

Juventude e Políticas Públicas: uma discussão analítica sobre um Centro de Apoio ao Desenvolvimento Juvenil em Minas Gerais

Tamiris Cristhina Resende¹
Mariana de Lima Campos²
Luíza Viana Melo³

Recebido em 19 de agosto de 2019
Aprovado em 01 de novembro de 2019

DOI: 10.18829/1902

RESUMO

O presente artigo tem por objetivo analisar o panorama da formulação e implementação do projeto Plug Minas - Centro de Formação e Experimentação Digital e a contribuição dos empreendedores públicos nesses processos. Nesse sentido, será analisada a tipologia da política em comento, bem como seu desenho gerencial e organizacional com base nas contribuições de Martinez Nogueira. Ainda no que tange à etapa de formulação do Plug Minas, destacam-se as mudanças ideológicas e políticas que culminaram com a inserção da juventude como questão prioritária na agenda governamental mineira. A análise da formação dessa agenda política que prioriza o jovem será feita em conformidade com o modelo de *Multiple Streams* proposto por John Kingdon. Por fim, no âmbito da implementação, o artigo em tela traz à baila reflexões sobre os modelos de implementação programada e adaptativa citados por Paul Berman, concluindo-se ao fim que o Plug Minas apresenta predominantemente características que remetem ao modelo de implementação adaptativa.

Palavras-chave: políticas públicas; juventude; múltiplos fluxos de Kingdon; formulação; implementação.

ABSTRACT

This paper aims to outline the formulation and implementation of the Plug Minas - Digital Training and Experimentation Center project and the contribution of public entrepreneurs in these processes. In this sense, the typology of the policy under discussion will be analyzed, as well as its managerial and organizational design based on the contributions of Martinez Nogueira. Regarding the Plug Minas formulation stage, the ideological and political changes that culminated with the insertion of youth as a priority issue in the Minas Gerais government agenda stand out. The analysis of the formation of this political agenda that prioritizes the young will be made in accordance with the model of Multiple Streams proposed by John Kingdon. Finally, in the context of implementation, the present article brings to light reflections on the programmed and adaptive implementation models cited by Paul Berman, concluding that Plug Minas predominantly presents characteristics that refer to the adaptive implementation model.

Keywords: public policies; youth; Kingdon multiple streams; formulation; implementation.

¹ Pesquisadora visitante no Centre for Health Services Studies (CHSS), School of Social Policy, Sociology and Social Research da University of Kent, Reino Unido e Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). E-mail: tamiriscristhina@gmail.com

² Mestre em Administração Pública pela Fundação João Pinheiro e professora de Sociologia do Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal. E-mail: marianalcampos@gmail.com

³ Mestre em Administração Pública pela Fundação João Pinheiro e Bacharel em Direito. E-mail: luizavmelo@gmail.com

1 Introdução

A evolução histórica das políticas públicas de juventude aponta para a visão do jovem excluído socialmente e para o desafio da transição entre a juventude e a idade adulta (ABAD, 2002). As políticas públicas direcionadas à juventude podem ser organizadas em quatro períodos: a) Entre 1950 e 1980: a ampliação da educação e o uso do tempo livre; b) Entre 1970 e 1985: o controle dos setores juvenis mobilizados; c) Entre 1985 e 2000: o enfrentamento da pobreza e a prevenção do delito; d) Entre 1990 e 2000: a inserção laboral de jovens excluídos (ABAD, 2002).

A juventude tem sido considerada como fase de vida marcada por uma certa instabilidade associada a problemas sociais (SPOSITO e CARRANO, 2003). Entretanto, os autores ressaltam que a percepção de tais problemas também muda (Sposito, 1997, 2002). De acordo com Sposito e Carrano (2003, p.19) “as representações correntes ora investem nos atributos positivos dos segmentos juvenis, responsáveis pela mudança social, ora acentuam a dimensão negativa dos ‘problemas sociais’ e do desvio”.

No contexto dos anos 2000 (dois mil), um novo cenário ideológico é delineado e o jovem passa a ser enxergado enquanto sujeito de direitos, identificado não mais por seus desvios e incompletudes, mas por suas especificidades e necessidades, que passaram a ganhar visibilidade perante o Poder Público (ABRAMO, 2005). Prova disso é a Lei nº 12.852 de 5 de agosto de 2013 que institui o Estatuto da Juventude, tratando dos princípios e diretrizes das políticas públicas de juventude e do Sistema Nacional de Juventude (SINAJUVE). Essa lei traz a concepção do jovem como um sujeito de direitos além de contemplar a faixa de 19 a 29 anos não prevista no Estatuto da Criança e do Adolescente, a Lei nº 8.069 de 13 de julho de 2010. Os adolescentes entre 15 e 18 anos permanecem com seus direitos resguardados pelo ECA e, para assuntos não cobertos por este, há o Estatuto da Juventude.

No Estado de Minas Gerais a partir de 2003 ocorreu o que Vilhena *et al.* (2006, p.21) intitulam “Choque de Gestão” definido pelos autores como “um conjunto integrado de políticas de gestão pública orientado para o desenvolvimento”. Essa reforma foi implantada em duas gerações, sendo a primeira orientada para o equilíbrio fiscal e a segunda para o planejamento do investimento dos recursos auferidos na primeira geração (RESENDE *et al.*, 2017). Na segunda geração do Choque de Gestão

que teve início em 2007, o governo de Minas Gerais criou o programa Estado para Resultados (BERNARDI e GUIMARÃES, 2008). Esse programa tinha como um dos objetivos a alocação profissionais com alto nível técnico e gerencial para a articulação e execução de políticas públicas consideradas prioritárias dentro do Estado. Assim, criou-se o cargo de Empreendedor Público no Estado de Minas Gerais através da Lei Delegada 174 de 26 de janeiro de 2007.

No âmbito das reformas administrativas realizadas no Estado, jovens foram reconhecidos como destinatários prioritários das políticas públicas no Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) do período 2007-2023 (RESENDE *et al.*, 2017). Como reflexo da visibilidade e reconhecimento alcançados por esse grupo perante o governo de Minas foi instituído no Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG) o projeto estruturador Centro da Juventude de Minas Gerais na revisão do PPAG de 2008-2011 (MINAS GERAIS, 2008).

Então, o Estado alocou Empreendedores Públicos para a concepção e implementação de uma política pública destinada à população jovem. Essa política pública, foco deste trabalho, situada no bojo daquelas que compõem a área de resultados Protagonismo Juvenil, passou a ser, posteriormente, denominada Centro de Formação e Experimentação Digital Plug Minas. Sendo assim, o presente artigo tem por objetivo analisar o panorama da formulação e implementação do projeto Plug Minas - Centro de Formação e Experimentação Digital e a contribuição dos empreendedores públicos nesses processos.

Estudos como estes são relevantes por analisar políticas públicas destinadas à formação, apoio e desenvolvimento da juventude, um segmento da população que enfrenta desafios e significativos problemas sociais nesta fase da vida. O artigo está estruturado em quatro partes, além desta introdução: I) Caracterização do Plug Minas à luz de uma tipologia de projetos; II) Formulação de um Programa de Apoio ao Desenvolvimento Juvenil; III) Implementação de um programa de apoio ao desenvolvimento juvenil e VI) Considerações Finais.

O projeto Plug Minas, caracterizado enquanto um Centro de Formação e Experimentação Digital, constitui uma iniciativa que privilegia o protagonismo juvenil e uma visão do jovem enquanto solução e sujeito social, rompendo, desse modo, com a noção predominante nos anos 1990 do jovem enquanto problema para a sociedade (LARA, 2010). Além disso, o Plug Minas tem por objetivo auxiliar os participantes do projeto a desenvolverem conhecimentos e uma formação para além da educação convencional que se encontra nas escolas, buscando estimular o empreendedorismo, conhecimentos em tecnologia e cultura digital.

Em face do exposto, evidencia-se que o projeto em análise busca resultados que congregam diversas áreas, como educação, cultura, trabalho, tecnologia e participação social e, por essa mesma razão, tal projeto foi fruto de um esforço integrado entre a Secretaria de Cultura do Estado, Secretaria de Esportes e Juventude, sendo acompanhado pela Secretaria de Planejamento e Gestão (RESENDE *et al.*, 2017). Por essa razão, faz-se necessário empreender uma análise do projeto em tela sob a perspectiva gerencial e organizacional, conforme proposto por Nogueira (2007), com o fito de compreender como se conciliam interesses e atores tão diversos e como se executam os objetivos desse projeto.

O modelo gerencial, consoante defendido por Nogueira (1998), fornece as modalidades de funcionamento, a administração dos recursos e a flexibilidade diante de circunstâncias variáveis, além da articulação com o meio e a inovação. Por outro lado, o modelo organizacional permite compreender a distribuição de responsabilidades e capacidades decisórias entre âmbitos e níveis, os mecanismos de coordenação, o marco normativo e a definição dos processos de trabalho.

À luz dessas perspectivas, infere-se que as peculiaridades do Plug Minas não se resumem apenas à articulação entre diversas secretarias, mas estão presentes no seu arranjo organizacional multisetorial. Isso ocorre uma vez que o Plug Minas envolve não apenas o Estado, mas o setor privado e o terceiro setor, em virtude de a sua gestão ser realizada pelo Instituto Cultural Sérgio Magnani (ICSM), uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP). Nota-se, ainda, que o projeto em comento é voltado para um público alvo heterogêneo e complexo, qual seja, jovens entre 15 e 24 anos oriundos de diversas escolas da rede pública de Belo Horizonte e Região Metropolitana. Destarte, tendo em vista que o projeto envolve diferentes atores e interesses, seu arranjo organizacional deve estar em harmonia com essa perspectiva heterogênea, de modo a contemplar uma forma de atuação descentralizada e não

pautada em rígidos esquemas de controle e hierarquia, a fim de que o Plug Minas alcance seu objetivo de se tornar um espaço interinstitucional de referência para os jovens, sendo capaz de estimular uma postura pró-ativa neste público.

No caso em exame, verifica-se, conforme consignado por Alfred Chandler (1962), que a estrutura (organização instituída) segue a estratégia (metas e objetivos), uma vez que os objetivos e metas do Projeto, que incluem atividades e temas de múltiplas áreas, como empreendedorismo, arte e tecnologia, são concretizados por meio de um arranjo organizacional em rede alicerçado em Núcleos (Núcleo de Criação e Design, Caminhos do Futuro, Valores de Minas, INOVE-Jogos Digitais, Núcleo Empreendedorismo Juvenil, Núcleo de Planejamento e Gestão, Laboratório Culturas do Mundo, Núcleo Amigo do Professor e Oi Kabum!) que focalizavam as áreas trabalhadas pelo Plug Minas.

A gestão do Plug Minas também se harmoniza com a sua constituição plural, de modo que o projeto é gerido pelo ICSM, mas os Núcleos que compõem sua estrutura serão implementados por ONG's específicas de seu campo de atuação (MINAS GERAIS, 2008b). Essas ONG's, então, atuam como verdadeiras entidades executoras, gerindo os Núcleos e, desse modo, contribuindo para o alcance das metas firmadas com os demais gestores do Plug Minas. Além do Estado, do ICSM e das ONG's, há outro ator envolvido na rede intersetorial de gestão do Plug Minas: são os parceiros dos Núcleos, isto é, instituições privadas ou da sociedade civil cuja missão é viabilizar as atividades em cada Núcleo por intermédio de recursos financeiros, logísticos e metodológicos. (RESENDE *et al.*, 2017). Outro elemento de relevo na gestão inovadora do Plug Minas se concentra no Núcleo de Planejamento e Gestão (NPG), instrumento de estrutura flexível, isto é, orgânica e espiral, que operacionaliza a parceria entre o ator estatal e a OSCIP, além de organizar e rede de colaboradores do Projeto (LARA, 2010).

O NPG segue uma forma de atuação não hierárquica, segundo demonstrado por Lara (2010), em que o centro (Unidade Gestora, isto é, a OSCIP) define a missão e estabelece um conjunto coerente e atingível de métricas, associado a pouquíssimas restrições de funcionamento e comportamento dos Núcleos. Portanto, o centro não atua de forma a impor suas decisões e controles de modo unilateral. Ao contrário, o escopo de sua atuação é auxiliar no suporte e apoio das bordas, acompanhando os trabalhos desenvolvidos nos diversos Núcleos.

Em face do exposto, constata-se que o Plug Minas é um projeto social voltado para a juventude e marcado por incertezas na tecnologia empregada, por sua gestão

inovadora, por uma gerência do tipo adaptativo e uma organização do tipo flexível, horizontal e em rede, congregando diversos setores e interessados em torno de objetivos para um público alvo marcado por enorme diversidade. Essas características essenciais se coadunam com uma tipologia de projetos, em virtude de o Plug Minas apresentar os seguintes atributos arrolados por Nogueira (1998): possuir um desenho personalizado para seu destinatário, baixas rotinização e formalização, alta discricionariedade e distribuição seletiva, porque o projeto em tela não atinge a toda a população.

Uma tipologia de projetos baseadas em duas dimensões, quais sejam, programabilidade das tarefas e interação com os destinatários foi uma proposta de Nogueira (1998) para se efetuar uma análise de políticas e projetos. Segundo o autor, a programabilidade é uma dimensão que diz respeito à necessidade de variação na execução da política ou projeto, diferindo no grau em que são passíveis de rotinização ou formalização. Além disso, corresponde ao chamado contexto técnico do projeto e refere-se, ainda, à disponibilidade de conhecimento e ao grau de indeterminação da tecnologia usada para se atingir os objetivos almejados (NOGUEIRA, 2007). Conforme exposto acima, o Plug Minas é identificado enquanto um projeto arrojado e que envolve uma matéria-prima complexa e heterogênea, sendo marcado, ademais, por um alto grau de incerteza na tecnologia utilizada. Em virtude desses elementos, que apontam, inclusive, para o baixo nível de formalização e rotinização desse projeto, conclui-se que ele apresenta, em termos gerais, baixa programabilidade.

Afirma-se em termos gerais, porque o Plug Minas possui elementos que remetem a uma maior formalização e a uma gerência mecânica aberta. Ocorre que, ao mesmo tempo em que o cerne do projeto se encontra em um modelo gerencial em rede (que por meio de um Núcleo de Planejamento e Gestão busca coordenar os diversos outros Núcleos do Projeto), o estabelecimento de um Termo de Parceria com a OSCIP Gestora exige mecanismos de acompanhamento, prestação de contas e controle que pendem para uma maior formalização e centralização de tarefas.

Por sua vez, a interação com os destinatários da ação determina a relação entre o operador e o destinatário, bem como o papel que aquele primeiro assume dentro da organização executora do projeto. Outrossim, essa dimensão refere-se ao contexto institucional no qual as organizações devem ajustar seu funcionamento a regras e procedimentos que contam com legitimidade e apoios sociais (NOGUEIRA, 1998).

O Plug Minas foi desenhado para atender às especificidades de seu público alvo, o que justifica seu desenho audacioso. As instituições executoras contam com relativa

discricionariedade, uma vez que diversas atividades são ofertadas (empreendedorismo, tecnologia e arte) nesse projeto, sendo que elas são executadas por Núcleos diferentes, os quais, por seu turno, são mantidos por ONG's que devem ser especializadas na atividade desenvolvida pelo referido Núcleo. Para que esses diversos agentes, como o Estado, a OSCIP Gestora, as ONG's e empresas privadas, executores e os Parceiros dos Núcleos possam atuar de forma harmônica eles devem possuir liberdade de ação e baixa formalização. Contudo, conforme consignado acima, a discricionariedade de atuação dos Núcleos não pode ser de tal modo que redunde em uma ação descoordenada. Por isso, certo grau de controle é oferecido pelos Núcleos de Planejamento e Gestão (NPG) cuja intenção não é criar uma estrutura hierarquizada e vertical, impondo determinações de cima para baixo. Ao contrário, certo controle se faz necessário, mas apenas orientar e dar suporte aos Núcleos.

3 Formulação de um programa de Apoio ao Desenvolvimento Juvenil

Januzzi (2011) afirma que a fase de formulação se refere aos processos e atividades relacionados à elaboração de possíveis soluções, encaminhamentos e programas para lidar com a questão recém-legitimada na agenda, para que, na sequência, possa-se escolher o rumo a seguir, optando por uma ou algumas das alternativas formuladas.

Kingdon (2003) procura responder à seguinte questão: por que alguns problemas se tornam importantes para um governo? Como uma ideia se insere no conjunto de preocupações dos formuladores de políticas, transformando-se em uma política pública? Para Kingdon (2003), a mudança da agenda é o resultado da convergência entre três fluxos: problemas (*problems*); soluções ou alternativas (*policies*); e políticas (*politics*). No fluxo dos problemas, a ação pode ser ativada por meio de três mecanismos básicos: indicadores; eventos, crises e símbolos; e também pelo feedback das ações governamentais (KINGDON, 2003).

Na época da concepção do Centro de Formação e Experimentação Digital, identificou-se um alto índice de violência e desemprego, associado à juventude na Grande Belo Horizonte. De acordo com a Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED) da Fundação João Pinheiro (MINAS GERAIS, 2007b), cerca de 47,6% dos jovens entre 15 e 17 e 21,6% dos jovens com idade entre 18 e 24 anos estavam desempregados em 2007, ano em que a política pública começou a ser idealizada. Sendo assim, infere-se

que o problema da juventude entrou na agenda governamental em Minas Gerais por meio de indicadores, levando o governo a identificar o jovem como receptor relevante das políticas públicas.

Dados do Índice de Vulnerabilidade Juvenil (IVJ) medido pela Fundação João Pinheiro (MINAS GERAIS, 2010) apontam que na dimensão “Evasão escolar e Trabalho”, em uma escala de 0 a 100, em que 100 indica maior vulnerabilidade, Belo Horizonte obteve um IVJ de 18,56 considerado positivo, porém ainda significativamente alto. Comparativamente, a cidade de Ribeirão das Neves, que faz parte da região abrangida pela política pública analisada neste trabalho, obteve a mesma nota nessa dimensão do indicador. Entretanto, quando comparadas na dimensão “Fecundidade e Homicídio”, observou-se um IVJ de 38,46 em Belo Horizonte e de 51,44 em Ribeirão das Neves. Esses dados somados à percepção de que a população jovem da cidade de Belo Horizonte em 2010 era de aproximadamente 35,61% e da cidade de Ribeirão das Neves era 37,73%, reforçam a necessidade de atenção às demandas desse segmento da população e a criação de políticas públicas voltadas para a juventude no Estado de Minas Gerais.

Formalmente, o Centro de Formação e Experimentação Digital (Plug Minas) se originou da revisão do Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG) de 2008-2011. O problema da juventude também entrou na agenda através do feedback das ações governamentais, uma vez que esta revisão considerou as ações isoladas e intergovernamentais já realizadas para o público juvenil (GONTIJO, 2010), mas que obtiveram resultados não tão significativos para a sociedade. No fluxo das soluções e alternativas, Kingdon (2003) coloca que as ideias geradas neste fluxo não estão necessariamente relacionadas à percepção de problemas específicos. Esse fluxo está associado ao conjunto de alternativas e soluções disponíveis (CAPELLA, 2005).

Em 2003, uma Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor (FEBEM) havia sido desativada na Região Metropolitana de Belo Horizonte e um decreto judicial indicava que o espaço obrigatoriamente deveria ser ocupado por iniciativas voltadas a juventude. Ao identificar esse espaço, o Estado convocou várias secretarias para fazer proposições sobre como ele seria utilizado (RESENDE *et al.*, 2017). Nesse levantamento de proposições, a Secretaria de Cultura propôs um projeto que tinha como eixo-norteador a arte e cultura digitais que foi definido com base na consultoria do Centro de Estudos e Sistemas Avançados do Recife (CESAR) e aceito pelas instâncias superiores do governo (RESENDE *et al.*, 2017).

No caso dessa política pública, foram feitas viagens para conhecer outros programas que tinham projetos que lidavam com a juventude, como São Paulo-SP e Recife-PE; reuniões e também houve a contratação de uma consultoria externa, do Centro de Estudos Avançados do Recife (CESAR) (RESENDE *et al.*, 2007). Ainda de acordo com Resende *et al.* (2017), um Empreendedor Público, responsável pela concepção de um projeto voltado para a juventude conhecido como “Valores de Minas” foi convidado a assumir o Plug Minas. Posteriormente, esse projeto originou o primeiro Núcleo do Plug Minas.

Em relação ao fluxo da Política, Kingdon (2003) aponta que as coalizões são construídas a partir de um processo de negociação política e barganha, diferente do que ocorre nos outros fluxos. Schattschneider (1960) afirma que ao definir alternativas, está se escolhendo também os conflitos com os quais lidar durante esse processo. Segundo Resende *et al.* (2017), observa-se nessa política pública uma concepção semelhante à multicêntrica, conceituada por Secchi *et al.* (2019) como a que “considera organizações privadas, organizações não governamentais, organismos multilaterais, redes de políticas públicas (policy networks), juntamente com atores estatais, protagonistas no estabelecimento das políticas públicas” em razão da intervenção integrada entre o setor público, o setor privado e terceiro setor para a construção de um espaço de referência para a juventude.

Resende *et al.* (2017) ressaltam a participação dos Empreendedores Públicos na concepção dessa política pública e na articulação entre os diversos atores, mediando os conflitos e alinhando os objetivos. Essa articulação entre os atores também era feita pelo diretamente pelo vice-governador do Estado, que foi peça-chave nos acordos de parcerias, principalmente o de mantenedores, evidenciando a prioridade dessa política pública dentro do Estado.

O programa Estado para Resultados também pode ser considerado na perspectiva do fluxo político, pois era a representação da mudança na condução dos processos dentro do Estado. Tanto que esse programa foi o responsável pela criação da figura do Empreendedor Público que teve papel central na concepção e implementação do Plug Minas (RESENDE *et al.*, 2017).

Kingdon (2003) acredita que os três fluxos citados anteriormente se juntam, nas palavras dele ocorre um *coupling*, quando as janelas de oportunidades estão abertas. E para ele, as janelas se abrem a partir do fluxo dos problemas e das políticas, sendo assim, o fluxo das soluções e dos problemas exerce apenas influência indireta para que

os problemas entrem na agenda. Cabe destacar como limitação deste artigo, a dificuldade de representação do momento em que as janelas de oportunidades referentes à política pública estudada se abriram e permitiram que a questão da juventude entrasse na agenda governamental.

Também é pertinente afirmar que todas as afirmações acima foram uma tentativa de explicar a concepção do Plug Minas tendo como referência um modelo aceito na literatura especializada. Nesse sentido, o modelo de Kingdon auxilia na interpretação da realidade, mas possui limitações por não conseguir explicar todos os fatores que influenciam a entrada de um problema na agenda governamental.

4 Implementação de um programa de Apoio ao Desenvolvimento Juvenil

A implementação de políticas públicas pode ser compreendida como o conjunto de ações realizadas por grupos ou indivíduos de natureza pública ou privada, as quais são direcionadas para a consecução de objetivos estabelecidos mediante decisões anteriores referindo-se às políticas (RUA, 1998). Tal definição concebe a implementação como as ações necessárias e adotadas para que uma política possa “sair do papel” e funcionar de forma efetiva.

No campo de análise das políticas públicas são poucos os estudos sistemáticos sobre os processos de implementação (PIMENTA DE FARIA, 2003). Segundo tal perspectiva, a ênfase das análises constantemente recaía-se sobre os processos decisórios focalizando os motivos pelos quais determinadas demandas se transformam em políticas.

Apenas ao longo dos anos 70 é que os estudos passaram a se voltar para o que ficou conhecido como *implementation gaps*, focalizando a diferença crítica existente entre o que se concebe em relação à determinada política e os resultados concretos obtidos após a sua execução.

Nesse sentido, Berman (1978) evidenciou que os resultados decepcionantes de diferentes políticas poderiam ser analisados de acordo com duas escolas de pensamento que se desenvolveram em resposta a tais falhas de implementação e situações de ineficácia, resultando em dois modelos ideias de execução das políticas, o modelo de implementação programada e o de implementação adaptativaⁱ identificando alguns parâmetros que associariam uma situação a um ou outro modelo. Segundo Secchi *et al.* (2019), a importância de compreender a implementação das políticas públicas está na

possibilidade de visualizar através de esquemas analíticos, o êxito ou os possíveis obstáculos presentes neste processo. Assim, buscou-se analisar a implementação do Centro de Formação e Experimentação Digital-Plug Minas.

Este projeto teve, de 2008 a dezembro de 2012, uma equipe composta em sua maioria por empreendedores públicos (RESENDE *et al.*, 2017). Além de uma intervenção integrada entre as esferas pública e privada, e do terceiro setor, como também já mencionado, houve uma articulação em rede de Núcleos autônomos em que as atividades formativas, de produção e experimentação digital eram desenvolvidas, gerenciados e executados por diferentes entidades demonstrando a constante necessidade do estabelecimento de relações de comprometimento e apoio, convencimento e mobilização dos diferentes atores e instâncias, para viabilização e efetividade das ações pretendidas. (NOGUEIRA, 2007).

A noção de rede ajuda a uma melhor compreensão da situação, pois redes de implementação sugere que políticas públicas são implementadas fundamentalmente através da articulação de agentes públicos e frequentemente também por agentes não governamentais em um campo interorganizacional (SILVA e MELO, 2000). A devida articulação da rede de parceiros e colaboradores, assim como o alinhamento estratégico dos diferentes núcleos com a missão e objetivos do projeto, ficou sob responsabilidade de uma Organização da Sociedade Civil (OSCIP) gestora, o Instituto Cultural Sérgio Magnani (CERQUEIRA e PORTELA, 2012). A gerência executiva que mantinha a função de mediar possíveis conflitos e integrar o planejamento estratégico do governo, as visões das diferentes secretarias envolvidas (de Cultura, de Esporte e Juventude) e as negociações com o mantenedor dos núcleos ficaram a cargo de uma empreendedora pública representante do Estado de Minas, responsável pelas decisões e deliberações do projeto (SILVA, 2014).

Dentro desse contexto inicial de implementação, não havia uma situação estruturada, ou seja, não havia alternativas já consolidadas de intervenção, ocasionando na escolha de um modelo adaptativo de implementação contingente às especificidades da política e, sobretudo do contexto institucional em questão (Berman, 1978)ⁱⁱ. Nesse sentido, de acordo com Silva (2014), a figura do empreendedor público foi importante no sentido de assumir a responsabilidade pelo projeto e o conduzir com certo grau de autonomia e de forma inovadora frente às políticas públicas para a juventude até então já implementadas, pois encarava o risco e a incertezaⁱⁱⁱ com propostas ousadas do ponto de vista do eixo norteador do projeto e da articulação com parcerias público-privadas.

Sua discricionariedade acabou complementando e incrementando a execução da política frente às metas estabelecidas.

Compreender a implementação nesse sentido como um aprendizado, ou *policy learning*, pode ser algo empiricamente mais consistente, buscando considerar elementos como mudanças e adaptação, além de encará-la como uma decisão política (SILVA e MELO, 2000). A cada reunião realizada durante o período inicial de implementação, a equipe de trabalho em questão decidia por meio de discussões^{iv} os eixos temáticos e as formas de ação. Houve o compartilhamento de ideias e conhecimentos que influenciaram e constituíram as soluções e articulações necessárias^v para os objetivos propostos pelo governo.

Silva e Melo (2000) recusam a ideia de que a implementação é uma etapa subsequente à formulação, mas um processo autônomo no qual decisões são tomadas e não apenas implementadas. A implementação, portanto, “cria” políticas, orienta novas políticas, é fonte de informação para a formulação de políticas, inovações, manutenção ou ajustes incrementais de metas e ações. Seguindo essa perspectiva, Rua (1998) também afirma que nem sempre a implementação se distingue do próprio processo de formulação, e em muitos casos, a implementação acaba sendo algo como “a formulação em processo”. Os problemas e soluções quando não conhecidos antecipadamente em sua totalidade aparecem à medida em que o processo avança. Segundo ela, a implementação é um processo interativo e continuado de tomada de decisões por grupos envolvidos com a política. Nesse processo de contínuo movimento de interação, as ações individuais em pontos estratégicos podem influenciar de forma considerável os resultados obtidos e as mudanças necessárias.

Nesse sentido, a implementação da política foi dada de forma adaptativa de acordo com o modelo descrito por Berman (1978) baseando-se mais na flexibilidade e não apenas na rigidez de objetivos e metas, considerando a existência e a importância do papel de outros atores sociais no processo de tomadas de decisão durante a implementação, incorporando-os, bem como concedendo uma maior autonomia e participação aos executores “da ponta” permitindo a redução dos problemas de execução. Silva e Melo (2000) mostram que a incorporação de *stakeholders* (grupos envolvidos e interessados) é importante na formulação e implementação de políticas, pois o desenho estratégico das políticas deve incluir os atores que a fornecem sustentação e mecanismos de negociação entre eles. Nesse sentido, a estratégia adotada pelo caso em questão pode ser considerada do tipo *bottom up* assegurando que as

escolhas e ações governamentais pudessem ser implementadas de “baixo para cima”, ou seja, considerando a discricionariedade dos implementadores e sua influência sobre a configuração da política pública (LIMA e D’ASCENZI, 2012), mesmo que a princípio tenha tido características associadas a uma abordagem *top down* no sentido de que as decisões políticas e objetivos foram definidos em um nível central sem elementos de participação social.

Esse “baixo grau” de hierarquização em relação aos executores da política teve, a partir da figura do empreendedor público, pontos positivos como agilidade no processo de implementação, discricionariedade, o acesso direto a alta cúpula do Estado como secretários e vice-governador, a possibilidade de lidar com o orçamento de forma direta desde o projeto estruturador, por constituírem uma equipe de profissionais vindos da iniciativa privada que possuíam habilidade de trabalhar com metas e resultados, além da alta capacitação dos envolvidos (RESENDE *et al.*, 2014), pontos que podem ser atribuídos como consequência do Estado para Resultados, que visava a garantia de uma maior agilidade^{vi} em relação à máquina do Estado convencional, maior flexibilidade na realização de serviços e multisetorialidade das ações. Este ponto também remete a política em questão a um modelo mais adaptativo de implementação, pois a conforma com o contexto político e administrado instituído no estado de Minas.

Ao analisar o processo de implementação é possível observar também alguns obstáculos. Um dos pontos que se pode destacar se refere ao “não pertencimento” de fato da equipe de empreendedores públicos responsáveis pelo projeto a uma secretaria específica. O grupo foi vinculado primeiramente à Secretaria de Juventude, logo depois à Secretaria da Cultura, mas não ocupavam lugares de fato em sua estrutura, devido à falta de espaço físico nos prédios aos quais funcionavam que pudesse comportar a equipe. Segundo Silva (2014) tal condição criou certo distanciamento entre o projeto e as secretarias, mesmo que estas tenham dado o suporte necessário à implementação do projeto na parte burocrática e demais trâmites exigidos.

Ademais, em relação ao processo de implementação da política, houve certa resistência por parte da comunidade local (SILVA, 2014) que, por falta de informações, tinha receio de ser construído no local um novo espaço de controle e ressocialização de jovens, como havia sido anteriormente. Cerqueira e Portela (2012) mostram como é notável o desconhecimento da comunidade em relação ao projeto e suas ações, mesmo depois de já implementado. Nogueira (2007) indica que as políticas e programas sociais podem constituir áreas de tensões e conflitos, e só podem ser executados através da

colaboração dos diferentes atores envolvidos, sendo preciso esforços contínuos no sentido de integrar visões e objetivos.

Apesar da tentativa de criar articulações com a associação de moradores no início do projeto e abertura de canais de participação em redes sociais, não se observa, ao analisar a política em questão, o elemento da participação social. Segundo Silva (2014) o que se observou na situação analisada foi um processo de formulação da política pública altamente concentrada nas bases tecnocráticas do Estado a ser implementada e gerida por empreendedores públicos. Nesses moldes, a implantação de ações empreendedoras não corresponderia necessariamente às demandas da sociedade mineira e interesses e aspirações do público alvo em questão, ao contrário, reforçou o ideal neoliberal do Choque de Gestão, marcado pelo instrumentalismo das técnicas gerenciais.

É importante ressaltar, ainda, que a imagem que se tem dos destinatários do programa e as hipóteses frente aos problemas associados à juventude influenciam em grande medida no processo de implementação das ações propostas (RODRIGUES e COSTA, 2005). Como dito anteriormente, o projeto em questão passou a ser idealizado a partir de índices de violência e desemprego associados à juventude em situação de vulnerabilidade social na cidade de Belo Horizonte, buscando a inserção dos jovens da rede pública de ensino em espaços de desenvolvimento pessoal e atividades de “capacitação” na área de cultura digital, arte, empreendedorismo e idiomas, com vistas à inserção autônoma no mundo do trabalho e à participação cidadã (MINAS GERAIS, s/d).

Esse olhar específico sobre o jovem o considera como solução e sujeito social frente ao seu próprio desenvolvimento, buscando meios de formá-lo visando a construção de seus próprios projetos de vida (FERREIRA e MEDEIROS, 2014), ao mesmo tempo em que busca capacitá-lo diante de uma realidade social desigual a qual “se insere” e um mercado de trabalho altamente excludente. O programa é de fato percebido de forma positiva pelos jovens participantes do projeto, no sentido de poderem estar mais aptos a enfrentar os desafios do mundo de trabalho e da vida social como um todo (MUNIZ e MEDEIROS, 2014). As oportunidades são aparentes, pois se cria um imaginário e estado de lugar ideal para o jovem, destoante daquele ao qual vivencia cotidianamente. Segundo Muniz e Medeiros (2014), a estrutura física, didática e tecnológica do projeto representa uma realidade que se distancia da realidade anteriormente experimentada e da comunidade em que se insere, e o projeto envolve,

dentre outras representações, perspectivas para o futuro (FERREIRA e MEDEIROS, 2014).

Entretanto, para compreender se de fato existe efetividade da política na vida do público alvo nessa direção, faz-se necessário estudos avaliativos no sentido de compreender o impacto das ações em suas vidas após a participação no projeto, a fim de inferir se realmente vem sendo capaz de promover o protagonismo da juventude tal qual se molda o anseio do governo.

5 Considerações Finais

O Plug Minas foi implementado em 2007 adotando a concepção de jovem como protagonista e sujeito responsável pela transformação da própria realidade na qual está inserido e da sociedade. Analisou-se o Projeto Plug Minas a partir de tipologia de projetos apresentada por Nogueira (1998) concluindo-se que esta possui elementos que a caracterizam como de baixa programabilidade e alta interação com os destinatários.

Adicionalmente, analisou-se o processo de formulação do projeto Plug Minas por meio do modelo dos múltiplos fluxos de Kingdon (2003), no qual se evidenciou que os indicadores exerceram influência no fluxo dos problemas. Além disso, problematizou-se o fluxo das soluções e alternativas e também o fluxo político com a abordagem multicêntrica de políticas públicas. Ressalta-se como limitação a dificuldade de representação da abertura das janelas de oportunidades propostas pelo modelo.

Em relação ao processo de implementação do projeto, observa-se a aproximação ao modelo adaptativo, principalmente quando considerados os parâmetros indicados por Berman (1978) que perpassam pela não resistência à mudança frente ao processo decisório e de planejamento da política, o pouco conhecimento em como alcançar os objetivos estabelecidos, a discricionariedade dos implementadores em adequar o projeto às especificidades do contexto institucional e sua influência sobre a configuração da política pública, a existência de uma baixa articulação inicial entre a rede de atores envolvidos e conseqüentemente um ambiente de interação e negociação capaz de influenciar o resultado das ações.

Referências Bibliográficas

ABAD, M. Las políticas de juventud desde la perspectiva de la relacion entre convivencia, ciudadanía y nueva condicion juvenil. Última Década, Viña del Mar, CIDPA, no 16, p. 119-155, mar, 2002.

ABRAMO, H. O uso das ações de adolescência e juventude no contexto brasileiro In: FREITAS, M. V. (Org.). Juventude e adolescência no Brasil: referências conceituais. São Paulo: Ação Educativa, 2005b.

BERMAN, P. Designing implementation to math policy situation: a contingency analysis of programmed and adaptative implementation. In: Annual Meeting of The American Political Science Association. October, 1978.

BERNARDI, M. M.E.; GUIMARÃES, T. B. Empreendedores públicos: uma experiência de gestão estratégica de pessoas na administração pública do estado de Minas Gerais. In: Congreso Internacional Del CLAD sobre La Reforma Del Estado y La Administración Pública, 13, Argentina: CLAD, Anais... 2008.

BRASIL. Lei nº 8.069 de 13 de julho de 2010. Dispõe sobre adoção; altera as Leis nos 8.069, de 13 de julho de 1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente, 8.560, de 29 de dezembro de 1992; revoga dispositivos da Lei no 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil, e da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1o de maio de 1943; e dá outras providências. Brasília-DF, 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/112010.htm>. Acesso em 06 de maio de 2015.

BRASIL. Lei nº 12.852 de 5 de agosto de 2013. Dispõe sobre os princípios e diretrizes das políticas públicas de juventude e do Sistema Nacional de Juventude – SINAJUVE. Brasília-DF, 2013. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12852.htm> . Acesso em: 06 de maio de 2015.

CAPELLA, C. N. “Formação da Agenda Governamental: Perspectivas Teóricas”. Trabalho apresentado no GT Políticas Públicas do XXIX Encontro Anual da ANPOCS, 25-29 de outubro, Caxambu: MG. 2005

CERQUEIRA, M.; PORTELA, P. PLUG MINAS: Espaço multisetorial de gestão e políticas públicas para a juventude. Relatório de Pesquisa. Fundação Getúlio Vargas, 2012. Disponível em: http://gvpesquisa.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/relatorio_cliu_-_projeto_plug_minas_-_michael_cerqueira_e_priscila_portela.pdf

CHANDLER, A. D. Strategy and structure. MIT Press, 1962.

FERREIRA, Selmara Mamede Simões; MEDEIROS, Regina de Paula. Juventudes e políticas públicas: construção de significados e participação juvenil no programa Plugminas. Revista Debates, Porto Alegre, v.8. n.2. p.161-181, mai-ago, 2014

GONTIJO, J. G. L. Gestão pública, desarticulação e concertação: um estudo empírico sobre coordenação e cooperação no âmbito das políticas para juventude em Belo Horizonte, 2010.

JANNUZZI, P. M. Monitoramento Analítico como ferramenta para aprimoramento da gestão de programas sociais. Revista da Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação, n.1, p.38-67, 2011.

KINGDON, J. Agendas, Alternatives, and Public Policies. 3a. Ed. New York: Harper Collins, 2003.

LARA, A. C. S. PLUG Minas: a gestão de um projeto social por uma OSCIP em Minas. III Congresso Consad de Gestão Pública. Disponível em: http://www.escoladegoverno.pr.gov.br/arquivos/File/Material_%20CONSAD/paineis_II_I_congresso_consad/painel_41/plug_minas_a_gestao_de_um_projeto_social_por_uma_oscip_em_minas_gerais.pdf. Acesso em: 1º de maio de 2015.

LIMA, L.L ; D'ASCENZI, L. Implementação de Políticas Públicas: perspectivas analíticas. VI Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social - ENAPEGS, São Paulo, 2012.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Cultura, Centro da Juventude de Minas Gerais/Plug Minas. s/d. Disponível em: <http://www.plugminas.mg.gov.br/portal/paginas/missao>. Acesso em 1º de maio de 2015.

MINAS GERAIS. Lei Delegada 174, de 26 de janeiro de 2007. Dispõe sobre o Grupo de Direção e Assessoramento do Quadro Geral de cargos de provimento em comissão e as funções gratificadas da Administração Direta do Poder Executivo, e dá outras providências. Belo Horizonte, 2007 a. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br>>. Acesso em: 05 de maio de 2015.

MINAS GERAIS. Pesquisa de emprego e desemprego. Fundação João Pinheiro. Ano 2007b. Disponível em: < <http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/boletim-ped-rmbh-anual/105-boletim-ped-2007/file>>. Acesso em 05 de maio de 2015.

MINAS GERAIS. Plano mineiro de desenvolvimento integrado 2007-2023. Belo Horizonte: Ed. Rona, 2007c. Disponível em <http://www.planejamento.mg.gov.br/> Acesso em 1º de maio de 2015.

MINAS GERAIS. Plano Plurianual de Ação Governamental 2008-2011. Belo Horizonte, 2008.

Minas Gerais, Secretaria de Estado de Cultura. Centro da Juventude de Minas Gerais/Plug Minas. Centro da Juventude de Minas Gerais/Plug Minas: Diretrizes de Planejamento e Gestão. Belo Horizonte, 2008b. Documento Interno.p. 14.

MINAS GERAIS. Índice de Vulnerabilidade Juvenil. Ano 2010. Disponível em: < <http://www.juventude.mg.gov.br/cidades>>. Acesso em 05 de maio de 2015.

MUNIZ, Luciano Borges; MEDEIROS, Regina de Paula. Representações juvenis sobre o mundo do trabalho atual: ser trabalhador para os jovens participantes do Plug Minas. Trabalho & Educação | Belo Horizonte. v.23. n.2, p.57-75, mai-ago, 2014.

NOGUEIRA, R. M. Los proyectos sociales: de la certeza omnipotente AL comportamiento estratégico. Comosión Economica para América Latina y El Caribe. Serie Políticas Sociales, n. 24. 1998.

NOGUEIRA, R. M. Desafíos estratégicos en la implementación de programas sociales. In: Entre el diseño y la evaluación : el papel crucial de la implementación de los programas sociales / Juan Carlos Cortázar Velarde, editor. B a n c o I n t e r a m e r i c a n o d e D e s a r r o l l o: enero, 2007.

PIMENTA DE FARIA, C. A. Idéias, conhecimento e políticas públicas. Um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. In: RBCS Vol.18 nº 51 fevereiro, 2003.

RODRIGUES, H. S.; COSTA, B. L. D. Políticas Públicas e Projetos para a Juventude: uma análise comparativa de pressupostos e contextos institucionais de suas iniciativas. Fundação João Pinheiro. Texto para discussão nº20. Belo Horizonte, outubro de 2005.

RUA, Maria das Graças. Análise de Política Públicas: Conceitos Básicos In: O Estudo da Política: Tópicos Seleccionados ed.Brasília : Paralelo 15, 1998. Disponível em: <portal.mda.gov.br/o/1635738>

SCHATTSCHEIDER, E. E. The semisovereign people: a realist's view of democracy in America. Nova York: Holt, Rinehart and Winston, 1960.

SECCHI, L.; COELHO, F.S.; PIRES, V. Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos/ Leonardo Secchi. -- 2.ed.São Paulo: Cengage Learning, 2019. 3ed.

SILVA, P. L. B.; MELO, M. A. B. de. O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. Núcleo de Estudos de Políticas Públicas – NEPP. Caderno nº48. Unicamp: Campinas, 2000.

RESENDE, T. C.; EMMENDOERFER, M. L.; VALARADES, J. L.; LIMA, A.A.T.F.C . Atuação de empreendedores públicos na formulação de um programa de apoio ao desenvolvimento juvenil. Revista de Administração da Universidade Federal de Santa Maria, v. 10, n. 2, p. 318-337, 2017.

SILVA, T.C.R. da. Análise do Trabalho de Empreendedores Públicos no Programa Plug Minas sobre a ótica do ciclo de políticas públicas.Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, Minas Gerais, 2014.

SPOSITO, M. P. (coord.), (1997). Estudos sobre juventude em educação. Revista Brasileira de Educação, São Paulo, no 5/6, p. 37-52, maio-dez. (Número especial sobre Juventude e Contemporaneidade) , (2002). Juventude e escolarização (1980/1998). Brasília: MEC/INEP/Comped (Estado do Conhecimento, 7).

SPOSITO, M. P.; CARRANO, P. Juventud y políticas publicas en Brasil. In: Politicas publicas de juventud en America Latina. Políticas nacionales. Viña del Mar, Chile: Centro de Investigación y Difusión Poblacional de Achupallas – CIDPA, p. 265-303, julio 2003.

Notas

ⁱ O modelo de implementação programada pressupõe que os problemas e questões de uma política podem ser minimizados pela programação dos procedimentos de implementação, buscando evitar situações não previstas. Essa perspectiva preza pela eficiência administrativa e pelo sucesso da política em que a importância maior se encontra no planejamento. O tipo de estratégia utilizado assegura que as escolhas e ações governamentais devam ser precisamente

executadas buscando meios para alcançar os fins claramente planejados e estabelecidos. Para isso, entende-se que a autonomia dos responsáveis pela execução de uma política seja limitada e seu comportamento devidamente monitorado, pautando-se ainda pela redução do número de envolvidos no processo. Há, desta forma, uma maior centralidade nas tomadas de decisão. De maneira oposta, o modelo de implementação adaptativa compreende que não é possível prever e controlar todos os fatores críticos para o sucesso ou fracasso de uma política, considerando a existência da incerteza e da mudança perante o planejamento. Baseia-se então na flexibilidade e não na rigidez de objetivos e metas, considerando a existência e a importância do papel de outros atores sociais no processo decisório, de formulação e implementação e eventualmente a discricionariedade dos atores acaba complementando e até mesmo melhorando a execução das ações, favorecendo assim, um processo de “aprendizagem” de acordo com as informações e especificidades surgidas no contexto cotidiano da implementação. De acordo com Berman (1978), não há uma maneira universal considerada a melhor dentre outras para a implementação de uma política. O modelo de implementação adotado deve ser contingente à natureza da política e ao contexto institucional a qual será implementada. Tais especificidades influenciarão na escolha pela implementação adaptativa ou programada, ou pela combinação de ambas em diferentes “graus”.

ⁱⁱ Nesse sentido, o primeiro parâmetro indicado por Berman (1978) da adequação de políticas ao modelo programado ou ao modelo adaptativo, se refere ao escopo da mudança no sistema de implementação, no caso de modelos mais adaptativos, não há tanta resistência à mudança frente ao processo decisório e de planejamento.

ⁱⁱⁱ O segundo parâmetro apontado por Berman (1978) é o grau de certeza da tecnologia, em situações que se tem pouco conhecimento em como alcançar os objetivos estabelecidos, a discricionariedade dos executores permite que a tecnologia possa se adequar às especificidades do contexto de implementação.

^{iv} O terceiro parâmetro assinalado por Berman (1978) é o nível do conflito sobre objetivos existente no processo de implementação, o modelo adaptativo considera a existência de tensões e diversidades de interesses em um contexto de negociação entre os diferentes atores envolvidos e interessados que influencia no resultado das ações.

^v O quarto parâmetro apontado por Berman (1978) é o grau de articulação do arranjo institucional da política, o modelo adaptativo se encaixa melhor em situações em que há pouca articulação entre a rede de atores envolvidos, permitindo interações e coordenação de interesses durante a implementação.

^{vi} O quinto parâmetro indicado por Berman (1978) é a estabilidade do ambiente, o modelo adaptativo permite que caso haja alguma instabilidade no ambiente os responsáveis pela execução e implementação da política tenham capacidade e poder de negociação para se adequar a ela.