

GESTÃO PÚBLICA, DESARTICULAÇÃO E CONCERTAÇÃO: UM ESTUDO EMPÍRICO SOBRE COORDENAÇÃO E COOPERAÇÃO NO ÂMBITO DAS POLÍTICAS PARA JUVENTUDE EM BELO HORIZONTE¹

***PUBLIC MANAGEMENT, DISARTICULATION AND
CONCERTATION: AN EMPIRICAL STUDY ABOUT
COORDINATION AND COOPERATION ON POLICIES
FOR YOUTH IN BELO HORIZONTE.***

JOSÉ GERALDO LEANDRO GONTIJO

Doutorando em Ciência Política (UFMG), Mestre em Ciências Sociais
(PUC Minas), Especialista em Políticas Públicas (UFMG)
Assistente de Docência do Curso de Gestão Pública da UFMG
josegleandro@ig.com.br

Recebido em: 14/01/2010
Aprovado em: 23/08/2010

ISSN 2175-5787

¹ Texto elaborado a partir da dissertação de mestrado do autor intitulada: “Articulação Inter e Intra-institucional na Execução das Políticas Públicas para Juventude em Belo Horizonte”

Resumo

A proposta deste artigo consiste na apresentação de parte dos dados da pesquisa de mestrado do autor que objetivou identificar, descrever e analisar os arranjos institucionais voltados à cooperação e coordenação nos/dos processos de execução das políticas para juventude (oriundas dos três níveis de governo) no âmbito do município de Belo Horizonte. A pesquisa trabalhou com dados coletados no período entre outubro de 2008 e fevereiro de 2010. Tratou-se de um estudo empírico qualitativo, operacionalizado a partir dos procedimentos da pesquisa documental e entrevistas semi-estruturadas. A parte introdutória do texto trará uma contextualização geral sobre o tema e informações sobre os procedimentos metodológicos adotados na pesquisa. Posteriormente, será apresentada a discussão teórica sobre o problema em questão e, em seguida, os dados da pesquisa de campo. Ao final faremos algumas considerações analíticas sobre o conjunto das informações apresentadas. Entre as principais 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-Chaves: Políticas Públicas. Juventude. Coordenação/cooperação.

Abstract

The purpose of this paper is to present the data part of the masters research the author attempts to identify, describe and analyze the institutional arrangements aimed at cooperation and coordination / procedures for implementing policies for youth (derived from the three levels of government) within the city of Belo Horizonte. The study worked with data collected between October 2008 and February 2010. This was a qualitative empirical study, operated from the procedures of archival research and semi-structured interviews. The introduction will bring a general background on the topic and information on the methodological procedures adopted in the research. Later, will be presented the theoretical discussion of the problem in question and then the data from field research. At the end we make some analytical considerations on the set of information presented. Among the main conclusions of the study is the finding of concerted actions between state institutions, private and nongovernmental entities in the midst of dismantling the set of policies for youth in the county.

Key-Words: Policies. Youth. Coordination/cooperation.

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 países do mundo. As produções têm trabalhado com vários recortes, entre eles, os estudos voltados à atuação do poder público junto a este segmento. Alguns destes trabalhos já demonstravam preocupação com nosso objeto de estudo, embora não o tivessem abordado de forma sistemática e aprofundada.

Pesquisadores vêm chamando 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 que compõem este cenário. Contudo, as produções até então não haviam feito 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).

Associado 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 carácter multidimensional dos temas a serem abordados), (d) o fenômeno da participação dos cidadãos nas gestões, além (e) dos recorrentes problemas fiscais, colocaram a discussão sobre a necessidade de concertação² intersetorial, interorganizacional e intergovernamental (vertical ou horizontal) em evidência no decorrer das três últimas décadas. Ampliou-se assim a atenção dada às características de fragmentação do planejamento e da gestão pública contemporânea, provocando uma intensa procura por mecanismos que pudessem propiciar coerência ao conjunto das políticas executadas (PETERS, 2005). Os dois temas, “as políticas públicas para juventude e a necessidade de cooperação e coordenação no âmbito da administração pública contemporânea”, se entrelaçaram na realidade recortada como objeto

² 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”, oriunda 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 da mesma. Em cada situação nos aproximaremos, por analogia, mais ou menos de uma das definições acima.

da pesquisa realizada. Percebemos, na ocasião da definição do objeto, 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 recorte em questão: “o problema da coordenação e cooperação no âmbito das políticas públicas para juventude”.

Classificamos a pesquisa como um estudo empírico qualitativo, exploratório e também analítico, visto que almejamos propiciar *insights* acerca da natureza geral do problema e, ao mesmo tempo, analisamos um conjunto de variáveis selecionadas a partir do trabalho de campo (LAKATOS e MARCONI, 1992). Os instrumentos de coleta de dados utilizados foram: *pesquisa documental* (MAY, 2004) – em leis, documentos, sites e relatórios públicos que tratam dos conceitos e problemáticas pertinentes ao estudo; e entrevistas semi-estruturadas, realizadas com gestores públicos de diferentes níveis hierárquicos da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte e do Governo do Estado de Minas Gerais, envolvidos na execução de políticas públicas para juventude voltadas aos jovens belo-horizontinos. No período de 22/10/2008 a 18/02/2010 foram realizadas 18 *entrevistas semi-estruturadas* (FLICK, 2002): 06 com gestores ocupando cargos gerenciais, 04 ocupando cargos de coordenação, 01 de diretoria de programa, 05 em cargos 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 e 02 coordenadorias de juventude (estruturas especializadas na gestão deste campo). Optamos por trabalhar com os critérios de amostra por conveniência e “inclusão progressiva” findada a partir da saturação dos conteúdos.

A análise dos dados foi realizada a partir dos referenciais da análise de conteúdo temática (GOMES, 2007), seguindo os seguintes passos: (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 seguir abordaremos alguns dos pontos centrais do debate conceitual sobre o tema da concertação no âmbito das políticas públicas de maneira geral e, posteriormente, apresentaremos parte dos dados da pesquisa de campo e teceremos alguns comentários analíticos sobre as principais questões detectadas.

2. COORDENAÇÃO, COOPERAÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS: DEBATE E CONCEITUAÇÃO

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 complexidade destes novos temas, associados à diminuição do poder de atuação do Estado, consequência, 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. A ampliação do tema da equidade e o respeito à diversidade passaram a ser objeto de debates em fóruns realizados em várias partes do mundo. As organizações internacionais saíram em defesa da implantação de políticas públicas voltadas a vários interesses 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 suas respectivas complexidades e abrangências, necessitavam de integração entre as diversas agências públicas, níveis governamentais e setores sociais para que fossem (os temas) abordados/atendidos de forma satisfatória. Dito de outra forma, as possibilidades de boa entrega de serviços à população em relação a estas demandas eram menores quando as propostas de execução estavam pautadas na lógica de políticas setorializadas, separadas por fronteiras institucionais, burocráticas, legais, entre outras. O contexto combinava, portanto, o aumento e diversificação das demandas, com a redução dos recursos para atendê-las, o que acarretou: (a) uma profunda transformação do ambiente em que operava a administração pública e (b) o aumento das pressões para que fossem realizadas mudanças nos modelos de gestão (BRONZO e VEIGA, 2007, PETERS, 2005 & LOWNDES e SKELCHER, 1998). Duas características foram centrais nestas mudanças: (a) as tentativas de fazer com que o Estado melhorasse sua eficiência em relação à gestão dos recursos públicos e (b) a criação de mecanismos voltados à integração entre as políticas executadas.

Ao tratar da América Latina, Méndez (1999), por exemplo, informa que a partir dos anos de 1980 os países que compõem esta região vêm experimentando importantes processos de transformações em suas estruturas econômicas e estatais. Em um primeiro momento, duas reformas foram centrais, coloca o autor: 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. A primeira reforma teria se iniciado no início dos anos 1980 e a segunda em meados da mesma década.

Contudo, vários fóruns e assembléias que pautaram a temática dos 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.

Especificamente no caso brasileiro, Bresser-Pereira (1996) aponta ter havido duas grandes reformas: a reforma de 1936 e a reforma de 1995. Está última, denominada Reforma Bresser, é a que mais interessa aos nossos propósitos. As transformações realizadas a partir da mesma apoiaram-se nas premissas da administração pública gerencial, concebida, pelo autor, como alternativa à grande crise do Estado dos anos 1980 e ao fenômeno da globalização econômica, dois fatores que 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 burocráticas³. Sendo bastante didático ao separar os fenômenos, Bresser-Pereira (1996) salienta que a crise implicou na 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, argumenta o autor, 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 regulação deveria se restringir às intervenções na educação, saúde, cultura, 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). No entanto, Bursztyn (1998), crítico de tal concepção, coloca que as propostas de reforma devem sempre ser contextualizadas em relação às especificidades de cada caso. Ele critica a tendência de alguns intelectuais e políticos em generalizar diagnósticos e prognósticos, como se as realidades pudessem ser resumidas em um modelo único. Muitos equívocos têm ocorrido em função de tais deslizes, coloca o autor, 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. Há semelhanças e traços comuns, diz ele, mas os processos históricos e a constituição dos modelos estatais, bastante particulares de país para país, ou de região para região global, não podem ser colocados sobre o mesmo guarda-

³ Temos ciência das críticas realizadas às postulações de Bresser-Pereira. No texto integral da dissertação discutimos suas percepções de forma mais aprofundada. Contudo, aqui nos ateremos apenas a algumas de suas contribuições ao aporte teórico do debate em questão.

chuvas 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.

Neste cenário efervescente, várias sugestões e alternativas emergiram com o propósito de promover melhorias na gestão pública; entre estas estão os mecanismos voltados à “coordenação e cooperação” das/entre as políticas, agências, setores e gestores. Afinal, o que vem a ser coordenação e cooperação no âmbito das Políticas Públicas?

Para Peters (1998), Repetto (2005) e Alexander (1993), a capacidade de coordenação dos setores, agências e gestores é, na atualidade, uma das grandes necessidades das ações desenvolvidas pelo poder público. 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 referência para seus respectivos planejamentos, as atividades desenvolvidas por outros setores internos e externos, cenário que provoca contradições e redundâncias na execução das ações. Ao falar de coordenação, os autores estão se referindo à necessidade de assegurar que várias organizações, públicas e privadas, atuem de forma conjunta no trabalho de elaboração e execução de políticas públicas, de modo a evitar sobreposições e/ou contradições entre as mesmas.

Entretanto, os dados bibliográficos demonstraram que os debates e conceituações ligados aos conceitos relacionados à promoção de ações concertadas no âmbito do poder público e nas interfaces entre este, a Sociedade Civil Organizada e a iniciativa privada, são caracterizados por aproximações e divergências. Assim, para que fique clara a utilização que fizemos dos termos “coordenação e cooperação”, recorreremos à Souza (2006) e, em seguida, trataremos algumas considerações sobre a operacionalização dos conceitos construída a partir do desenvolvimento da pesquisa. Em um estudo sobre cooperação e coordenação na Região Metropolitana de Salvador, Souza (2006) trabalha com os termos de forma bastante esclarecedora. 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 facilita configurações institucionais com processos decisórios centralizados e com fluxos e diretrizes “de cima para baixo”. 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, ao passo que as experiências de coordenação só existiriam no interior dos entes federados. Dito

de outra forma, a coordenação pressupõe a existência de uma entidade, cargo ou estrutura com autoridade de mando, posicionada sobre/acima daqueles que participam do processo. Ou seja, não poderíamos utilizar o termo cooperação para ações concertadas no interior dos entes federados, visto que as estruturas/instituições que os compõem estão sob a autoridade de mando do chefe do executivo, de suas equipes e outras instituições administrativas convencionadas. Portanto, nestes ambientes só haveriam processos coordenados.

Apesar dos importantes esclarecimentos de Souza (2006) ao debate conceitual, detectamos que algumas situações encontradas durante a investigação de campo não se encaixavam em sua perspectiva. Estas situações consistem em experiências que denominamos “cooperação intra-governamental” ou “Articulação intra-governamental informal”. Pesquisadores como Alexander (1993), Teixeira (2002), Bogason e Toonen (1998) e Sulbrandt, Lira e Ibarra (2001), Peters (1998 e 2005), entre outros, trabalham com a perspectiva de que os mecanismos voltados à cooperação e coordenação são múltiplos e apresentam variações em suas características. Alguns destes mecanismos seriam os seguintes: *Atuações em Redes, Grupos Interorganizacionais, Unidades Coordenadoras, Organizações Guia ou Conductoras, Equipes e organizações especializadas ligadas ao chefe do executivo, Agências Centrais, Estruturas Laterais, O gabinete do chefe do executivo em si mesmo, Comitês Consultivos, Agências com pastas governamentais cujas particularidades demandam coordenação e Comitês e Organizações Interministeriais ou Interinstitucionais*⁴.

Redes informais, por exemplo, argumentam os autores, não dispõem de autonomia para executar todas as suas tarefas. Os grupos interorganizacionais, embora sejam estruturas formais, também possuem pouca autonomia. Já as unidades coordenadoras e as organizações guia, em geral, possuem grande autonomia na realização de suas atribuições. As estruturas também variam em relação aos níveis de formalização e permanência. Redes informais podem existir apenas em momentos de transição. Os grupos interorganizacionais, embora estejam em um nível de formalização mais sólido, geralmente são destinados à autodestruição; diferente das unidades coordenadoras, que têm a mesma “expectativa de vida” de uma instituição permanente. As organizações guia atuam sempre em contextos de relações interorganizacionais, contudo, sua existência tem o mesmo tempo de permanência que o

⁴ Outros mecanismos definidos por Alexander (1993) como “ferramentas de concertação” são utilizados para fazer com que estas estruturas (mecanismos listados no corpo do texto), sejam colocadas em funcionamento. As ferramentas podem ser formais ou informais. Informais: *contatos telefônicos, correspondências (cartas, e-mails), reuniões e encontros esporádicos, grupos de trabalho e estudo, entre outras*; Formais: *mecanismos de revisão e avaliação das políticas, controle e aprovação de planos de ação, procedimentos orçamentários, contratos, estatutos, regulamentações, leis, etc.*

objetivo, tema, problema ou projeto para o qual ela foi criada⁵. Ora, ao pensarmos nos diferentes mecanismos promotores de coordenação e cooperação com níveis específicos de institucionalização e formalização, questionamos, inicialmente, se em algumas situações dentro do poder público, os mecanismos voltados a tais esforços não estariam presentes mesmo sem intervenções de um terceiro superior, ou seja, se caracterizando como “cooperação”. A pesquisa de campo demonstrou que, de fato, experiências cooperadas na execução das políticas existiam no interior da administração pública municipal. Com base em tais dados elaboramos a perspectiva de 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 – como havia feito Souza (2006) em sua definição), detectamos que este macro sistema muitas vezes é indiferente às posturas ou acordos estabelecidos e as relações entre as agências e os gestores não deixam de acontecer. Assim, nossa utilização dos termos tratou “coordenação” como relações concertadas cuja estrutura de funcionamento é hierárquica, ao passo que, como “cooperação”, entendemos as experiências concertadas que ocorrem por meio de relações horizontais. Contudo, resguardados os aspectos conjunturais relacionados aos atravessamentos políticos, da cultura organizacional e legislação das instituições envolvidas, entendemos que ações de cooperação podem ocorrer tanto no estrito âmbito do poder público, como nas relações entre este e outros setores da sociedade. Já em relação às experiências de coordenação trabalhamos com a perspectiva de que estas realmente estão restritas aos interiores dos entes federados, visto que nas relações entre os entes ou entre os setores (público e privado) prevalece, pelo menos formalmente, as características de autonomia dos atores envolvidos, que se relacionam de forma horizontal. Contudo, as ações cooperadas e coordenadas no âmbito das políticas públicas para juventude executadas em Belo Horizonte, detectadas durante a pesquisa de campo, foram classificadas ainda de acordo com as seguintes subdivisões:

- ***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.

⁵ Para uma discussão mais completa sobre os mecanismos de concertação e suas variações ver, principalmente, Alexander (1993) e Peters (1998 e 2005).

- **Cooperação Interorganizacional:** atuações conjuntas que ocorrem entre os diferentes setores/organizações 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 e/ou suas agências e entre entes federados de mesmo nível, cujas relações são organizadas de forma horizontal e consensuada.
- **Articulação intra-governamental informal (Cooperação 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 horizontal e consensuada, não necessitando de um terceiro superior imbuído de autoridade para garantir a concertação.

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 tomada de decisão e criação de consensos (processos concertados). No entanto, ele apresenta quatro elementos muito caros quando o que está em jogo é a variabilidade da autonomia dos participantes e as possibilidades de influenciar o andamento das atuações públicas e a articulação entre os diversos atores envolvidos. Estes elementos seriam: (a) o político (apoio dos cidadãos, dos grupos de interesse e dos políticos eleitos; autoridade formal; liderança e autoridade informal; mobilização e 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, entre outras, são variáveis que influenciam a gestão pública de forma geral e incidem também sobre os 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, dificultando assim a atuação conjunta. Em relação aos *constrangimentos legais*, os autores (FARIA, FILGUEIRAS e ROCHA, 2006 e JENNINGS JR.,1994) apresentam como exemplo: (a) as delimitações legais do campo de atuação das agências e (b) os regulamentos, portarias e normatizações internas que determinam as condições e restrições para utilização dos recursos financeiros e humanos; além (c) da incompatibilidade das regulamentações existente entre agências localizadas em diferentes níveis governamentais. Tais fatores limitam os planos gerenciais e, por isso, inibem as iniciativas de cooperação e coordenação. 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 políticas públicas; ou provenientes da própria política (interna) da burocracia. Conforme salienta Peters (1999), as burocracias não são apenas instâncias executoras de decisões políticas, um alto grau de direcionamento das ações públicas acaba sendo realizado pelas mesmas. Por isso mesmo, a percepção dos servidores públicos de que o investimento e os custos dos processos concertados são maiores ou equivalentes aos resultados que serão alcançados, é outra barreira para o desenvolvimento de sinergia entre as ações. 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 e incertos tenderão a travar o desenvolvimento das atividades, provocando o declínio dos níveis de empenho e envolvimento dos participantes.

3. A SITUAÇÃO DA CONCERTAÇÃO NO ÂMBITO DAS POLÍTICAS PARA A JUVENTUDE EXECUTADAS EM BELO HORIZONTE: PASSOS METODOLÓGICOS E SISTEMATIZAÇÃO DOS DADOS

A motivação inicial para a realização da pesquisa foi a indicação, dos trabalhos realizados até então, da existência de características de fragmentação, ausência de consenso e desarticulação das políticas para juventude executadas no país. Sposito e Carrano (2003), Rodrigues e Costa (2005), Sposito, Silva e Souza (2006), IPEA (2008), por exemplo, salientam que as demandas por coordenação e cooperação no que diz respeito à temática e campo de atuação público, “juventude”, é fato recorrente, tanto no que tange os resultados e considerações das pesquisas acadêmicas, quanto em relação às avaliações feitas pelos

próprios gestores públicos vinculados a estas políticas. Nossa intenção inicial era compreender os motivos pelos quais inexistiam articulações entre as atuações públicas voltadas a este segmento populacional (os jovens).

Atualmente, a cidade de Belo Horizonte é ponto de convergência de várias ações voltadas ao público jovem, entre estas: (a) iniciativas do Governo Federal executadas em parceria com o município, (b) propostas desenvolvidas pelo Governo do Estado, (c) iniciativas das organizações não governamentais com e sem fins lucrativos, (d) ações exclusivas da prefeitura municipal, além (e) das propostas elaboradas e executadas pelos próprios grupos juvenis⁶, fator que contribuiu para a escolha de investigar o objeto neste município. Para o trabalho de campo seguimos os passos abaixo e obtivemos os resultados apresentados nas tabelas adiante.

- 1º Pesquisa documental exploratória: detecção de 46 iniciativas voltadas ao jovens (programas e projetos) vinculadas à Prefeitura Municipal de Belo Horizonte e 06 executadas pelo Governo do Estado de Minas Gerais⁷.
- 2º Estabelecimento de critérios e seleção de 16 programas para serem abordados por meio das entrevistas e pesquisa documental aprofundada (10 vinculados à prefeitura e 06 ao Governo do Estado)⁸.
- 3º Estabelecimento de critérios para servirem de parâmetro à organização dos dados e para uma primeira filtragem das iniciativas que seriam analisadas de forma aprofundada na fase subsequente da pesquisa⁹.

⁶ Site oficial da Secretaria Municipal de Governo/Coordenadoria Municipal Juventude (2008); Site oficial da Secretaria Estadual de Esporte e Juventude/Coordenadoria Estadual de Juventude (2008).

⁷ Em relação às políticas desenvolvidas pelo Governo do Estado, em virtude do recorte da pesquisa optamos por buscar dados apenas daquelas que atendem os jovens moradores da cidade de Belo Horizonte. Salientamos que as propostas que atendem os jovens belo-horizontinos não são ofertadas exclusivamente aos mesmos, abrangendo-os pelo fato de Belo Horizonte estar dentro de um dos conjuntos de cidades que compõe uma das regiões de atuação do Estado.

⁸ Os critérios adotados foram: (a) contemplação de iniciativas dos diferentes blocos temáticos indicados pelos entes federados executores das políticas; (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 execuções.

⁹ Em virtude da existência de divergências entre as informações/dados coletadas na fase anterior e da consequente necessidade de definirmos quais ações deveriam ser consideradas, de fato, como políticas para juventude, visto que haviam sido divulgadas propostas com abrangências de atendimento mais amplas, estabelecemos os seguintes critérios: (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; e (b) os programas e projetos deveriam ter mais de uma agência pública ou setor da sociedade envolvidos efetivamente em suas execuções.

- 4º Seleção de 07 dos 16 programas e projetos investigados com base nos critérios anteriores.
- 5º Estabelecimento de critérios e seleção de 03 programas e 02 Coordenadorias de Juventude para serem analisadas de forma aprofundada na fase final da pesquisa¹⁰.

¹⁰ Critérios: (a) tempo de criação dos programas, dando prioridade às propostas mais antigas (partimos do pressuposto de que seriam maiores as probabilidades de existirem, nestas ações, informações e experiências com conteúdos mais variados e robustos); (b) quantidade e variedade de mecanismos de coordenação utilizados; (c) variedade dos tipos de ações concertadas encontradas; e (d) quantidade de instâncias, setores e instituições envolvidas.

Quadro1: Relação de políticas detectadas e selecionadas em cada fase da pesquisa

Fase	Programas E Projetos Detectados/Selecionados
1º	<p>Executados pela Prefeitura Municipal de Belo Horizonte: 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 Mercado, 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 e Programa Pão Escola. Executados pelo Governo do Estado de Minas Gerais: Projeto Juventude Ativa, Projeto Diálogos da Juventude, Projeto Chef's do Amanhã, Projeto Centro Cultural da Juventude de Minas Gerais, Projeto Conselhos Municipais de Juventude, Programa de Controle de Homicídios – Fica Vivo. Executado pela Sociedade Civil Organizada: Programa Profissão Futuro/Trabalho Protegido.*</p>
2º	<p>Executados Pela Prefeitura Municipal de Belo Horizonte: Projeto Arena da Cultura, Programa Projovem/Projovem Urbano, Programa Esporte Esperança/Segundo Tempo, Projeto Sala Verde, Programa para Jovens/Projovem Adolescente, Centro de Qualificação Profissional/Qualificarte, Programa Liberdade Assistida, Programa de Prestação de Serviço à Comunidade e o Programa Sócioeducativo e de Preparação Profissional para Jovens de Baixa Renda e em Situação de Risco. Executados pelo Governo do Estado de Minas Gerais: Projeto Juventude Ativa, Projeto Diálogos da Juventude, Projeto Chef's do Amanhã, Projeto Centro Cultural da Juventude de Minas Gerais, Projeto Conselhos Municipais de Juventude, Programa de Controle de Homicídios – Fica Vivo. Executado pela Sociedade Civil Organizada: Programa Profissão Futuro/Trabalho Protegido.</p>
4º	<p>Executados Pela Prefeitura Municipal de Belo Horizonte: Programa Projovem/Projovem Urbano, Programa Esporte Esperança/Segundo Tempo, Programa para Jovens/Projovem Adolescente, Programa Liberdade Assistida, Programa de Prestação de Serviço à Comunidade. Executado Pelo Governo do Estado de Minas Gerais: Programa de Controle de Homicídios – Fica Vivo. Executado pela Sociedade Civil Organizada: Programa Profissão Futuro/Trabalho Protegido.</p>
5º	<p>Executados/Sob Gestão da Prefeitura Municipal: Programa para Jovens/Projovem Adolescente e a Coordenadoria Municipal de Juventude. Executado pela Sociedade Civil Organizada: Programa Profissão Futuro/Trabalho Protegido. Executados/Sob Gestão do Governo do Estado de Minas Gerais: Programa de Controle de Homicídios - Fica Vivo e Programa e a Coordenadoria Estadual de Juventude.</p>

Fonte: Dados iniciais coletados nos sites oficiais da Secretaria Municipal de Governo/Coordenadoria Municipal de Juventude (2008) e da Secretaria de Estado de Esportes e Juventude/Coordenadoria Estadual de Juventude (2008). Tabela e organização dos dados realizada pelo autor a partir de todo o trabalho de campo (entrevistas semi-estruturadas e pesquisa documental).

* Os blocos temáticos (Meio Ambiente; Organização e Participação; Cultura; Educação; Saúde; Esporte e Lazer; Qualificação, Trabalho e Renda) foram informados pelo site oficial da Secretaria Municipal de Governo/Coordenadoria Municipal de Juventude (2008).

**GESTÃO PÚBLICA, DESARTICULAÇÃO E CONCENTRAÇÃO: UM ESTUDO EMPÍRICO
SOBRE A COORDENAÇÃO E COOPERAÇÃO NO ÂMBITO DAS POLÍTICAS PARA
JUVENTUDE EM BELO HORIZONTE**

Quadro 2: Programas abordados a partir da 4º fase da pesquisa, instituições envolvidas, tipos de ação concertada e mecanismos promotores

Programa	Órgão Gestor	Instituições que participam da concertação	Tipo de ação Concertada	Mecanismos Utilizados para Promoção*
Programa Projovem/Projovem Urbano	Secretaria Municipal de Educação	Coordenadoria Municipal de Juventude, Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social, Secretaria Municipal Adjunta de Abastecimento, Secretaria Municipal de Saúde, Ministério da Educação e Fundação CEFET Minas.	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	Secretaria Municipal Adjunta de Esportes	Secretarias Municipais de Administração Regional (Belo Horizonte), Ministério dos Esportes, Associação de Garantia ao Atleta Profissional.	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	Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social	Fundação Municipal de Cultura, Secretaria Municipal Adjunta de Esportes, Secretaria Municipal Adjunta de Abastecimento, Secretaria	Cooperação Inter-governamental	Contrato de conveniamento; Normativas (documentos) que definem o modelo de execução; Encontros de Capacitação; Monitoramento e Avaliação.
			Articulação Intra-governamental	Grupo Interorganizacional,

		Municipal de Saúde, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 22 ONGs conveniadas com a Prefeitura Municipal de Belo Horizonte.	Informal	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	Associação Municipal de Assistência Social (AMAS)	Secretarias Municipais de Administração Regional (Prefeitura M. de Belo Horizonte), Ordem dos Advogados do Brasil, Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura, Secretaria Municipal de Governo, Hospital Odilon Behrens, BHTRANS, URBEL, BEPREM e PROBANK**	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	Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social	Juizado da Infância e Juventude, Secretarias Municipais de Administração Regional (Prefeitura M. de Belo Horizonte), Secretaria Municipal de Educação, Secretaria Municipal de Saúde, Secretaria Municipal Adjunta de Esportes,	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)

**GESTÃO PÚBLICA, DESARTICULAÇÃO E CONCENTRAÇÃO: UM ESTUDO EMPÍRICO
SOBRE A COORDENAÇÃO E COOPERAÇÃO NO ÂMBITO DAS POLÍTICAS PARA
JUVENTUDE EM BELO HORIZONTE**

		diversas ONGs, Escolas Municipais e Estaduais, Projovem Adolescente e Programa Fica Vivo.			
Programa de Prestação de Serviço à Comunidade	Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social	Juizado da Infância e Juventude, Secretarias Municipais de Administração Regional (Prefeitura M. de Belo Horizonte), diversas ONGs, Escolas Municipais e Estaduais, Postos de Saúde e Programa de Controle de Homicídios – Fica Vivo.	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 Controle de Homicídios – Fica vivo	Secretaria de Estado de Defesa Social (Gov. MG)	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 (Gov. MG), Secretaria de Estado de Educação (Gov. MG), Secretaria de Estado de Saúde (Gov. MG), Secretaria Especial Anti-drogas (Gov. MG), Programa Liberdade Assistida (Pref. M. BH), Programa de Prestação de Serviço à Comunidade (Pref. M. BH), Fundação	Coordenação Intra-governamental	Rede Mediada Horizontal (associação) ou Comitê Interdepartamental. “Grupo de Intervenção Estratégica” e “Coordenação Geral”.	
				Cooperação Inter-governamental	Rede Não-Mediada (programas conjuntos)
				Cooperação Interorganizacional	Rede Não-Mediada (associação); Termo de parceria.

		Municipal de Cultura (BH), diversas ONGs. ***		
--	--	---	--	--

Fonte: elaborado pelo autor.

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

** BHTRANS – Empresa de Transporte e Trânsito de Belo Horizonte S/A, URBEL – Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte, BEPREM – Beneficência da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, PROBANK – Empresa Privada de Tecnologia e Comunicação.

*** Embora façamos menção ao Ministério Público, Poder Judiciário e alguns de seus órgãos neste programa e nos dois anteriores, não se tratam de instituições cujas relações foram analisadas. Todo o embasamento teórico e definições conceituais da pesquisa estão voltados às relações entre instituições governamentais e entre o governo, iniciativa privada e sociedade civil. Não trabalhamos com outras estruturas estatais que compõem o Estado Brasileiro, somente com o poder executivo.

As entrevistas demonstraram que quase a totalidade dos gestores dos projetos e programas acessados desconhecia as propostas desenvolvidas por outras estruturas e departamentos no interior de seus respectivos entes federados. Os entrevistados conheciam apenas por nome os programas existentes que atendem a mesma faixa-etária com a qual eles trabalham; programas importantes para possíveis relações de cooperação 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, entre 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 detectadas ocorrem mais comumente entre setores e instituições distintas para a execução de uma mesma proposta (um programa, por exemplo), conforme pode ser observado na *tabela 02* acima. Trabalhos conjuntos entre programas e projetos que atendem o público jovem foram raramente encontrados. Entre as poucas experiências com esta característica, os funcionamentos mais efetivos ocorriam no *Street Level* das execuções. Ou seja, algumas das propostas pesquisadas demonstraram 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 atividades 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, nas experiências pesquisadas, acabaram inviabilizando o trabalho que já ocorria, seja pela existência de divergências metodológicas ou institucionais. Salientamos que entre os gestores

entrevistados é clara 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.

Associado à má qualidade ou quase inexistência da atuação conjunta entre os programas e projetos e ao despreparo dos servidores em relação ao conhecimento das políticas para juventude executadas, os dados das entrevistas e da pesquisa documental também indicaram que o órgão responsável por promover concertação junto ao tema Juventude em âmbito municipal, a Coordenadoria Municipal de Juventude, também não tem conseguido articulá-las em um sistema de atendimento integrado. De acordo com um dos gestores desta coordenadoria, até mesmo acessos iniciais aos projetos e programas, muitas vezes são dificultados pelas agências responsáveis por executá-los¹¹. A Coordenadoria Municipal de Juventude é uma estrutura criada para coordenar e implementar decisões dentro de um sistema interorganizacional específico (o campo das políticas para juventude no município), mas que tem enfrentado grandes dificuldades para exercer suas funções por não possuir legitimidade política junto à gestão municipal como um todo, o que dificulta sua atuação junto aos setores/instituições que executam ações públicas oferecidas aos jovens. Há um desconforto, por exemplo, relacionado ao posicionamento desta instituição na estrutura da administração municipal como um todo. O órgão está ligado à Secretaria Municipal de Governo sendo, consequentemente, associado ao Gabinete do Prefeito pelos gestores das demais instituições. Um dos gestores desta coordenadoria informou em entrevista que o posicionamento e vinculação institucional do órgão foi uma estratégia pensada para dar maior agilidade aos procedimentos e fluxos necessários à sua atuação, mas, conforme verificamos, na maioria das situações tal posicionamento acaba sendo uma barreira ao relacionamento com os outros departamentos. A fala de outro gestor entrevistado, que atua em uma das secretarias que executa ações voltadas aos jovens, exemplifica nosso ponto de vista analítico.

(...) 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).

¹¹ Dados provenientes de entrevista realizada em 22/10/2008, com gerente da Coordenadoria Municipal de Juventude.

Detectamos que em situação bastante similar está a Coordenadoria Estadual de Juventude¹². 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 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 (MG), 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 no interior do governo e na relação com os municípios¹³. Vejamos o que diz um dos gestores desta coordenadoria:

(...) O que tinham que ser o papel da coordenadoria? 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 coordenadoria] 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).

Da função de coordenação das políticas públicas para juventude do governo estadual, a coordenadoria migrou para a execução de projetos institucionalmente frágeis e com recursos financeiros incertos. Poderíamos nos indagar: estas variáveis não tornam questionável a existência deste órgão? Como trabalhamos com dados relacionados somente à realidade da cidade de Belo Horizonte, não é possível dizer da importância e/ou plausibilidade geral da coordenadoria 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? Entendemos que o aspecto simbólico contido na criação destas estruturas é

¹² Dados provenientes, principalmente, de entrevistas realizadas no dia 20/04/2009, com superintendente da coordenadoria estadual, e no dia 29/09/2009, com diretoria do Programa Fica Vivo.

¹³ Os dados completos da pesquisa em relação às coordenadorias estão disponíveis na dissertação do autor.

extremamente importante, mas devido ao aumento das implementações de programas e projetos voltados à juventude 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.

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 a etapa atual do processo de desenvolvimento deste campo de atuação, caracterizada (esta etapa) pela multiplicação de ações fragmentadas e desarticuladas. É com esta perspectiva que algumas propostas detectadas no município têm tentado inovar em suas respectivas gestões. Mesmo que os exemplos de concertação encontrados não denotem a realidade total das políticas para juventude em Belo Horizonte que, no geral, continuam desarticuladas, entendemos que as experiências expostas na *tabela 02* podem servir minimamente como ponto de reflexão sobre novas possibilidades de gestão. Nossa abordagem na dissertação tratou tanto dos incentivos quanto dos constrangimentos existentes nas atuações conjuntas em cada uma delas, contudo, nesta breve exposição estamos apenas apresentando-as. Outras tabelas e análises do texto integral da pesquisa contêm dados sobre todas as instituições parceiras envolvidas na execução dos programas e suas respectivas funções. Estes dados serão publicados em trabalhos futuros.

Ao fim e ao cabo as iniciativas de concertação apresentadas na *tabela 02* apresentam-se como alternativas promissoras ao processo de desenvolvimento de uma perspectiva de elaboração e implementação das ações públicas para juventude no país que possam passar 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. O Programa de Controle de Homicídios “Fica Vivo” apresenta exemplos claros da criação de estruturas institucionais de coordenação e cooperação que permitem a participação efetiva de diferentes instituições e departamentos do governo estadual em sua execução, além do próprio funcionamento de um dos eixos de atuação do programa que por si só é um mecanismo de concertação voltado à promoção de experiências de cooperadas, a saber, trata-se de uma experiência de funcionamento em rede¹⁴.

Os dados também corroboram os pressupostos teóricos 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 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 identificamos. 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 das administrações pesquisadas 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/compartilhada.

¹⁴ Para um melhor detalhamento dos tipos de redes existentes nas atuações do poder público e seus respectivos funcionamentos, ver Sulbrandt, Lira e Ibarra (2001) e Teixeira (2002).

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Embora prevaleça a desarticulação deste campo de atuação no município, conseqüência dos processos históricos (a) das políticas para juventude no país e (b) da administração pública brasileira de maneira geral, nossa percepção é que os programas e projetos identificados e apresentados na *tabela 02*, além das coordenadorias de juventude, são esforços de identificação e utilização dos diversos recursos disponíveis, tanto no poder público quanto na sociedade civil e na iniciativa privada, com o objetivo de qualificar tal campo e contribuir para tornar mais eficiente a gestão pública de maneira geral.

Contudo, entendemos que ajustes e reformas são necessários. Detectamos, por exemplo, que a maioria das experiências de concertação encontradas ocorre entre departamentos e secretarias distintas, mas não entre os programas e projetos executados. Outro problema são os desvios de função e ausência de legitimidade política das coordenadorias de juventude, além do não conhecimento do campo de atuação por parte dos gestores que atuam nos programas e projetos, questões que precisam ser trabalhadas. Concluindo, informamos que muitas situações encontradas no campo precisam ser exploradas e analisadas de forma mais aprofundada. A pesquisa constituiu-se apenas como um “ponta-pé” inicial à compreensão de um problema da atuação pública voltada à juventude que até aqui não havia sido pesquisado de forma empírica junto aos gestores que desenvolvem estas propostas.

A expectativa é que a organização e análise dos dados realizada provoquem e sejam úteis às futuras pesquisas relacionadas ao problema da coordenação e cooperação entre agências, programas e gestores públicos no Brasil e, em especial, àquelas que trabalham com o recorte das políticas públicas para juventude.

5. REFERÊNCIAS

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

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

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**. Ano 47, v. 120, nº 1, jan-abr, 1996.

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, nº 1, jan-mar, 1998.

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.

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. **Articulação Inter e Intra-institucional na execução das políticas para juventude em Belo Horizonte** (2010). Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais.

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.

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. Acesso em: 05 set. 2008.

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

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Texto Para Discussão Nº 1335. Juventude e Políticas Sociais no Brasil**. CASTRO, Jorge Abrahão 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, nº4, p. 341-348.

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

LOWNDES, Vivien & SKELCHER, Cris. The Dynamics of Multi-organizational Partnerships: An Analysis of Changing Modes Of Governance. **Public Administration**, Malden, v. 76, p. 313. summer 1998.

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.

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.

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

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

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.

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.

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.

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.