton. **The State Of Public Management**. London: The Johns Hopkins Press, 1996. Cap. 1, p. 15-44.

PETERS, B. Guy. Concepts and theories of horizontal policy management. **X Congreso Internacional Del Clad Sobre La Reforma Del Estado y De La Administración Pública**. Chile: Santiago, p.18, out. 2005.

PETERS, B. Guy. **La Política De La Burocracia**. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C. Fondo de Cultura Económica. México, 1999.

PUTNAM, Robert D. **Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna**. Rio de Janeiro: Editora Getúlio Vargas, 1996.

RADIN, Beryl A. Managing Across Boundaries. In: KETTLE, Donald & MILWARD, H. Brinton. (Orgs.). **The State Of Public Management**. London: The Johns Hopkins Press, 1996. Cap. 7, p. 145-167.

REGENS, James L. Institutional Coordination of Program Action: A conceptual Analysis. **INT’L. J. of Pub. Admin.** , n. 11(2), p. 135-154, 1988.

REIS, Juliana Batista dos. **Juventude e Políticas Públicas**: Reflexões sobre o “Agente Jovem” em Belo Horizonte. 2005. Monografia (Conclusão de curso de graduação) - Universidade Federal de Minas Gerais, Departamento de Ciências Sociais.

REPETTO, Fabián. La Dimensión Política De La Coordinación De Programas y Políticas Sociales: una aproximación teórica y algunas referencias prácticas en América Latina. In: REPETTO, Fabián. (Org.). **La Gerencia Social Ante Los Nuevos Retos Del Desarrollo Social En América Latina**. Ciudad de Guatemala: Magna Terra Editores, S. A., 2005. Cap. 1, p. 39-93.

RODRIGUES, Hila Bernadete. COSTA, Bruno Lazzarotti Diniz. **Texto para Discussão Nº 20. Pressupostos, Contextos Institucionais e as Políticas Públicas Para a Juventude**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2005.

RODRIGUES, Hila Bernadete. Juventudes e políticas públicas na América Latina e Europa: diferentes olhares, diferentes ações, 2009 (*mímeo*).

RUA, Maria das Graças. As políticas públicas e a juventude dos anos 90. In: **CNPQ. Jovens acontecendo na trilha da políticas públicas**. Brasília, 1998.

SOUZA, Celina. Condições Institucionais de Cooperação na Região Metropolitana de Salvador. In: Carvalho, Inaiá M. M. PEREIRA, Gilberto C. (Orgs.). **Como Anda Salvador e Sua Região Metropolitana**. Salvador, EDUFBA, 2006.

SPOSITO, Marília Pontes. CARRANO, Paulo César Rodrigues. Juventude e Políticas Públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Educação**, nº 24, set/out/nov/dez, p. 16, 2003.

SPOSITO, Marília Pontes. CORROCHANO, Maria Carla. A face oculta da transferência de renda para jovens no Brasil. **Tempo Social: Revista de Sociologia da USP**, São Paulo, v. 17, n. 32, p. 238, 2005.

SPOSITO, Marília Pontes. CARVALHO E SILVA, Hamilton Harley de. SOUZA, Nilson

Alves de. Juventude e poder local: um balanço de iniciativas públicas voltadas para jovens em municípios de regiões metropolitanas. **Ver. Brás. Educ.**, São Paulo, v. 11, n. 32, p. 238, ago. 2006.

SULBRANDT, José. LIRA, Ricardo. IBARRA, Américo. Redes interorganizacionales en la administración pública. **Revista del CLAD. Reforma e Democracia**, n. 21, Oct. 2001, p. 01-14.

SULBRANDT, José. La Evaluacion de los programas sociales. Una perspectiva critica de los modelos usuales. In. KLIKSBURG, Bernardo. **Pobreza: Um tema impostergable. Nuevas respuestas a nível mundial**. Centro Latino Americano de Administración para el Desarrollo, 1993.

TEIXEIRA, Sônia Maria Fleury. O desafio da gestão das redes de políticas. **VII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**. Portugal, Lisboa, n. 8-11, Oct. 2002, p. 01-24.

TOCQUEVILLE, Alexis. **A democracia na América**. São Paulo: Editora USP, 1977. p. 146-151, 383-387, 391-395 e 400-403.

WEBER, Max. Os Fundamentos da Organização Burocrática: uma construção do Tipo Ideal. In: CAMPOS, Edmundo (Org.). **Sociologia da Burocracia**. Rio de Janeiro: Editora Zahar, 1978. Cap. 1, p. 15-28.

ANEXOS

ANEXO 01: Roteiro das Entrevistas Semi-estruturadas Realizadas com os Gestores dos Programas e Projetos Voltados aos Jovens em Belo Horizonte

1) Dados do Entrevistado

- a) Nome:
- b) Instituição/Programa:
- c) Cargo/função (em que consiste):

2) Inicialmente eu gostaria que você falasse do programa:

- a) Trata-se de uma iniciativa deste ente federado?
- b) Qual é a instituição responsável por sua execução?
- c) Quais são suas fontes de recurso? Como os valores são repassados?
- d) A que público o programa se destina?
- e) Quais são os objetivos e metas do mesmo?
- f) Qual é a capacidade de cobertura do programa?
- g) Você poderia detalhar a metodologia de trabalho desenvolvida?
- h) Existem documentos legais que dispõem sobre a execução? Qual é o marco legal de referência do programa?
- i) Qual é a estrutura disponível para a execução?
 - Em relação aos espaços físicos?
 - Recursos Humanos?

3) Em relação à gestão do programa:

- a) Existem metas ou objetivos compartilhados com outros entes federados, agências estatais, organizações da sociedade civil ou empresas privadas?
 - Se sim, quais são? Por quais razões isso ocorre?
 - Se não, Por quais razões?
- b) Existe alguma lei, portaria ou normativa que determine a atuação das outras instituições no programa?
 - Existem fatores políticos ou de outra ordem?
 - Os gestores envolvidos na execução se reúnem? Com quais objetivos? Como é a dinâmica destes encontros? Com que frequência eles ocorrem?
 - Outros meios são utilizados para manter os diálogos? Quais são?

c) Para alcançar os objetivos e metas compartilhados, as outras instituições envolvidas também atuam no programa? Como é a participação destas instituições na execução? Por favor, detalhe o funcionamento e dinâmica destas atuações.

d) Quais são os incentivos à participação destas instituições na gestão?

e) O que dificulta ou inibe esta participação?

f) Existem interfaces/parcerias com outros programas que trabalham com a juventude na prefeitura de Belo Horizonte, no Governo do Estado ou no Governo Federal? Se sim, por quais motivos?

- Existe uma determinação legal?
- Fatores políticos ou de outra ordem?
- Quais são os objetivos destas interfaces?
- Quais são as principais características das relações estabelecidas?
- Os gestores destes programas se reúnem. Com qual objetivo? Qual é a frequência destes encontros? Por favor, descreva a dinâmica dos mesmos?
- Outros meios são utilizados para manter os diálogos, quais são?

4) Qual é a relação do programa com a Coordenadoria Municipal de Juventude? E com a Coordenadoria Estadual?

ANEXO 02: Roteiro das Entrevistas Semi-estruturadas Realizadas com os Gestores das Coordenadorias de Juventude

1) Dados do Entrevistado

- a) Nome:
- b) Instituição:
- c) Cargo/função (em que consiste):

2) Como foi o processo de criação da Coordenadoria?

- Em que período ocorreu?
- Em virtude de quais razões e demandas a instituição foi criada?
- Quais atores estiveram envolvidos em seu processo de criação e implementação?

3) Qual é o posicionamento institucional da Coordenadoria dentro do ente federado ao qual ela pertence?

- Onde ela está localizada?
- Ela está submetida à outra instituição?
- Existem departamentos e atuações formalmente subordinados a ela?

4) Quais são os objetivos, metas e propósitos que orientam atuação da Coordenadoria?

5) Qual é a estrutura disponível para a realização do trabalho proposto?

- Recursos financeiros?
- Recursos Humanos?
- Em relação ao espaço físico?

6) Como é a atuação da instituição? Quais são os meios utilizados para atingir os objetivos propostos?

7) Existe ligação/articulação da instituição com outros níveis de governo? Como Isso ocorre?

8) A Coordenadoria atua também junto às organizações não-governamentais e ao setor privado? De que forma?

9) Quais fatores contribuem para o desenvolvimento/realização do trabalho da Coordenadoria? Existem elementos que dificultam a atuação?

- Como isso ocorre com as instituições do mesmo nível de governo?
- E com aquelas de outros níveis governamentais?
- E com as organizações não-governamentais? E com o setor privado?