

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
Faculdade de Filosofia e Ciências Sociais
Departamento de Ciências Políticas

Ana Paula Šalej Gomes

**DILEMAS CONTEMPORÂNEOS NA ANÁLISE DAS
POLÍTICAS SOCIAIS:
*O CASO DO MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE***

Belo Horizonte
2007

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

Ana Paula Šalej Gomes

**DILEMAS CONTEMPORÂNEOS NA ANÁLISE DAS
POLÍTICAS SOCIAIS:**

O CASO DO MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado do Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito para obtenção para do título de Mestre em Ciências Políticas.

Orientadora: Professora Marlise Matos

Belo Horizonte
2007

FOLHA DE APROVAÇÃO

Para minha família.

AGRADECIMENTOS

Agradecer é um ato importante de nossa vida. Implica em reconhecer que não estamos sós. Com certeza nessa caminhada nunca estive só. Por isso não poupo esforços para agradecer a todos que de forma direta ou indireta contribuíram para mais esta conquista.

Meus sinceros agradecimentos

... aos professores do Departamento de Ciências Políticas pelo acolhimento, pelos ensinamentos e pela oportunidade de aprender;

... a minha orientadora, Marlise Matos, por acreditar, por estar junto, por me apoiar e me orientar tornando esta dissertação possível e fazendo do seu processo de desenvolvimento um momento singular de amadurecimento acadêmico, profissional e pessoal;

... aos meus colegas de mestrado, em especial, a Mariana por sua eterna disposição em me ajudar;

... aos funcionários da Fafich, especialmente Adilsa e Alessandro, pelo empenho sempre que precisei de apoio;

... aos professores Diana Sawyer e Frederico Melo por me apresentar o método GoM;

... ao Secretario Jorge Nahas e ao Professor David pelo apoio a concretização deste estudo de caso e ao meu trabalho na SMPS sem o qual eu não teria conhecido os desafios das políticas sociais;

... aos colegas da SMPS, em especial a Carla Andréia Ribeiro, pelo estímulo constante, compreensão e empenho nos momentos de minha ausência;

... aos demais colegas da PBH pela ajuda na definição e viabilização da pesquisa, sem a qual ela não teria sido impossível;

... aos meus amigos que puderam entender a ausência e torcer, em especial, a Ciwa que sempre me aconselha e “põe para frente”;

... ao meu tio Bogdan e ao Luciano pelo exemplo e pela “insistência” carinhosa e
desafiante;

...ao meu pai, por me ensinar o valor do conhecimento;

... a minha vó Marta, a quem muito admiro, que mesmo sem entender muito bem o
que tudo isso significa, aceitou minha ausência e torceu por mim;

... a minha mãe Ana, minha irmã Fernanda e meu irmão Stefan por me preservar,
entender a minha ausência e sempre acreditar em mim, com muito orgulho de ter
pessoas tão especiais ao meu lado;

... ao Henrique, com muito amor, pelo apoio incondicional que me dá hoje e sempre,
indo além de tudo que se possa esperar de um companheiro e amigo, até estudar
GoM. Sem esta pessoa tão especial ao meu lado, com certeza, tudo seria muito
mais difícil;

... a Rê por tudo que ela significa na história de vida de nossa família;

... a Deus, pela fé que me ajuda a enfrentar momentos desafiadores como foi esse.

RESUMO

Em seu constante processo de transformação o Estado se depara com o problema das desigualdades. O trabalho analisará as políticas sociais sob a égide da justiça social, com destaque para a dicotomia entre redistribuição e reconhecimento. Apoiando-se na literatura sobre exclusão e na proposta de construção de um paradigma bidimensional ele apresenta o caso das políticas sociais de Belo Horizonte. Na análise deste caso, a partir da pesquisa documental e empírica dos programas sociais do município, toma como referência a lógica fuzzy e usa o método *Grade of Membership-GoM*, para agrupar os diversos programas a partir de sua percepção de injustiça social. Ao mostrar a importância da integração das perspectivas da redistribuição e do reconhecimento na formulação e implementação de políticas sociais adequadas às demandas do nosso tempo, o estudo recupera outras dimensões e categorias importantes na estruturação da agenda social, como por exemplo o território, os grupos sociais, a focalização, a universalização e a intersetorialidade.

ABSTRACT

In its constant process of transformation, the State faces the problem of the inequalities. This work will analyze the social politics under the view of social justice, with prominence for the dichotomy between redistribution and recognition. Supporting in literature on exclusion and on the proposal of construction of a bidimensional paradigm, it presents the case of the social policies of Belo Horizonte. In the analysis of this case through empirical and documentary research of the social programs of Belo Horizonte, it takes as reference the fuzzy logic and uses the method of Grade of Membership (GoM) to group the diverse programs by its perception of social injustice. When showing the importance of the integration of the perspectives of the redistribution and the recognition in the formularization and implementation of social politics adjusted to the demands of our time, the study recoups other important dimensions and categories in the structuring of the social agenda, such as social territory, groups, focalization, universalization and the intersetorality.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Espectro redistribuição/reconhecimento	83
Figura 2 – Conjuntos Discretos x Nebulosos.....	102
Figura 3 – Critério de corte para a classificação dos programas da PBH nos perfis puros (extremos) e mistos (intermediários).....	115
Figura 4 – Distribuição dos programas sociais da PBH, a partir da sua classificação nos perfis puros e misto, de acordo com o grau de pertencimento ao perfil 1 .	116
Figura 5 – Distribuição dos elementos referidos aos tipos de INJUSTIÇA SOCIAL (FRASER) para os Programas da PBH classificados no Perfil Puro 1 – Focalizante e Territorial.....	117
Figura 6 - Distribuição dos elementos de acesso dos indivíduos e famílias aos Programas Sociais da PBH, classificados no Perfil Puro 1 – Focalizante e Territorial.....	118
Figura 7 - Distribuição dos elementos característicos do indivíduo, segundo sua consideração para inserção no programa, de acordo com a classificação dos Programas Sociais da PBH, classificados no Perfil Puro 1 – Focalizante e Territorial.....	119
Figura 8 - Distribuição dos elementos que o programa procura remediar/promover, de acordo com a classificação dos Programas Sociais da PBH, referentes ao Perfil Puro 1 – Focalizante e Territorial	120
Figura 9 - Distribuição dos elementos de OUTROS aspectos que os programas procura remediar/promover, de acordo com a classificação dos Programas Sociais da PBH, referentes ao Perfil Puro 1 – Focalizante e Territorial	121
Figura 10 – Distribuição dos elementos referidos aos tipos de INJUSTIÇA SOCIAL (FRASER) para os Programas da PBH classificados no Perfil Puro 2 – Universalizante.....	123
Figura 11-Distribuição dos elementos de acesso dos indivíduos e famílias aos Programas Sociais da PBH, classificados no Perfil Puro 2 – Universalizante..	124
Figura 12 - Distribuição dos elementos característicos do indivíduo, segundo sua consideração para inserção no programa, de acordo com a classificação dos Programas Sociais da PBH, classificados no Perfil Puro 2 – Universalizante..	124
Figura 13 - Distribuição dos elementos que o programa procura remediar/promover, de acordo com a classificação dos Programas Sociais da PBH, referentes ao Perfil Puro 2 – Universalizante	126
Figura 14 - Distribuição dos elementos de OUTROS aspectos que os programas procura remediar/promover, de acordo com a classificação dos Programas Sociais da PBH, referentes ao Perfil Puro 2 - Universalizante	127
Figura 15 – Distribuição dos elementos referidos aos tipos de INJUSTIÇA SOCIAL (FRASER) para os Programas da PBH classificados no Perfil Misto 3 – Focalizante/Identitário	129
Figura 16 - Distribuição dos elementos de acesso dos indivíduos e famílias aos Programas Sociais da PBH, classificados no Perfil Misto 3 – Focalizante/Identitário	130
Figura 17 - Distribuição dos elementos característicos do indivíduo, segundo sua consideração para inserção no programa, de acordo com a classificação dos Programas Sociais da PBH, classificados no Perfil Misto 3 – Focalizante/Identitário	131

Figura 18 - Distribuição dos elementos que o programa procura remediar/promover, de acordo com a classificação dos Programas Sociais da PBH, referentes ao Perfil Misto 3 – Focalizante/Identitário	132
Figura 19 - Distribuição dos elementos de OUTROS aspectos que os programas procura remediar/promover, de acordo com a classificação dos Programas Sociais da PBH, referentes ao Perfil Misto 3 – Focalizante/Identitário.....	133
Figura 20 – Distribuição dos elementos referidos aos tipos de INJUSTIÇA SOCIAL (FRASER) para os Programas da PBH classificados no Perfil Misto 4 – Universalizante-Territorial	135
Figura 21 - Distribuição dos elementos de acesso dos indivíduos e famílias aos Programas Sociais da PBH, classificados no Perfil Misto 4 – Universalizante-Territorial.....	136
Figura 22 - Distribuição dos elementos característicos do indivíduo, segundo sua consideração para inserção no programa, de acordo com a classificação dos Programas Sociais da PBH, classificados no Perfil Misto 4 – Universalizante-Territorial.....	137
Figura 23 - Distribuição dos elementos que o programa procura remediar/promover, de acordo com a classificação dos Programas Sociais da PBH, referentes ao Perfil Misto 4 – Universalizante-Territorial.....	138
Figura 24 - Distribuição dos elementos de OUTROS aspectos que os programas procura remediar/promover, de acordo com a classificação dos Programas Sociais da PBH, referentes ao Perfil Misto 4 – Universalizante-Territorial.....	139
Figura 25 – Distribuição dos elementos referidos aos tipos de INJUSTIÇA SOCIAL (FRASER) para os Programas da PBH classificados no Perfil Misto 5 – Territorial Identitário	141
Figura 26 - Distribuição dos elementos de acesso dos indivíduos e famílias aos Programas Sociais da PBH, classificados no Perfil Misto 5 – Territorial Identitário	142
Figura 27 - Distribuição dos elementos característicos do indivíduo, segundo sua consideração para inserção no programa, de acordo com a classificação dos Programas Sociais da PBH, classificados no Perfil Misto 5 – Territorial Identitário	143
Figura 28 - Distribuição dos elementos que o programa procura remediar/promover, de acordo com a classificação dos Programas Sociais da PBH, referentes ao Perfil Misto 5 – Territorial Identitário.....	144
Figura 29 - Distribuição dos elementos de OUTROS aspectos que os programas procura remediar/promover, de acordo com a classificação dos Programas Sociais da PBH, referentes ao Perfil Misto 5 – Territorial Identitário.....	145
Figura 30 – Distribuição dos Programas segundo as Temáticas por perfil	148
Figura 31 – Acesso universal por perfil	149
Figura 32 – Importância dos tipos de injustiça por Perfil	150
Figura 33 – Grupo etário como determinante de acesso, por perfil.....	151
Figura 34 - Território como determinante de acesso, por perfil.....	152
Figura 35 – Socialização por perfil	153
Figura 36 – Intersetorialidade e Relação com Outros Programas da PBH	154
Figura 37 – Perfis por Estrutura Organizacional da PBH	155
Figura 38 – Processo de análise de política proposto por DUNN	186
Figura 39 – Tipos de análise de política propostos por HOGWOOD e GUNN	188

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Número de Programas Sociais da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte em 2006	99
Tabela 2 – Freqüências marginais, probabilidades estimadas e fatores descritores dos perfis extremos	107

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Paralelo conceitual entre os paradigmas da redistribuição e do reconhecimento segundo Nancy Fraser	82
Quadro 2 – Programas Sociais executados pela Secretaria Municipal de Políticas Sociais de Belo Horizonte - 2006	91
Quadro 3 – Programas Sociais executados pela Secretaria Municipal Adjunta de Abastecimento de Belo Horizonte - 2006	92
Quadro 4 – Programas Sociais executados pela Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social de Belo Horizonte - 2006.....	93
Quadro 5 – Programas Sociais executados pela Secretaria Municipal Adjunta de Direitos de Cidadania de Belo Horizonte - 2006	94
Quadro 6 – Programas Sociais executados pela Secretaria Municipal Adjunta de Esportes de Belo Horizonte - 2006	95
Quadro 7 – Programas Sociais executados pela Secretaria Municipal de Educação de Belo Horizonte - 2006.....	95
Quadro 8 – Programas Sociais executados pela Secretaria Municipal de Saúde de Belo Horizonte - 2006	96
Quadro 9 – Programas Sociais executados pela Fundação Municipal de Cultura de Belo Horizonte - 2006	96
Quadro 10 – Descrição dos perfis extremos segundo maiores probabilidades de respostas às variáveis.....	112
Quadro 11 – Programa da PBH classificados no Perfil Puro 1 – Focalizante e Territorial.....	122
Quadro 12 - Programa da PBH classificados no Perfil Puro 2 – Univesalizante	128
Quadro 13 - Programa da PBH classificados no Perfil Misto 3 – Focalizante/Identitário	134
Quadro 14 - Programa da PBH classificados no Perfil Misto 4 – Universalizante-Territorial.....	140
Quadro 15 - Programa da PBH classificados no Perfil Misto 5 – Territorial Identitário	146
Quadro 16 – Caracterização Geral dos Perfis por Eixo de Análise	147
Quadro 17 – Distribuição dos Programas por temática e perfis	154
Quadro 18 – Modelos propostos pelas tipologias estudadas de acordo com as categorias enfatizadas em sua proposta analítica	184
Quadro 19 - Nosso mapa analítico.....	189
Quadro 20 - Rede Municipal de Educação.....	220
Quadro 21 - Distribuição das unidades assistenciais do SUS-BH - 2005	224

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABRINQ	– FUNDAÇÃO ABRINQ PELOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE
ACS	– AGENTE COMUNITÁRIOS DE SAÚDE
ANPOCS	– ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM CIÊNCIAS SOCIAIS
BENVINDA	– CENTRO DE APOIO À MULHER
BNH	– BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO
CERSAM	– CENTROS DE REFERÊNCIA EM SAÚDE MENTAL
CIPS	– CÂMARA INTERSETORIAL DE POLÍTICAS SOCIAIS
CLT	– CONSOLIDAÇÃO DAS LEIS DO TRABALHO
CRASS	– CENTRO DE REFERÊNCIA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL
DATAPREV	– EMPRESA DE TECNOLOGIA E INFORMAÇÕES DA PREVIDÊNCIA SOCIAL
ESF	– EQUIPES DE SAÚDE DA FAMÍLIA
FGTS	– FUNDO DE GARANTIA POR TEMPO DE SERVIÇO
FUNABEM	– FUNDAÇÃO NACIONAL DE BEM ESTAR DO MENOR
FUNDEF	– FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO FUNDAMENTAL E DE VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO
GOM	– GRADE OF MEMBERSHIP
IAPS	– INSTITUTOS DE APOSENTADORIA E PENSÃO
IAPAS	– INSTITUTO DE ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA DA PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL
IBGE	– INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA
IDH	– ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO
IGD	– ÍNDICE DE GESTÃO DESCENTRALIZADA
INAMPS	– INSTITUTO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA MÉDICA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL
INAN	– INSTITUTO NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO

INPS	– INSTITUTO NACIONAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL
ILPI	– INSTITUIÇÃO DE LONGA PERMANÊNCIA PARA IDOSOS
IQVU	– ÍNDICE DE QUALIDADE DE VIDA URBANA
IVS	– ÍNDICE DE VULNERABILIDADE SOCIAL
LBA	– LEGIÃO BRASILEIRA DE ASSISTÊNCIA
MDS	- MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL
NAF	- NÚCLEO DE APOIO À FAMÍLIA
NEPP	– NÚCLEO DE ESTUDOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINAS
NIAT	– NÚCLEO INTEGRADO DE APOIO AO TRABALHO
NOB	– NORMA OPERACIONAL BÁSICA
OCDE	– ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO
OIT	– ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO
OP	– ORÇAMENTO PARTICIPATIVO
PAM	– POSTOS DE ASSISTÊNCIA MÉDICA
PASEP	– PROGRAMA DE FORMAÇÃO DO PATRIMÔNIO DO SERVIDOR PÚBLICO
PBH	– PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE
PIB	– PRODUTO INTERNO BRUTO
PIS	– PROGRAMA DE INTEGRAÇÃO SOCIAL
PNAS	– POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL
PPA	– PLANO PLURIANUAL
PPAG	– PLANO PLURIANUAL DE AÇÃO GOVERNAMENTAL
PROCON	– GRUPO EXECUTIVO DE PROTEÇÃO AO CONSUMIDOR
PROMETI	– PROJETO DE MERCADO DE TRABALHO INCLUSIVO
PSF	– PROGRAMA SAÚDE DA FAMÍLIA
PT	– PARTIDO DOS TRABALHADORES
RME	– REDE MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

SAN	– SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL
SCOMPS	– SECRETARIA MUNICIPAL DE COORDENAÇÃO DA POLÍTICA SOCIAL
SINE	– SISTEMA NACIONAL DE EMPREGO -
SMAAS	– SECRETARIA MUNICIPAL ADJUNTA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL
SMADC	– SECRETARIA MUNICIPAL ADJUNTA DE DIREITOS DE CIDADANIA
SMAES	– SECRETARIA MUNICIPAL ADJUNTA DE ESPORTES
SMED	– SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO
SMPS	– SECRETARIA MUNICIPAL DE POLÍTICAS SOCIAIS
SMSA	– SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE
SNAS	– SECRETÁRIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL
SOSF	– SERVIÇO DE ORIENTAÇÃO SOCIOFAMILIAR
SUAS	– SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL
SUS	– SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE
UMEIS	– UNIDADES MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO INFANTIL
UPA	– UNIDADE DE PRONTO ATENDIMENTO
UPS	– UNIDADES DE PLANEJAMENTO

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	18
2 POLÍTICAS SOCIAIS, O ESTADO EM BUSCA DE JUSTIÇA SOCIAL	22
2.1 O QUE SÃO POLÍTICAS SOCIAIS.	23
2.2 ESTADO MODERNO, POLÍTICAS SOCIAIS E DIREITOS DE CIDADANIA - PERCURSO HISTÓRICO DO ESTADO COM ÊNFASE NA FUNÇÃO SOCIAL	24
2.2.1 ESTADO LIBERAL	26
2.2.2 O ESTADO SOCIAL.....	31
2.2.3 A CRISE DO ESTADO SOCIAL.....	35
2.3 O EXERCÍCIO DAS FUNÇÕES SOCIAIS DO ESTADO.....	40
3 AS POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL E EM BELO HORIZONTE	41
3.1 BREVE HISTÓRIA DAS POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL.....	42
3.2 EVOLUÇÃO DA AGENDA SOCIAL BRASILEIRA NAS ÚLTIMAS TRÊS DÉCADAS	47
3.3 DESCENTRALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS BRASILEIRAS	52
3.4 EIXOS DA GESTÃO DA PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE DESDE 1993.....	54
3.4.1 A IMPLANTAÇÃO DE EXPERIMENTOS DE GOVERNANÇA	55
3.4.2 O INVESTIMENTO EM RECURSOS DE PLANEJAMENTO.....	58
3.4.3 AS REFORMAS ADMINISTRATIVAS.....	61
3.5 ELEMENTOS PECULIARES DA GESTÃO SOCIAL EM BELO HORIZONTE.....	64
4 EIXOS ESTRUTURADORES DAS POLÍTICAS SOCIAIS	67
4.1 A DESIGUALDADE E O RECONHECIMENTO COMO EIXOS ESTRUTURADORES EM COMPETIÇÃO	67
4.2 A EXCLUSÃO SOCIAL COMO NOVO EIXO ESTRUTURADOR DA AGENDA	74
4.3 A CONSTRUÇÃO DE UM NOVO PARADIGMA	79
5 ANÁLISE DAS POLÍTICAS SOCIAIS SOB O PARADIGMA BIDIMENSIONAL DA JUSTIÇA: O CASO DE BELO HORIZONTE.....	84
5.1 METODOLOGIA	84
5.2 ESCOLHA DOS CASOS A SEREM ANALISADOS	87
5.3 TÉCNICAS DE COLETA DE DADOS	97
5.4 TÉCNICAS DE ANÁLISE DE DADOS.....	100
5.5 O MÉTODO GRADE OF MEMBERSHIP – GoM.....	102
5.6 O PROCESSAMENTO DOS RESULTADOS	105
5.7 EM BUSCA DOS RESULTADOS	106
5.7.1 OS PERFIS EXTREMOS	107
5.7.2 OS PERFIS DE REFERÊNCIA	114
5.7.2.1 PERFIL FOCALIZANTE E TERRITORIAL (PERFIL 1- PURO).....	116
5.7.2.2 PERFIL UNIVERSALIZANTE (PERFIL 2 - PURO).....	122

5.7.2.3 PERFIL FOCALIZANTE E IDENTITÁRIO (PERFIL 3 – MISTO).....	128
5.7.2.4 PERFIL UNIVERSALIZANTE-TERRITORIAL (PERFIL 4 - MISTO)	134
5.7.2.5 PERFIL TERRITORIAL IDENTITÁRIO (PERFIL 5 - MISTO)	140
5.7.3 ALGUMAS CONSIDERAÇÕES GERAIS.....	146
6 CONCLUSÃO	157
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	164
APÊNDICE A – Políticas Públicas e sua Análise	174
APÊNDICE B – Construção da <i>Rationale</i> que Vincula o Estado à Justiça.....	192
APÊNDICE C – Trajetória das Políticas Setoriais no Brasil.....	199
APÊNDICE D - A Organização da Gestão Social na Prefeitura Municipal de Belo Horizonte em 2006	206
APÊNDICE E – Questionário	227
ANEXO A – Organograma da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte.....	231
ANEXO B – Organograma da Secretaria Municipal de Políticas Sociais da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte.....	232
ANEXO C – Método Grade of Membership - GoM.....	233

1 INTRODUÇÃO

Esta dissertação, apresentada ao Curso de Mestrado em Ciência Política, trata do tema políticas sociais. Falar das políticas sociais constitui um desafio. Isto se deve, dentre outros, às inúmeras abordagens teóricas aplicáveis ao tema. Em nosso caso nos propomos a analisá-las sob a égide das teorias mais contemporâneas da justiça social. Tomamos como premissa que é através das políticas sociais que o Estado materializa suas intenções de prover as condições necessárias ao estabelecimento da justiça social. Partindo do pressuposto que as políticas sociais são políticas públicas, nos empenhamos em analisar seus objetivos, considerando, que a injustiça estaria na gênese do estabelecimento da função social do Estado.

O Estado não é um fenômeno estático, apresenta dinâmica marcada pela criação e recriação de relações entre diferentes grupos ou classes, associados a diferentes modos de produção que foram, por sua vez, resultantes de mudanças na estrutura da sociedade e nas relações sociais correspondentes. Foi na era moderna que a noção de Estado limitado pela lei, provedor da ordem e garantidor da justiça ganhou relevância. Temos no Estado Liberal e no Estado Social a origem da discussão sobre as políticas sociais, ou seja, sobre as ações do governo para melhorar a qualidade de vida da população, visando enfim a promoção do bem-estar social. A percepção da justiça como igualdade característica do Estado Liberal evolui para a discussão das desigualdades, num enfoque multidimensional, como problema de Estado, problema do Estado Social. O Estado Social - de Bem-Estar ou da Providência – tem como função amenizar as diferenças econômicas e sociais exacerbadas pelo Estado Liberal. Propõe-se a fazê-lo através de políticas distributivas e da afirmação de uma nova categoria de direitos, os direitos sociais, transferindo a discussão da justiça para uma lógica redistributiva.

Na década de 1970, as bases estruturais do Estado Social clássico encontravam-se profundamente alteradas. A crise do Estado Social deixa um vácuo: Neoliberal? Democrático de direitos? Qual o Estado substituirá o Estado Social? Mesmo que ainda não se tenha essa resposta, já se sabe que o mundo contemporâneo é marcado por grandes transformações - são mudanças e novidades que impõem desafios e propulsionam o processo de redesenho das fronteiras do político: colapso

dos regimes de estado socialistas na Europa Central e do Leste; crise das ideologias políticas do marxismo e do socialismo; modificações no liberalismo e na democracia; globalizações; diversidade de movimentos sociais (ambientalistas, pacifistas, feministas, dentre outros). Tudo isso impacta as demandas por direitos e por bem-estar. O Estado se depara com as questões da pluralidade cultural e do pluralismo político e da exclusão social.

A percepção das desigualdades mudou através dos tempos. A coexistência dos paradigmas redistributivo e do reconhecimento nos remete a, pelo menos, dois eixos de análise das desigualdades, as desigualdades materiais e as desigualdades de reconhecimento identitário. No mundo atual as disputas por reconhecimento coexistiriam com as desigualdades materiais exacerbadas, portanto, devemos considerar os dois tipos de desigualdades. Habitualmente são abordadas de forma dicotômica somando-se a diversos binarismos típicos do nosso tempo. As desigualdades materiais consideram que as injustiças são sócio-econômicas. No caso do reconhecimento, a compreensão relativa ao tema da injustiça é cultural.

Nancy Fraser (2002) alerta que a justiça requer hoje simultaneamente tanto reconhecimento como redistribuição - nenhuma delas, sozinha, seria suficiente para solucionar as injustiças sociais. Elas correspondem a compreensões distintas de injustiça que se reintegradas nos permitirão chegar a um quadro mais adequado das demandas de nosso tempo. A autora se propõe a criar um paradigma bi-dimensional de análise da justiça social que permitiria a análise de projetos e programas governamentais destinados a remediar as injustiças. É sobre esta proposição construímos nossa hipótese: minha hipótese é a de que conseguiremos confirmar a teoria de Nancy Fraser reforçando seu paradigma bidimensional “a justiça hoje requer tanto redistribuição como reconhecimento, nenhuma delas, sozinha, é suficiente” (1996, p.5). Consideramos que a análise dos programas sociais da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte nos permitiria avaliar empiricamente a proposta da autora.

Apesar de o recorte analítico ter partido da proposição do paradigma bidimensional de Nancy Fraser, com a evolução do estudo introduzimos outras referências teóricas importantes para podermos analisar a realidade com que nos deparamos. Estamos nos referindo mais especificamente a literatura sobre exclusão social. Neste sentido,

o trabalho de Amartya Sen constitui um importante referencial. A discussão da exclusão trouxe consigo elementos comuns ao discurso sobre políticas sociais como, por exemplo, o risco e a vulnerabilidade.

Tendo em vista a peculiaridade do estudo, desde o início ficou evidente que não poderíamos nos limitar a pesquisa documental. Mostrou-se necessário a realização aplicação de questionários que pudessem captar mais especificamente os elementos vinculados a abordagem proposta. Definido o instrumento de coleta precisamos avançar quanto a metodologia. Ao classificar os programas em categorias que revelam a percepção de injustiça sobre a qual a execução dos mesmos se dá, observamos que estes são conjuntos nebulosos, conjuntos que não tem uma fronteira clara. Esta constatação nos estimulou a buscar um método mais adequado à natureza das variáveis estudadas. Foi assim que chegamos à *Fuzzy Logic* (Lógica Nebulosa).

A teoria dos conjuntos nebulosos reconhece que a teoria dos conjuntos clássicos (*crispy sets*), na qual o pertencimento a uma categoria assume valores um ou zero, não é suficiente para representar as imprecisões do cotidiano. A simples afirmação de que o dia está ensolarado, por exemplo, deixa clara este desafio. Só poderíamos reconhecer esta afirmação como 100% verdadeira se não houver nenhuma nuvem no céu e como 0% se nesse dia tiver chovido durante todo o dia; entre eles existem diferentes graus de proximidade ao este conjunto. Os *fuzzy sets* (conjuntos nebulosos) oferecem aos pesquisadores uma álgebra interpretativa. Seu potencial para as ciências sociais está na possibilidade de dar vida, intensificar e ampliar o diálogo entre idéias e evidência na pesquisa social (ou seja entre teorias e análise de dados). Dentre os vários métodos disponíveis para análise de conjuntos nebulosos, identificamos o GoM – Grade of Membership com o mais aplicado nas ciências sociais no Brasil. A difusão do uso do GoM na UFMG, especialmente nos cursos de pós-graduação em demografia, nos permitiu obter acesso ao método e viabilizou sua aplicação.

O trabalho está organizado em duas partes. Na primeira, apresentamos os elementos que consubstanciam a análise. Começamos, no Capítulo 2, com a apresentação da evolução da função social do Estado, destacando os modelos de Estado e a constituição dos direitos humanos. Esta primeira análise, além de

fornece o contexto global no qual as políticas sociais a serem analisadas foram criadas, evidenciam o primeiro conjunto de dilemas das políticas sociais: a ausência de um modelo de Estado consolidado em vigor; a indefinição quanto a função social do estado, o crescimento da desigualdade e o pluralismo. Passamos então ao capítulo 3 onde nos dedicamos ao contexto nacional e local das políticas sociais. Apresentamos inicialmente um breve histórico das políticas sociais no Brasil, apontando principalmente os aspectos institucionais de impacto no nível municipal. A partir do tema descentralização, inserido pela Constituição de 1988, conduzimos a análise do cenário nacional para o Município de Belo Horizonte. Neste caso, além de focar nos aspectos mais gerais da gestão social no município nos preocupamos em inserir informações sobre a estrutura organizacional e seus programas para criando um conjunto de informações adequado à análise empírica que se seguiria. Ele apresenta os dilemas da focalização, da descentralização e da intersectorialidade. O capítulo 4 fecha esta primeira parte apresentando o referencial teórico que orientou a pesquisa, a análise dos resultados e conclusões. Destacam-se aqui o debate liberalismo-comunitarismo, a evolução percepção das desigualdades, especificamente, da exclusão como eixo estruturador na operacionalização das políticas sociais, o desafio de incorporação do pluralismo e da política identitária e a proposta de Nancy Fraser. Os dilemas apurados neste caso são redistribuição e o reconhecimento. A segunda parte está concentrada em um só capítulo. Nele se esclarece como se fez a pesquisa, apresenta-se o método, mostra-se os resultados e faz-se a análise dos mesmos referencial construído na primeira parte. Ao mostrar importância da integração das perspectivas da redistribuição e do reconhecimento na formulação e implementação de políticas sociais recupera outras dimensões e categorias que são importantes na ação social, como o território, os grupos sociais, a focalização, a universalização e a intersectorialidade.

Entende-se que a importância do tema políticas sociais, da discussão teórica entre comunitaristas e liberalistas, do problema da exclusão e do desafio do pluralismo, e o potencial analítico da *fuzzy logic* (teoria de conjuntos nebulosos) são importantes elementos desde trabalho que pretende contribuir teórica e metodologicamente para a agenda de pesquisas em políticas públicas no Brasil.

2 POLÍTICAS SOCIAIS, O ESTADO EM BUSCA DE JUSTIÇA SOCIAL

Nossa trajetória analítica pelas políticas sociais começa por uma análise histórica de como evolui a percepção da função social do Estado. Mais especificamente, a relação entre o tipo de Estado e seu impacto sobre a percepção do que constitui o conjunto (ou fronteiras) das políticas sociais.

Sendo a política social o tema central deste trabalho a primeira afirmação necessária a este respeito consiste na opção por tratar a política social como uma política pública¹. É a partir deste pressuposto, que construímos este capítulo. Portanto, apresentamos primeiramente os conceitos de políticas sociais, desta forma podemos tê-los como referência no percurso histórico que será feito em seguida.

O percurso histórico traçado preocupa-se em elucidar inicialmente como se construiu a *rationale* que vincula o Estado a justiça social. Destacamos em seguida a evolução da identificação social do Estado Moderno. Ao fazê-lo tomaremos como referência três afirmativas de Pereira (2002):

“1. a de que o Estado não é um fenômeno unívoco, isto é, igual ou idêntico em todos os momentos históricos e em todos os contextos sócio culturais e, por isso, não expressa um conceito universal e absoluto [...] 2. a de que o Estado não é criador da sociedade, mas ao contrário, é criatura desta (ou de frações desta), embora, nas diferentes formas com que tem se apresentado [...] sempre procure impor-se à sociedade e dominá-la; 3. a de que existem diferentes e competitivas doutrinas, teorias ou concepções sobre o Estado e suas relações com a sociedade, bem como sobre sua índole e função social” (2002, p.25-26).

Estas afirmações ilustram como nos mobilizamos em manter o nível da análise nas relações do estado e sociedade².

¹ Este esclarecimento é essencial, pois sabemos que não há uma única, e universalmente aceita, definição de política social e que algumas das definições existentes tratam a política pública e a política social como áreas distintas. Rein (1970) é um exemplo, afirma que o tema é “nebuloso” (*fuzzy*) considera, portanto, importante delimitar as fronteiras das políticas sociais com outras áreas, sendo a fronteira com as políticas públicas um dos casos a que se dedica. O autor define a política social como “*planning for social externalities, redistribution, and the equitable distribution of social benefits, especially social services*” (p.5) sem relacioná-la exclusivamente a ação governamental.

² Este tipo de análise segue ao proposto no modelo analítico de Dagnino e explicitado em nosso mapa analítico apresentado no APÊNDICE A.

Nossa expectativa é que, ao fim desta seção, o leitor reúna os elementos chaves para vinculação do Estado à promoção da justiça social e para a identificação da *rationale* que permeia a definição a ação social do Estado.

2.1 O QUE SÃO POLÍTICAS SOCIAIS

A multiplicidade de conceitos permeia o tema políticas sociais. Ela pode ser ilustrada pelos conceitos citados por Levin (1997, p.25): (a) Marshall: políticas do governo com referência a ações que têm impacto direto sobre o bem-estar dos cidadãos ao prover serviços e renda; (b) Rodgers: ação coletiva para o bem-estar social; (c) Jones: a tentativa de interferir e, por algum critério, melhorar ou corrigir uma dada ordem social; (d) Kleinman e Piachaud: intervenções governamentais que são desenhadas para afetar o comportamento individual, ter autoridade sobre recursos ou influenciar o modelo econômico com o objetivo de moldar a sociedade de alguma maneira.

Ou ainda, por outros autores, tais como Höfling (2001) e Villalobos (2000). Para Höfling (2001) as políticas sociais “se referem a ações que determinam o padrão de proteção social implementado pelo Estado, voltadas, em princípio, para a redistribuição dos benefícios sociais visando à diminuição das desigualdades estruturais produzidas pelo desenvolvimento socioeconômico” (p.31). Já Villalobos (2000) sinaliza que as políticas sociais são um

“conjunto de medidas e intervenções sociais que são impulsionadas a partir do Estado e que têm por objetivo melhorar a qualidade de vida da população e conquistar crescentes níveis de integração econômica e social, especialmente dos grupos socialmente excluídos, nas diversas dimensões pelas quais se expressa a sua exclusão econômica, políticas, territorial, social e/ou cultural” (p.49).³

Há outro conjunto de definições que estabelecem fronteiras para as políticas sociais listando áreas ou campos que são associados ao domínio das políticas sociais. Os campos citados com mais frequência seriam: seguridade social, saúde, educação,

³ Este conceito foi extraído por Villalobos (2000) do seguinte documento: CHILE. Comitê Social de Ministros. Secretaria Executiva. **Caracterización de la oferta pública dirigida a los grupos prioritários de la política social**. Santiago do Chile, 1999, p.5.

emprego, habitação, serviços sociais, transferências de renda (LEVIN, 1997; REIN, 1970; ARRETCHE, 1999). No entanto, esta lista pode sofrer pequenas variações de acordo com o autor.

A análise destas definições nos permitiu concluir que: (1) elas estão baseadas no propósito, ou melhor, no objetivo das políticas sociais; (2) todas equacionam política com ação, no entanto, nem todas associam esta ação ao Estado; e, (3) exigem que conheçamos as intenções do governo para identificar se uma política é social. Neste sentido, como optamos por tratar a política social como uma política pública, ou seja, consideramos exclusivamente a ação social do Estado, começamos nossa trajetória no tema políticas sociais identificando a evolução das percepções quanto à função social do Estado ao longo da história.

2.2 ESTADO MODERNO, POLÍTICAS SOCIAIS E DIREITOS DE CIDADANIA - PERCURSO HISTÓRICO DO ESTADO COM ÊNFASE NA FUNÇÃO SOCIAL

Observamos que o Estado não é um fenômeno estático, apresenta uma dinâmica marcada pela criação e recriação de relações entre diferentes grupos ou classes, associados aos diferentes modos de produção que foram por sua vez resultantes de mudanças na estrutura da sociedade e nas relações sociais correspondentes, ou seja, para falar do Estado é importante situá-lo na história.⁴ Segundo Simon (2005) em cada forma de Estado Moderno há uma identificação social própria, principalmente no que tange à manutenção e criação de direitos:

“Estado Liberal se identifica como uma sociedade em busca de autonomia e de reconhecimento de direitos individuais e políticos... O Estado Social, por sua vez, é caracterizado pelo reconhecimento de direitos sociais, da realização de uma igualdade material... Surge agora a idéia de um Estado Democrático de Direito, apto a superar a crise em que se encontra o Estado Providência...”.

Portanto, se considerarmos que a ação social do Estado está vinculada à forma que o Estado adota historicamente, a apresentação destas é essencial, pois nos dará

⁴ Para entender a evolução histórica do conceito de Estado e a construção da *rationale* que o vincula a justiça ver o APÊNDICE B.

alguns dos elementos necessários à compreensão do universo em que se exercem as políticas sociais.

Para viabilizar uma compreensão mais completa aprofundaremos na discussão sobre direitos e, mais especificamente, sobre cidadania. A relevância da cidadania na análise das políticas sociais deve-se, não só à sua institucionalização e à sua abrangência, mas, também, à difusão do uso deste termo no discurso político como uma expressão da relação indivíduo, sociedade e Estado e à intensa e, às vezes, indiscriminada apropriação do termo para qualificar ou demandar a qualificação desta relação.

Zanetti afirma que “na sociedade moderna, os indivíduos se tornam sujeitos de direitos, e nesta condição, são alçados à condição jurídica e política de cidadãos” (2002, p.30). O que significa ser alçado à condição jurídica e política de cidadãos? Marshall (1967) conceitua a cidadania⁵ como:

“um *status* concedido àqueles que são membros integrais de uma comunidade. Todos aqueles que possuem o *status* são iguais com respeito aos direitos e obrigações pertinentes ao *status*. Não há nenhum princípio universal que determine o que estes direitos e obrigações serão, mas as sociedades nas quais a cidadania é uma instituição em desenvolvimento criam uma imagem de cidadania ideal”(p.76).

Ou seja, a cidadania significa o pertencimento do indivíduo a uma ordem política. Podemos dizer, portanto, que a modernidade representa a libertação do indivíduo de um modelo societário fundado na desigualdade⁶ para outro fundado na igualdade de direitos.

Esta comunidade política moderna é compulsória e está fundamentada no plano ético por um conjunto de valores (WOLIN, 1960, p.417). O primeiro deles é o

⁵ Ao reconstituir a origem do termo cidadania, Vilani (2002) afirma que ele foi criado na antiguidade para designar o pertencimento a uma comunidade cívica, ou seja, desde “suas origens a cidadania esteve vinculada às idéias de pertencimento e de participação política” (p.48).

⁶ “Nas sociedades antigas, o direito se restringia a determinados indivíduos e parcelas da sociedade, destacados por sua condição de privilégio em relação ao conjunto da coletividade. Os deveres, por outro lado, adquiriam centralidade, no sentido de viabilizar as condições de funcionamento de uma sociedade, que sustentada no princípio da desigualdade, das hierarquias e dos estamentos, impunha uma lógica de opressão e de submissão dos indivíduos a uma vontade coletiva, manifestada por códigos impositivos de conduta moral e ética, muitas das vezes identificadas com a figura de governantes alçados à condição de líderes supremos e superiores” (ZANETTI, 2002).

Jusnaturalismo, ele considera que o indivíduo não é só uma unidade histórica, é dotado de direitos que antecedem a ordem social - direitos inerentes à sua natureza e que não lhe podem ser negados⁷. Implica afirmação da dignidade fundamental. O segundo, o Contratualismo, insere a questão do pacto na discussão sobre o poder. Assume que indivíduos independentes só aceitam a norma se esta for criada por eles mesmos. Através de um contrato social, os indivíduos, abrem mão de parcela de sua liberdade, para construir o bem comum, de forma a garantir no mínimo a sua segurança. O terceiro, e último, é o Constitucionalismo. Tem como finalidade principal limitar o exercício do poder político. Implica: (a) procedimentos legais para investir de autoridade aos diversos funcionários, (b) restrições efetivas ao exercício do poder, (c) procedimentos institucionalizados para assegurar a responsabilidade dos funcionários públicos e (c) sistema de garantias legais para fazer vigorar os direitos dos cidadãos. Este conjunto de valores estará presente em todas as formas de estado que apresentaremos a seguir.⁸

2.2.1 ESTADO LIBERAL

O pensamento liberal nasce no século XVII em um período em que a estrutura do Estado absolutista encontrava-se abalada pelo crescimento do comércio, novas técnicas de produção e crescimento econômico da burguesia. As bases do Estado Moderno de Direito começam a se instituir, sobretudo a partir do século XVIII com a deflagração dos movimentos de emancipação política e econômica, liderados pela burguesia européia. “Esse movimento de aversão ao absolutismo, busca da chamada liberdade civil e defesa da propriedade deu origem à primeira forma de estado contemporâneo: o Estado Liberal” (SIMON, 2005, p.188).

As transformações ocorridas no campo econômico só são absorvidas pela política três séculos após o início do mercantilismo. O Estado Moderno adquire, após a Revolução Francesa de 1789, seu formato institucional mais elaborado. Fortemente

⁷ A tradição civilizatória ocidental fundou-se em elementos do universo ético: Direitos civis, direitos políticos, direitos sociais, direitos humanos.

⁸ A leitura do APÊNDICE B pode ajudar o leitor a entender a origem deste conjunto de valores.

influenciada pelo processo de emancipação política das colônias inglesas nas Américas, a revolução corrige esta contradição histórica⁹ que permaneceu durante tantos séculos na constituição do mundo moderno europeu. O decadente poder das oligarquias rurais européias também é fragilizado pela revolução industrial.¹⁰ As revoluções burguesa e tecnológica criam as bases de uma nova sociedade amparada em novos ideais e instrumentos de ordenação jurídica, possibilitando a consolidação de uma nova configuração de poder, agora exercido pelos burgueses ou por seus representantes.

A Revolução Francesa tem uma relevante contribuição na institucionalização dos princípios que fundamentam a sociedade moderna. Pois,

“é neste contexto de transformações, em que o político se encontra cada vez mais com o econômico, que nascem os ideais mais representativos do pensamento filosófico da modernidade: o ideal de liberdade, significando a reação ao poder tirânico dos monarcas, o ideal da igualdade de direitos, em contraposição ao princípio fundamental da desigualdade como valor e princípio de convivência social e à rigidez hierárquica constitutiva da sociedade oligárquica, e o ideal da fraternidade, num mundo onde os povos cada vez mais se relacionam e interagem” (ZANETTI, 2002).

A aprovação da *Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão* pela Assembléia Nacional Francesa em 26 de agosto de 1789, é considerada o marco histórico, representa o fim de uma época e o início de uma nova era fundada num novo princípio civilizador.¹¹

Merquior (1991, p.65) aponta como elementos chaves do “credo liberal” o conceito de direitos individuais, o governo da lei e o constitucionalismo. Sendo uma doutrina que privilegia os interesses privados, o liberalismo busca a proteção do indivíduo contra qualquer forma de opressão – vinda do Estado ou das massas. Tendo esta como sendo sua preocupação primordial, os teóricos da época tinham como

⁹ Com o mercantilismo os comerciantes ganharam poder econômico, no entanto, esta condição não se refletiu nas instituições políticas como mostramos com mais detalhe no APÊNDICE B.

¹⁰ Entendemos aqui a revolução industrial com a revolução das técnicas de produção de bens e mercadorias possibilitada pelo desenvolvimento e utilização da máquina a vapor na Inglaterra. A revolução tecnológica que leva ao advento da indústria como motor do progresso econômico.

¹¹ A bandeira francesa (liberdade, igualdade e fraternidade) fundamentou não só a Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão, ela também foi a fundamento da Declaração Virgínia (Estados Unidos – 1776). São princípios das duas revoluções liberais burguesas, a francesa e a americana.

principal objetivo encontrar limites para o poder absoluto do príncipe. No entanto, para fazê-lo, basearam-se em uma nova perspectiva sobre a origem e fundação do poder. Sob sua perspectiva, os indivíduos elaboram o contrato social para terem seus direitos naturais garantidos (liberdade, igualdade, vida, segurança e propriedade) pelo soberano e não somente para que pudessem ter de segurança. Acreditavam que o Estado era o poder institucionalizado que daria o parâmetro de justiça, como nem todos compreendiam as leis naturais da justiça caberia ao Estado, por meio das leis fazer com que a liberdade e a propriedade de cada indivíduo fossem respeitadas pelos demais.¹² A liberdade do indivíduo é um princípio central do liberalismo. Vilani (2002) destaca:

“a liberdade, segundo John Stuart Mill, é uma situação em que ninguém deve ser impedido de fazer o que deseja, nem constrangido a fazer o que não queira. A esfera da liberdade deve ser a mais ampla possível, só encontrando limite na igual liberdade dos demais”.

Diversos autores (Simon, 2005; Pereira, 2002; Vilani, 2002) apontam para o uso do conceito “negativo” de liberdade que implica na ausência de impedimentos externos as escolhas dos indivíduos.¹³ Destacam também que o conceito de igualdade formal e jurídica se fortalece. Os indivíduos são considerados iguais perante a lei. São estas preocupações com a igualdade perante a lei, a garantia da liberdade e da propriedade que levaram à concepção de Estado Mínimo, à negação da interferência do Estado nos assuntos privados e à separação do Estado e da sociedade. Merquior (1991) destaca que estes elementos foram incorporados com ênfase diferenciada pelos pensadores clássicos liberais.

O pensamento ocidental pós-hobesiano preocupava-se predominantemente com a redescoberta da sociedade. A redescoberta da sociedade se deu por dois caminhos distintos segundo Wolin (1960, p.311). O primeiro foi seguido por um grupo curiosamente heterogêneo - Montesquieu, Burke, Maistre, Comte e Tocqueville - que compartilhava a opinião de que a autoridade das instituições políticas se baseava em uma variedade de autoridades sociais e era alimentada por uma série de

¹² Propriedade é tida como uma extensão do indivíduo e, portanto, integra sua área de liberdade.

¹³ Simon (2005) explica que “este tipo de liberdade, chamada de negativa, determina o âmbito em que as ações dos indivíduos não podem ser reguladas por normas legislativas” (p.190).

lealdades privadas. Acreditavam que estes elementos proporcionavam a coesão necessária para manter a sociedade unida. A este caminho está associada a origem da doutrina de separação de poderes, segundo a qual “as funções do Estado seriam em três¹⁴ e deveriam ser exercidas por pessoas diferentes de modo que um poder pudesse limitar o outro, evitando-se a concentração de poderes nas mãos de um só” (SIMON, 2005, p.189).

O segundo caminho foi trilhado por Locke, pelos economistas clássicos, pelos liberais franceses e pelos utilitaristas ingleses. WOLIN (1960, p.332) explica como no pensamento lockiano surge um novo conceito de sociedade, concebida simultaneamente como uma forma completamente distinta dos ordenamentos políticos e como símbolo de todo empreendimento humano útil. Locke colocou a sociedade como sustentáculo da ordem política, e não o contrário. Em sua obra formula “as idéias básicas de um Estado Constitucional protetor das liberdades e das propriedades dos cidadãos; da divisão dos poderes; do exercício do poder popular através da representação; da tolerância e, portanto, do pluralismo liberal” (VILANI, 2002, p.50). A política passa então, a ser identificada com um conjunto de instituições chamado “governo”.

Os economistas, por sua vez, se esforçaram para elaborar uma teoria de sistema social, a partir de princípios como o da divisão social do trabalho. O homem era considerado como propenso a trocar, a divisão social do trabalho os reunia, criava uma situação de interdependência na qual cada um era instigado a desenvolver seus talentos do modo socialmente mais benéfico. Este tipo de teorização, baseado na idéia de que a ação humana significava ação econômica, tem como modelo uma sociedade que tem movimento próprio e independe de um agente político externo para existir.¹⁵ Para Adam Smith, a interferência o Estado seriam um fator externo e artificial atuando no mercado, que além de se constituir como uma violação a

¹⁴ “Montesquieu faz uma análise do poder, o que o leva a constatar, primeiramente, que todo Estado possui três espécies de poder: os poderes legislativo (que representa a vontade do povo), executivo do Estado e de julgar” (SIMON, 2005, 193).

¹⁵ Neste contexto, Wolin (1960, p.372) alerta que os liberais apoiavam a sociedade em uma base precária, não tendo entendido que o problema fundamental não era a liberdade versus autoridade, mas relação entre a autoridade e a comunidade. Em nome da liberdade destruíram a autoridade e substituíram-na pela sociedade.

liberdade de escolha dos indivíduos, viola também a lei da auto-regulação do mercado ocasionando, conseqüentemente, seu desequilíbrio.

Estas evoluções nos levam a afirmação de Wolin que observa que a comunidade política é recuperada pelo princípio da cidadania, entendida como esfera jurídica de afirmação de direitos e deveres de indivíduos e grupos. Para Marshall (1967), o desenvolvimento da cidadania moderna teve início no século XVIII quando foi incorporado o primeiro conjunto de direitos do conceito de cidadania, o civil. Os direitos civis são os direitos necessários a liberdade individual, a autodeterminação do indivíduo. Vilani (2002) afirma que

“historicamente, o elemento civil da cidadania significou afirmação da igualdade jurídica e das liberdades de credo, religião e ideologia, de ir e vir, de trabalho e ocupação, de opinião, de expressão e de propriedade” (2002, p.57)

Para que estes direitos pudessem ser exercidos que tipo de Estado é necessário? O estado liberal, guardião e protetor da liberdade dos cidadãos, que assegura o maior espaço para as escolhas individuais.

É ainda sob a égide do Estado Liberal que se instauram também o segundo conjunto de direitos, o político. Os direitos políticos referem-se ao direito de participar no exercício do poder público, ou seja, voto universal, liberdade de organização políticas, eleições periódicas, pluripartidarismo. A reconstrução da comunidade política a partir dos valores acima se fazia necessária na nova organização social e política.

A dimensão civil e política configuram o que chamamos de direito de “primeira geração”¹⁶, “o seu exercício requer o ‘não agir’ do Estado diante da liberdade de escolha dos cidadãos” (VILANI, 2002, p.57). Não requerem um estado ativo, requerem um estado não-interventor. Assim, podemos concluir que a função social do Estado Liberal confunde-se com a garantia da liberdade e da igualdade perante a lei.

¹⁶Esta perspectiva geracional dos Direitos Humanos é criticada por aqueles que defendem integralidade/indivisibilidade e interdependência da cidadania. No entanto, a usaremos com fim didático para mostrar a evolução na construção dos direitos recuperando ao fim da exposição este caráter de indivisibilidade.

2.2.2 O ESTADO SOCIAL

A ascensão da burguesia e o desenvolvimento tecnológico levam ao advento da indústria como motor do progresso econômico. Com o estabelecimento da sociedade de livre mercado a crescente acumulação de riqueza da classe burguesa convive com a pauperização da classe operária, que a despeito de possuir igualdade perante a lei, não possuía igualdade de oportunidades sendo subjugada a uma condição de inferioridade, marcada pela pobreza e pela fome.¹⁷ Esta contradição constitui-se como um elemento de tensionamento constante nas relações que se estabelecem entre os diferentes sujeitos sociais e como o motor que alavanca o processo histórico de reivindicações e conquistas dos setores sociais marginalizados dos benefícios produzidos pelo avanço das condições de produção material (ZANETTI, 2002, p.31).

As primeiras ações do Estado para melhorar esta dada ordem social são observadas no caso inglês, mais especificamente, no estabelecimento da *Poor Law* (1536)¹⁸ e do *Statute of Artificiers* (1563). No entanto, a ambigüidade destas leis (apesar de tentarem aliviar a pobreza evitando a miséria, destituíam o beneficiário da condição de cidadão) e sua ineficácia geram o aumento das tensões e a organização de movimentos reivindicatórios. A questão social eclode, impondo-se como um fato perturbador da ordem e das instituições liberal-burguesas (PEREIRA, 2002).

A passagem do Estado Liberal, protetor, para o Estado Social, provedor, se dá gradativamente a partir dos movimentos trabalhistas do século XVIII (SIMON, 2005, p.199). Nos séculos XIX e XX as lutas dos trabalhadores se confundem com lutas de emancipação política das nações contra este sistema de dominação produzido pela elite industrial. A política social é introduzida na sociedade moderna com a tarefa de regular as relações entre capital e trabalho (ARAÚJO, 2003).

¹⁷ “As sociedades modernas contêm, em essência, um elemento de contradição, representado pela afirmação da igualdade de direitos como princípio fundante das relações jurídicas entre os indivíduos e entre os cidadãos e o poder, e a desigualdade como manifestação mais clara das relações econômicas de classe” (ZANETTI, 2002, p.31)

¹⁸ A *Poor Law*, foi instituída em 1536 e reformada em 1601, 1832 e 1834 (ARAÚJO, 2003, p.63).

A questão seguridade social constitui o objeto das primeiras ações intervencionistas do Estado Social. São exemplos do envolvimento do Estado com a seguridade social: a implantação do sistema previdenciário alemão por Otto von Bismark entre 1878 e 1889 consolidado no código de seguros sociais de 1911; a legislação fabril e o sistema de seguro nacional progressivo adotados em 1864 e 1905 a 1911, respectivamente.¹⁹ É importante destacar que estes primeiros avanços eram limitados a algumas partes da população. No primeiro caso, na Alemanha, os trabalhadores eram os beneficiários enquanto no segundo, na Inglaterra, a proteção se estendeu “a escolares, mulheres exploradas, mineiros, idosos e desempregados” (SINGER, 2003, p.237). O autor elucida que este modelo inglês se destaca não só pela amplitude, mas também por inserir a questão do gasto público.

A Primeira Guerra Mundial deu um grande impulso à luta pelos direitos sociais dos trabalhadores. A instauração do regime socialista na Rússia em 1917 despertou esperanças em trabalhadores e temores em empregadores por todo o mundo fazendo que antigas promessas feitas aos trabalhadores se concretizassem. A criação da Organização Internacional do Trabalho - OIT viabilizou a generalização de direitos sociais mediante a adoção de convenções. O documento que constitui a OIT destaca a justiça social como uma das bases de estabelecimento da paz e reconhece que condições de trabalho inadequadas podem impor a injustiça, o sofrimento e a privação²⁰. Mais uma vez o trabalho se coloca como um tema crucial na definição da função social do estado.

Faria (2000) destaca que o “Estado de bem-estar, embora tenha raízes profundas no passado e seja tributário de transformações capitalistas que ocorreram ao longo do século XIX, ganha densidade institucional e importância funcional, sobretudo a partir da crise de 1929” (p.33) quando o estado capitalista regulador e intervencionista se consolida como uma alternativa ao liberalismo. A queda da bolsa de Nova Iorque teve efeitos inflacionários, afundando a economia norte-americana em depressão

¹⁹ Para outros exemplos ver PEREIRA (2002) e SINGER (2003).

²⁰ Desde sua criação a OIT aprovou 187 convenções. Ao longo dos anos os temas e sua abrangência, apesar de sempre relacionados a questão do trabalho de alguma forma, se diversificaram. Como este é um processo muito dinâmico recomendamos ao leitor verificar a situação mais atual no site da própria organização (<http://www.ilo.org/ilolex/spanish/convdisp1.htm>).

econômica avassaladora, marcada, dentre outros aspectos, por elevado índice de desemprego. A crise se irradiou ao mundo a partir dos Estados Unidos. A política do *New Deal* adotada por Roosevelt²¹ reconhece que a intervenção estatal se coloca como necessária frente à incapacidade da “mão-invisível” de restabelecer o equilíbrio do mercado naquele momento de crise. Merece destaque o reconhecimento da responsabilidade estatal de combater o desemprego. A intervenção do estado com o intuito de restabelecer o nível de emprego se deu sob a doutrina keynesiana que estimulou a criação de diversas medidas de natureza macroeconômica²² que tiveram impacto na esfera econômica e social. É importante ressaltar que este projeto social estava marcado pela busca da socialização do consumo, vinculando-se a uma percepção material da justiça, a justiça redistributiva.

Foi nos anos 1940 que o estabelecimento da proteção social como um direito do cidadão e um dever do Estado teve sua afirmação explícita. Os programas de seguridade social elaborados pelo comitê interministerial britânico, presidido por William Beveridge, em 1941 e 1942 consistem em um novo marco na definição da função social do estado. Reconhecendo o pleno emprego como objetivo do estado e considerando que a população não deveria sofrer de indigência nem dos “cinco gênios malignos da história: a enfermidade, a ignorância, a decadência e a habitação miserável” (SINGER, 2003, p.247) o Plano Beveridge amplia o sistema proposto por Bismarck introduzindo três conceitos: (a) universalidade: a cobertura social se estenderia a todo o conjunto da população e não apenas aos operários; (b) unicidade: um só serviço administraria o conjunto; (c) uniformidade: os auxílios independeriam do nível de renda. Estes conceitos trazem consigo o rompimento com a tradição liberal de atender somente a determinadas categorias trabalhistas ou de focar a assistência nos “necessitados”.

²¹ Franklin Delano Roosevelt, presidente dos Estados Unidos eleito em 1932.

²² São exemplos das medidas macroeconômicas típicas da doutrina keynesiana: regulação do mercado; formação e controle de preços; imposição de condições contratuais; emissão de moeda; distribuição de renda; combate à pobreza; investimento público (PEREIRA, 2002, p.32). Pra entender a doutrina keynesiana ver a obra de Keynes intitulada Teoria geral do emprego, do juro e do dinheiro, publicada em 1936.

Outro importante ponto a se destacar neste plano é seu aspecto redistributivo, propunha que o custo do estado do bem-estar fosse financiado pelos contribuintes e não só por pagamento dos interessados. São estas características que o caracterizam como a inspiração do moderno estado de bem-estar adotado em diversos países.

“O estado capitalista, até por questão de sobrevivência, renunciou à sua posição eqüidistante de árbitro social para tornar-se francamente um interventor. E, nesse papel, ele passou não só a regular com mais veemência a economia e a sociedade, mas também a empreender ações sociais, prover benefícios e serviços e exercer atividades empresariais” (PEREIRA, 2002, p.30).

É assim que os direitos sociais se tornam verdadeiramente parte dos direitos humanos.²³ Na mesma década, mais especificamente em 1948, a Organização das Nações Unidas – ONU elabora a Declaração Universal dos Direitos Humanos. Muda o paradigma político e jurídico, alterando o padrão convencional de regulação social e as funções do estado de direito. Segundo Matos, “a Declaração de 1948 remetia a titularidade e a promoção dos direitos ao Estado” (2006, p.11), atuando no sentido indicado pelo Plano Beveridge.

Vilani (2002) destaca que os direitos sociais são “fruto da luta dos despossuídos pela ‘igualdade de fato’” (p.57). Seu fundamento é o direito de todos ao bem-estar social. Compreende desde o direito a um mínimo de bem-estar econômico ao direito de participar por completo da herança social (ex.: sistema educacional e serviços sociais). A perspectiva geracional dos direitos classifica direitos sociais como a “segunda geração” de direitos, historicamente significou o acesso à educação, à saúde, à previdência social e às garantias trabalhistas.

Apesar da cidadania, mesmo em suas formas iniciais, se constituir num princípio de igualdade é na segunda geração, segundo Marshall, que se destacou a questão da desigualdade. Foram os direitos sociais que mudaram significativamente o princípio igualitário. “O objetivo dos direitos sociais constitui ainda a redução das diferenças de classe, mas adquiriu um novo sentido. Não é mais a mera tentativa de eliminar o

²³ Singer também destaca a Declaração da Filadélfia adotada pela OIT em sua conferência de 1944 como uma importante manifestação internacional que eleva os direitos sociais a ao nível dos demais direitos humanos.

ônus evidente que representa a pobreza nos níveis mais baixos da sociedade. Assumiu um aspecto de ação modificando o padrão total da desigualdade social” (MARSHALL, 1967, p.88).

O Estado passa a atuar como prestador de serviços para a sociedade, com o intuito de promover seu bem-estar. Simon considera que o “Estado–Providência é a expressão última da laicização do Estado, na medida em que busca compensar as desigualdades da natureza e os infortúnios da sorte (‘o Estado-Providência exprime a idéia de substituir a incerteza da providência religiosa pela certeza da providência estatal’)” (2005, p.199). Em resumo, o Estado Social - de Bem-Estar ou da Providência – tem como função amenizar as diferenças econômicas e sociais exacerbadas pelo Estado Liberal. Propõe-se a fazê-lo através de políticas distributivas e do reconhecimento de uma nova categoria de direitos, os direitos sociais.

Este estado de providência é alvo de elogios e críticas. Pereira (2002) alerta que esta nova realidade impõe uma difícil convivência entre direitos individuais e direitos sociais. Acreditamos que a intenção de Simon (2005) ao citar Pierre Rosanvallon coaduna com o alerta de Pereira, os autores apontam para o problema da solidariedade no Estado Social, o risco de uma solidariedade fundada exclusivamente na ação do “Estado como responsável pela distribuição de renda, bens e serviços, sem a participação da coletividade” (p.204).

2.2.3 A CRISE DO ESTADO SOCIAL

Na década de 70, as bases estruturais do Estado Social clássico encontravam-se profundamente alteradas (FARIA, 2000; GOMÀ, 2004). Faria destaca: o envelhecimento da população; a mudança na organização produtiva que altera o mercado de trabalho e a estrutura de classes diminuindo o peso da classe trabalhadora industrial; a família nuclear, sob a responsabilidade de um chefe-homem trabalhador, perde “gravitação” com a intensificação a participação da mulher nas diversas esferas fora do lar; a democracia se consolidou nos países desenvolvidos; e a competição aumentou. Dentre elas, duas também são evidenciadas por Gomà (2004) que foca sua contextualização na fragmentação da

sociedade, caracterizando como tridimensional: 1) diversificação étnico-cultural; 2) alteração da pirâmide de idades; 3) pluralidade das formas de convivência familiar. Estas mudanças impactam sobre o Estado, especialmente na percepção de sua função social, e sobre a concepção de cidadania.

A mudança na função social do Estado é deflagrada pela crise do modelo econômico do pós-guerra, ocorrida em 1973. Ela levou o mundo a uma “longa e profunda recessão, combinando pela primeira vez, baixas taxas de crescimento como altas taxas de inflação” (ANDERSON, 1995, p.10) e abriu espaço para que as idéias neoliberais ganhassem terreno.

O neoliberalismo nasceu logo após a Segunda Guerra Mundial como uma reação teórica e política contra o Estado intervencionista do bem-estar.²⁴ Anderson (1995) afirma que durante mais ou menos 20 anos a doutrina neoliberal permaneceu na teoria. Neste momento de turbulência, suas idéias chamaram atenção para o aspecto multidimensional da crise do Estado de Bem-Estar e propuseram um novo receituário no qual a estabilidade monetária era considerada a principal meta de um governo. Para alcançá-la o neoliberalismo preconizava disciplina orçamentária, redução de gastos, ou seja, a redução do Estado e, conseqüentemente, de suas responsabilidades sociais. Questionava-se o Estado Social, empreendedor e intervencionista, colocando em dúvida a eficiência e eficácia de gestão a partir de uma ótica fiscal (baseada no gasto estatal) e macroeconômica. O gasto social passou a ser considerado como uma das principais causas do déficit público, gerando impactos nefastos sobre a economia (especialmente sobre as taxas de juros e inflação); a proteção social prejudicava o desenvolvimento econômico ao onerar as classes mais elevadas em favor das classes populares, gerando efeitos perversos sobre a poupança e, conseqüentemente, sobre o investimento; a regulação estatal desestimulava o investimento privado.

O primeiro país a adotar o receituário neoliberal foi a Inglaterra, com a eleição do governo Thatcher. Com a mudança de governo em outros países da OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico, o neoliberalismo foi

²⁴ Seu texto de origem é **O Caminho da Servidão**, escrito em 1944 por Friedrich Hayek.

ganhando novos adeptos - Estados Unidos (1980), Alemanha (1982), Dinamarca (1983), seguidos por quase todos os países do norte da Europa Ocidental (exceto Suécia e Áustria). “No início, somente governos explicitamente de direita radical se atreveram a por em prática políticas neoliberais; depois, qualquer governo, inclusive os que se autoproclamavam e se acreditavam de esquerda podiam rivalizar com eles em zelo neoliberal “(ANDERSON, 1995. p.14). Adotado pelas agências multinacionais, o receituário neoliberal foi muitas vezes imposto aos países menos desenvolvidos como condição de acesso a financiamentos. Foi assim que o neoliberalismo alcançou a hegemonia como ideologia na década de 1980.

A nova e profunda recessão que atingiu o mundo em 1991 evidenciou os limites do neoliberalismo. Tendo como prioridade imediata conter a inflação, o neoliberalismo obteve êxito inegável neste propósito, no entanto, observou-se que, além do desemprego e da desigualdade terem aumentado, os investimentos continuaram aquém do necessário. Outro fator que merece destaque foi a manutenção do peso da estrutura de proteção social a despeito das inúmeras tentativas de reduzir os gastos sociais, o que se atribuiu aos custos do desemprego e do sistema previdenciário (aumento demográfico dos aposentados na população). Ou seja, o receituário neoliberal não foi capaz de reverter as “mazelas” atribuídas ao Estado Social, além disso, mostrou-se muito mais perverso no que se refere à dinâmica social ao aprofundar as desigualdades e a pobreza.

Neste momento de busca por uma nova definição da função social do estado a cidadania se amplia e “muda de mãos”. Vilani (2002, p.59) destaca que esta ampliação da cidadania acrescentou, àquelas apresentadas por Marshall, a “terceira geração”. Ela refere-se aos direitos metaindividuais ou difusos - direitos dos indivíduos enquanto seres humanos, direitos que consolidam a solidariedade. Incluem três conjuntos de demandas: o primeiro corresponde a direitos reivindicados por agentes coletivos que pedem por uma vida digna e saudável (são exemplos: direitos pela paz, pela preservação da natureza, por um mundo solidário); o segundo refere-se a necessidades de categorias sociais específicas (das crianças e idosos, por exemplo); o terceiro e último contempla as minorias e sua liberdade de culturais ou estilos de vida diferenciados (grupos étnicos, grupos religiosos, homossexuais). Esses novos elementos da cidadania refletem fenômenos típicos da modernidade tardia, a pluralidade das identidades sociais ou o multiculturalismo. “O

multiculturalismo adquire significação política e importância para a cidadania na medida em que os indivíduos que compartilham a mesma identidade sociocultural interagem para expressar na esfera pública suas opções, necessidades e demandas” (VILANI, 2002, p.59).²⁵ É neste contexto que a Declaração de Direitos Humanos de Viena (1993) remete a titularidade e a promoção dos direitos aos indivíduos e não mais ao estado.

Ao referir-se à crise do Estado Social, Faria (2000) acredita que “as transformações ou o espaço transformações decorrente dessa crise, irão variar, dependendo do padrão prevalecente de Estado de bem-estar” (p.36) e nós acreditamos que sua afirmação deva levar em conta o Estado Social antes e depois do neoliberalismo. Apesar de seus resultados limitados²⁶, o neoliberalismo nos alertou quanto à necessidade de reformulação do pacto social (SIMON, 2005, p.200) e introduziu a parceria do Estado, do mercado e da sociedade no campo da proteção social, inaugurando um esquema plural ou misto de bem-estar social. Se a crise do Estado Social implica também, como afirma Simon (2005) ao citar Pierre Rosanvallon, em uma crise da solidariedade e o indivíduo é o titular e promotor dos direitos, a questão que se coloca é: qual Estado resgatará a solidariedade e promoverá a efetiva incorporação dos direitos?

Quanto ao primeiro aspecto do nosso desafio, a solidariedade, podemos dizer que ela é o elemento perdido no Estado do Bem-Estar. A transferência das relações de troca para o mercado e o deslocamento da oferta de bens públicos para o Estado inibiram a formação de vínculos de solidariedade no tecido social. Esta ética da solidariedade aprofundaria os vínculos sociais e ampliaria a noção de responsabilidade. Este novo princípio de responsabilidade nos coloca como responsáveis também pelo outro, seja ele um indivíduo, um grupo ou a natureza

²⁵ Os mais novos direitos de cidadania, os direitos de “quarta geração”, abrangem à vida e dimensão planetária e contemplam o direito ao patrimônio genético e as consequências da biotecnologia para a integridade do ser humano. É a mais polêmica das gerações de direitos não sendo reconhecida por algumas vertentes.

²⁶ Os resultados positivos das reformas neoliberais concentram-se principalmente no controle inflacionário.

(meio-ambiente). Ao estimular a valorização dos vínculos sociais de solidariedade busca a autonomia da sociedade e não do indivíduo.

Quanto à incorporação de direitos, segundo aspecto de nosso desafio, podemos dizer que os direitos humanos representam os novos elementos peculiares às sociedades atuais, pluralistas e altamente complexas, que ainda não haviam sido enfrentados pelo Estado Social. Hoje reconhecidos e protegidos por tratados e convenções internacionais, globais e regionais e por legislações nacionais, os direitos humanos são marcados pela sua indivisibilidade. A 2ª Conferência Mundial de Direitos Humanos (Conferência de Viena) reconhece todos os direitos humanos como universais, indivisíveis, interdependentes e inter-relacionados. Esta nova interpretação dos direitos substitui a visão geracional, considerada fragmentadora e atomista, pois ela não mais responde adequadamente à realidade acima exposta, e remete a reavaliação da ação social do Estado sob a ótica da unicidade.

Neste momento de construção, não sabemos qual Estado lidará como estes dois desafios ou será considerado a melhor opção na construção da sua nova função social. O Estado Democrático de Direito é colocado por alguns autores (SIMON, VILANI, SINGER) como uma das formas possíveis. Este Estado pressupõe não só o reconhecimento dos direitos dos cidadãos em sua completude (todas as gerações primeira, segunda e terceira geração)²⁷ bem como a garantia do direito de participação popular, de manifestação e de controle social. Vilani (2002) destaca como virtudes deste Estado a articulação de três princípios: o da dimensão diferenciada para o pluralismo e o valor das diferenças; o do igualitarismo visto num novo patamar, o da busca de otimização da igualdade de oportunidades; e, o do estabelecimento de novas chances para a prática das virtudes cívicas, através da ampliação do espaço público. Estes pressupostos revelam que o Estado Democrático de Direito implica em um conceito de democracia “que não esteja mais não vinculada [unicamente] à idéia de participação política” (SIMON, 2005, p.203).

No que tange à função social do estado como promotor de justiça social, as expectativas depositadas no Estado Democrático de Direito foram traduzidas por

²⁷ O Estado democrático de direito é considerado por Vilani como imprescindível à garantia dos direitos de “terceira geração”.

Vilani (2002, p.59) nos seguintes aspectos: reconhecimento do direito de todos a um contexto cultural que permita aos cidadãos definir os modos de conduzir a vida em mútuo respeito; a ressalva de que a efetividade da igualdade social nas sociedades pluralistas de hoje implica na eventual necessidade de ‘ações compensatórias’²⁸; a ênfase no fato da realização da igualdade social requerer do Estado uma ação diferenciada para proporcionar garantias àqueles que carecem de condições mínimas necessárias para o pleno exercício da cidadania; e, por fim, a ampliação do espaço público mediante a criação de mecanismos de participação e controle social. Neste momento de construção não temos como saber se estas expectativas se concretizarão.

2.3 O EXERCÍCIO DAS FUNÇÕES SOCIAIS DO ESTADO

A função social do Estado é um constructo. Ela evolui no tempo e revela, dentre outros, mudanças na relação do Estado com a sociedade. A realidade nos mostra que, no estado moderno, ao transitar do Estado Liberal para o Estado Social, e do social para uma nova formulação, as funções sociais não podem ser simplesmente apagadas, elas se somam mesmo que a intensidade e forma de operação das mesmas mudem.

Neste contexto, as políticas sociais configuram-se como a ação do Estado, mais especificamente do Estado Moderno, do Estado de Direito. Esta ação se pauta no conceito de cidadania. A cidadania clama pela garantia de direitos e expressa os valores que permeiam a função social do Estado. Os indivíduos e os grupos sociais figuram como sujeitos do direito sendo o alvo das intervenções sociais do estado. A definição das fronteiras desta intervenção se dá de forma tensa. Especialmente na realidade atual, marcada pelo vácuo de um modelo (padrão) que sirva como referência última para definição da agenda social. Serão estas considerações que guiarão nosso trabalho ao reconstituir a evolução das políticas sociais no Brasil.

²⁸ A cidadania se apresenta aqui como um princípio de igualdade que altera o padrão de desigualdades sociais constituindo-se, portanto, como “uma das mais importantes instituições mundiais da desigualdade” (THERBORN, 2001, p.123).

3 AS POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL E EM BELO HORIZONTE

Este capítulo tem como objetivo conduzir o leitor ao objeto de nosso estudo, as políticas sociais do município de Belo Horizonte. Ele encontra-se dividido em duas partes. A primeira é dedicada à apresentação das políticas sociais no Brasil. Ao tratar a história das políticas sociais no Brasil destacamos como o Estado brasileiro absorveu as funções sociais ao longo do tempo, sempre que possível fazendo conexões com a evolução delineada anteriormente.

A história das políticas sociais no Brasil, ou melhor, das intervenções governamentais na regulação das relações sociais, apresenta um padrão semelhante à experiência de outros países²⁹. Como vimos no capítulo anterior, o aprofundamento da função social do Estado e o estabelecimento do Estado Social se dão como resultado das inúmeras mudanças na estrutura sócio-econômica, impulsionadas principalmente pelo industrialismo. Os crescentes conflitos gerados pelo industrialismo terminam, por sua vez, por provocar a ingerência do Estado no social; a começar pelas relações de trabalho evoluindo para a legislação previdenciária e para outras formas de seguridade social. Através da percepção dos problemas sociais (insuficiência da educação, más condições de saúde, desemprego ou subemprego, falta de moradia, falta de seguridade social etc.) que afetam grupos ou porções importantes da população, o Estado apreende as necessidades a que deve atender (VILLALOBOS, 2000, P.50). Santos (1979) afirma que

“distinguem-se os países, entretanto, no que diz respeito ao início da ação estatal, à *ordem* e ao *ritmo* em que os regulamentos sociais vão sendo estabelecidos, ao *escopo* da legislação, tanto em termos dos grupos sociais “legislados”, quanto em termos do número de dimensões sociais cobertas pela legislação, no *formato burocrático* de administração dos programas, no esquema de *financiamento* e, finalmente, distinguem-se os países quanto à articulação dos programas sociais, presuntivamente destinados a maximizar a *equidade* com as demais políticas governamentais, sobretudo aquelas que têm como objetivo maximizar a *acumulação* ... entender-se-á por *equidade* o ideal de reduzir ou extinguir desequilíbrios sociais e por

²⁹ Levin (1997) aponta que quando um governo, conscientemente, adota políticas nas áreas sociais ele opera através de medidas relativas à: legislação, gasto público, estrutura organizacional e atividades de gestão. Em nossa análise estaremos destacando aspectos institucionais referentes à legislação e à estrutura organizacional para captar a amplitude e direcionamento da ação governamental.

acumulação as ações destinadas a aumentar a oferta de bens e serviços disponíveis” (p.15-16).

São estas diferenças que justificam um olhar específico sobre a realidade brasileira.

A história recente das políticas sociais no Brasil, especialmente, as mudanças constitucionais promovidas na década de 80, introduz os elementos necessários para nos deslocarmos do eixo nacional para o municipal. Assim, passamos a segunda parte do capítulo. Analisamos então as mudanças na gestão em Belo Horizonte no período de 1993 até 2006, enfatizando seu impacto sobre a gestão social e à apresentação das políticas sociais na gestão atual (iniciada em 2005).

3.1 BREVE HISTÓRIA DAS POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL³⁰

A primeira Constituição brasileira data de 1824³¹ e, segundo Santos “não apresenta nenhuma originalidade em relação às demais constituições da época” (1979, p.17). Neste momento, em que se iniciava a construção do Estado Nacional (inspirada pelo liberalismo) e no qual a produção se organizava sobre a mão-de-obra escrava, os conflitos de classe ainda não geravam pressão sobre a elite política, que não percebia os problemas sociais como objeto de intervenção do Estado. Assim, nossa primeira Constituição, no compasso da modernidade característica do início do século XIX, desconhece a existência da questão social como um problema de Estado e se recusava a regular as profissões, abolindo as corporações de ofício, uma herança colonial.³² A ausência de uma legislação de proteção social dá espaço para o aparecimento de associações privadas.

As primeiras tentativas de proteção social se dão a partir de 1888 e beneficiam categorias profissionais específicas (os empregados de estrada de ferro, da imprensa, por exemplo). Elas constituem um reconhecimento do poder público que a

³⁰ Nesta seção faremos uma abordagem geral, para conhecer a evolução específica de cada política setorial ver o APÊNDICE C.

³¹ As Constituições Brasileiras datam de 1824, 1891, 1934, 1937, 1946, 1967 e 1988.

³² Para Santos (1979) esta ordem jurídico-política revela-se reacionária ao omitir o problema do trabalho escravo.

problemática social não era estritamente privada (SANTOS, 1979, p.19). Estas primeiras iniciativas contemplam ajuda em períodos de doença ou auxílio-funeral, ou direito a férias, ou direito a aposentadoria. Vários destes benefícios eram auferidos por funcionários públicos (tais como ferroviários, portuários etc...). A primeira iniciativa de proteção estatal não vinculada a uma categoria específica trata do uso da força de trabalho infantil e data de 1890 (Decreto 439, 31 de maio de 1890).

Só em 1903 tem início a série de medidas governamentais que ultrapassam o âmbito dos profissionais do Estado, em que se passa a reconhecer a existência de categorias sociais, “para além da existência individual dos cidadãos” (SANTOS, 1979, p.20). Ao se reconhecer aos profissionais da agricultura e indústrias rurais, o direito de organização, em 1903, e, às demais categorias profissionais em 1907, o Estado admite a legitimidade das demandas coletivas e abre nova arena de conflito, obrigando-se a tomar uma posição. Apesar dos conflitos e de seus reflexos no Congresso, a agenda de demandas dos sindicatos, especialmente os industriais, não foi atendida durante muitos anos. A regulamentação dos acidentes de trabalho em 1919 (Decreto-lei 3.724, de 15 de janeiro de 1919) foi a única demanda “obtida antes da data que se considera, simbolicamente, como o início de uma política social, no sentido previdenciário, no Brasil” (SANTOS, 1979, p.22).

O próximo marco constitui-se na Lei Eloy Chaves (Decreto-Lei 4.682, de 24 de janeiro de 1923) que cria a Caixa de Aposentadoria e Pensão dos Ferroviários. Destacam-se quatro aspectos desta Lei: ela previa a prestação de serviços médicos aos beneficiários; estabelecia o financiamento tripartido (empregado, empregador e Estado); previa a ausência do governo na administração dos fundos previdenciários; e previa a estabilidade do emprego. Estes quatro aspectos, além de relevantes historicamente, constituem-se como fonte de conflito permanente entre o poder público, o capital e o trabalho. Revelam o potencial de conflito embutido nesta legislação progressista e que se manifestará por décadas.³³

A primeira Constituição brasileira a introduzir um capítulo sobre a ordem econômica e social foi a Constituição de 1934. Elaborada em um cenário onde ainda eram

³³ Para maiores informações sobre a Lei Eloy Chaves, análise da mesma e alterações sofridas ver SANTOS, 1979, p.24-27.

sentidos os efeitos da crise de 1929 e em que ecoava a política do *New Deal*, ela reconhecia a existência de direitos sociais que deveriam ser preservados pela União. Caberia ao Estado “legislar sobre o salário mínimo, sobre a indenização ao trabalhador despedido... e (...) regular o exercício de todas as profissões” (SANTOS, 1979, p.32). No período que se estende dos anos 1930 à década de 1970, constrói-se e se consolida um sistema de proteção social específico.

É na década de 1930 que, segundo Draibe, Castro e Azeredo (1979), começa a ser construído institucionalmente o Estado de Bem-Estar brasileiro, ou melhor, a função social do estado brasileiro (já que não há consenso sobre este aspecto na literatura). A nova forma de Estado - centralizador e concentrador de poder - dota-se de mecanismos que viabilizam políticas efetivamente nacionais, constituindo condições políticas e institucionais que legalizam e legitimam a presença do estado no campo da proteção social (DRAIBE; CASTRO; AZEREDO, 1979, p.7). Entre 1930 e 1943, a produção legislativa abrange os Institutos de Aposentadorias e Pensões e à legislação trabalhista³⁴. A Consolidação das Leis do Trabalho de 1943, regulando as esferas da acumulação e da equidade³⁵ constitui um marco na história das políticas sociais brasileiras. No entanto, os avanços não se restringem aos mecanismos de garantia e substituição da renda (benefícios previdenciários e assistenciais). Neste período também se constrói a rede integrada de ensino básico e secundário e se constituem as políticas de atenção a saúde e a política habitacional.

No período 1945-1964, enquanto no cenário internacional o Estado Social ganha corpo e institucionalidade à luz do movimento Beveredgiano, no Brasil, além de se expandir o sistema de proteção modelado no período anterior incorporando novos grupos sociais, faz-se um movimento de inovação legal-institucional, especialmente

³⁴ Santos (1979) apresenta a produção legislativa abrange os Institutos de Aposentadorias e Pensões e à legislação trabalhista. Dedicar-se mais especificamente ao estudo dos avanços nos mecanismos de garantia e substituição da renda (benefícios previdenciários e assistenciais). Quanto aos mesmos afirma que: “A seqüência seguida pela legislação brasileira estaria conforme a tendência macro tendo-se iniciado com a proteção a acidentes de trabalho (1919), seguida por legislação simultânea sobre a velhice, invalidez e morte (dependentes) e doença e auxílio-maternidade (1923), seguida por regulamento sobre abonos familiares (1941) e, finalmente, uma espécie de auxílio-desemprego (1965)” (p.17).

³⁵ No trabalho de Santos (1979) a relação entre estas duas esferas ao longo da evolução do processo de constituição da proteção social constitui um elemento importante da análise, no entanto, não o exploramos por não ser este o objetivo deste trabalho.

nos campos da educação, saúde, assistência social e, em menor grau, habitação. A promulgação da Lei Orgânica da Previdência Social (26 de setembro de 1960), uniformizando os benefícios e serviços prestados pelos diversos Institutos de Aposentadorias e Pensões foi um evento significativo que reforçou o diagnóstico de Draibe, Castro e Azeredo (1979). Eles consideram que a intervenção social do Estado neste período ainda estava marcada pela seletividade dos beneficiários, pela heterogeneidade dos planos de benefícios e pela fragmentação institucional e financeira.

De 1965 a meados da década de 1970, o sistema de proteção social brasileiro se consolida em sua forma particular de ser, ainda sem refletir de forma completa o modelo beveredgiano de Estado de Bem-Estar.³⁶ Neste período são superadas parte da fragmentação e se organizam os sistemas nacionais de educação, saúde, assistência social, previdência e habitação, que passam a regular a oferta estatal de bens e serviços sociais básicos. Institui-se a tendência universalizante dessas políticas que são implementadas como políticas de massa, de ampla cobertura. Cabe mencionar que a nossa trajetória segue uma tendência latino-americana descrita por Villalobos: a gestão governamental é organizada em setores sociais e

“a partir desta estrutura, são traçadas e implementadas políticas sociais altamente especializadas em suas respectivas matérias, com importantes componentes assistenciais e tendendo a universalidade dos benefícios por elas fornecidos. Aspirava-se à educação para todos, à saúde para todos, ao trabalho para todos, à moradia para todos, com inspiração num ideal de justiça e igualdade social” (VILLALOBOS, 2000, p.50).

É também neste período que o sistema de proteção avança para a incorporação dos trabalhadores rurais³⁷ e são introduzidos mecanismos de formação do patrimônio dos trabalhadores (FGTS e PIS-PASEP).

“Dessa forma, sob as características autoritárias e tecnocráticas do regime que se instalou em 64, se completa o sistema de *Welfare* no Brasil: define-se o núcleo duro da intervenção social do Estado; arma-se o aparelho centralizado que suporta tal intervenção; são identificados os fundos e recursos que apoiarão financeiramente os esquemas de políticas sociais;

³⁶ Os princípios do Estado de Bem-Estar Beveredgiano, apresentados com maior detalhe no capítulo anterior, são: a universalidade, a unicidade e a uniformidade.

³⁷ “Em 1971, cria-se o PRORURAL, a ser executado pelo FUNRURAL, que efetivamente estende aos trabalhadores do campo o início de uma legislação previdenciária efetiva” (SANTOS, 1979, p.35).

definem-se os princípios e mecanismos de operação e, finalmente, as regras de inclusão/exclusão social que marcam definitivamente o sistema” (DRAIBE; CASTRO; AZEREDO, 1979, p.8).

Mais uma vez o avanço da legislação social brasileira se dá sob um governo autoritário. A definição do núcleo duro da intervenção social do Estado ocorre em um momento, segundo Santos (1979), caracterizado “pelo não-reconhecimento do direito ou da capacidade da sociedade governar-se a si própria”, ou seja, pelo recesso da cidadania política.

Ao final dos anos 1970, o sistema brasileiro revela-se inconsistente e segmentado (SANTOS, 1979, p.122), apresentando indícios de esgotamento em um momento de crise geral do Estado de Bem Estar. Neste período tem início o debate sobre a reforma da ação do Estado na área social (FARAH, 2000). A crise do Estado de Bem-Estar ecoou no Brasil, difundindo o debate sobre o resgate da dívida social como elemento fundamental do processo de reconstrução da democracia. A crítica ao processo de acumulação que levou à ampliação da desigualdade, criando um país de contrastes, marcado pela pobreza e por novo ambiente político - caracterizado pelo surgimento de novos atores coletivos (associações voluntárias, novos movimentos sociais) e de novos partidos e pela revitalização da competição eleitoral - influenciaram o debate político sobre a reestruturação das políticas sociais. O novo sindicalismo, o novo associativismo e os movimentos sociais que expressam afirmação de novas identidades coletivas apresentam outras pautas de demandas reivindicando do Estado a promoção do “crescimento, redistribuição da renda e mais justiça social” (DRAIBE; CASTRO; AZEREDO, 1991, p.93).

Farah (2000) afirma que a evolução histórica das políticas sociais configura, no início dos anos 80, uma realidade marcada por cinco características críticas do padrão brasileiro de intervenção do Estado na área social: (1) centralização decisória e financeira na esfera federal, cabendo aos Estados e municípios o papel exclusivo executores de políticas formuladas centralmente; (2) fragmentação institucional decorrente da sobreposição de agências sem que se estabelecesse uma coordenação da ação dos diversos órgãos; (3) caráter setorial das políticas públicas explicitado pela “discriminação progressiva de estruturas especializadas em cada área de atuação governamental – educação, saúde, habitação, transportes etc.” (FARAH, 2000, p.7) que atuavam de forma autônoma, “cada política social e cada

setor de serviço público sendo concebidos de forma independente dos demais, sem uma articulação entre as ações das diferentes áreas” (op. cit.); (4) exclusão da sociedade civil do processo de formulação das políticas, da implementação dos programas e do controle da ação governamental; (5) modelo de provisão estatal onde a proteção social é vista como responsabilidade exclusiva do Estado. Estas características são determinantes da agenda de reformas que, na ocasião, se impõe para o sistema de proteção social.

Draibe, Castro e Azeredo (1991) afirmam que, em 1985, também estavam na agenda social da Nova República: a reestruturação do padrão de financiamento dos gastos sociais; a reorganização do aparelho administrativo e a promoção de amplo debate tendo em vista a definição de um novo perfil de proteção social. No entanto, esta agenda não se efetiva neste governo que se limitou a privilegiar programas emergenciais de combate à pobreza. São várias as tentativas de reestruturação, no entanto, ela só se concretiza na Constituição de 1988. O debate sobre a reforma estrutural do padrão de proteção social no Brasil foi deslocado para o âmbito da Assembléia Nacional Constituinte, onde se deu o embate entre os *lobbies* organizados de cada política setorial.

3.2 EVOLUÇÃO DA AGENDA SOCIAL BRASILEIRA NAS ÚLTIMAS TRÊS DÉCADAS

A agenda de reformas das políticas sociais recebeu contribuições de duas naturezas. O primeiro conjunto de contribuições origina-se no processo de evolução político acima descrito e se manifesta através das pressões dos movimentos sociais. Tem como eixos a democratização dos processos decisórios e a equidade dos resultados das políticas públicas (FARAH, 2000). Neste sentido, as propostas enfatizadas foram: a descentralização e a participação dos cidadãos na formulação e implementação das políticas associadas a uma concepção universalista dos direitos sociais, que pretendia garantir a equidade e a inclusão de novos segmentos da população na esfera do atendimento estatal a partir de uma lógica redistributivista.

O segundo conjunto de contribuições tem origem no processo de desenvolvimento econômico brasileiro. A crise do modelo nacional desenvolvimentista, baseado na substituição de importações, eclode já na década de 1970. A grande presença do Estado no setor produtivo, a pouca capacidade de investimento do setor privado e a dinâmica acumulativa do processo de desenvolvimento são alguns exemplos de características críticas do padrão brasileiro de intervenção na área econômica. A estagnação econômica é atribuída, dentre outros fatores, à intervenção excessiva do Estado e a sua ineficiência produtiva, reveladas pelo crescente déficit fiscal. A crise fiscal limita a capacidade de resposta às demandas crescentes na área social e introduz na agenda preocupações com eficiência, efetividade e qualidade dos serviços públicos. O ideário neoliberal propagado pelos países desenvolvidos, organismos financeiros internacionais e agências de financiamento multilaterais, apresentava um receituário centrado na redução do tamanho do Estado que, com relação à questão social, poderia ser traduzido nas seguintes propostas: privatização; descentralização das políticas sociais para as esferas locais de governo; focalização orientada para a concentração da ação estatal em serviços e segmentos da população específicos; e, mudança na gestão dos programas estatais, imbuindo-os de uma visão mais próxima da de empresas privadas³⁸.

Assim a Constituição brasileira de 1988 não só processou a agenda de transição, transpondo boa parte dela para o plano legal (DRAIBE, CASTRO, AZEREDO, 1991; FARAH, 2000), como também incorporou novos desafios. Propôs uma reforma da ação estatal, integrando alguns componentes da proposta neoliberal à agenda democrática, dando-lhes novo significado. A proposta de privatização é incorporada como uma nova forma de articulação com a sociedade civil e com o setor privado, onde o Estado deixa de ser o provedor direto e exclusivo, para ser o coordenador e fiscalizador de serviços que podem ser prestados pela sociedade civil, pelo mercado ou pelo ele mesmo, em parceria com os demais (FARAH, 2000, p.12). A descentralização é incorporada não como forma de transferir atribuições, mas de redistribuir o poder. A focalização, por sua vez, é aceita por reconhecer a

³⁸ Dentre as várias demandas a única que era comum aos dois conjuntos era a descentralização, no entanto, a perspectiva era distinta em cada vertente: na neoliberal visa constitui uma forma de garantir maior eficiência, na democrática constitui um mecanismo de redistribuição do poder.

necessidade de serem estabelecidas prioridades de ação em um contexto de limite de recursos e de se atender, de forma distinta, a alguns segmentos da população. Por fim, as modificações na gestão passaram a ser encaradas como necessárias, mas não sob a luz da gestão de empresas privadas, e sim sob a luz inserção da eficiência na agenda da gestão pública.

As inúmeras novidades fazem da Constituição Brasileira de 1988 um “divisor de águas” na história das políticas sociais no Brasil. Dentre as novidades que destacaremos vamos começar pelo artigo 1º, que dispõe que o Brasil é um Estado Democrático de Direito.³⁹ Esta declaração institucionaliza o compromisso com a democracia e com a garantia de direitos. Um modelo que apresenta elementos do Estado Social Beveridgeano, não antes incorporados, mesclados a elementos de cunho participativo e a novas formas de divisão de responsabilidades.

“Parecem à primeira vista projetar um movimento... em direção ao modelo institucional-redistributivo, isto é, em direção a uma forma mais universalista e igualitária de organização da proteção social no país. Isto porque, vista em conjunto, as inovações introduzidas sugerem um adensamento do caráter redistributivo das políticas sociais, assim como maior responsabilidade pública na sua regulação, produção e operação” (DRAIBE; CASTRO; AZEREDO, 1991, p.95).

As autoras destacam três inovações: ampliação do escopo dos direitos sociais, reestruturação do perfil das relações trabalhistas e instituição de um novo sistema descentralizado de intervenção governamental na área social. Outros autores adicionariam ainda a concepção de seguridade social (BOSCHETTI, 2003; VIANNA, 2002), a participação social e a focalização. Analisaremos algumas destas inovações a seguir.

No que tange aos **direitos sociais**, a Constituição de 1988 os apresenta⁴⁰ no Capítulo II dos Direitos Sociais/Título II dos Direitos e Garantias Fundamentais. Os direitos sociais, historicamente, significavam o acesso à educação, à saúde, à previdência social e às garantias trabalhistas. A definição apresentada no artigo 6º amplia este escopo reconhecendo outras áreas como objeto legítimo de intervenção

³⁹ Para maior detalhes sobre este modelo de Estado ver o Capítulo 2 deste trabalho.

⁴⁰ Sob a perspectiva geracionista dos Direitos Humanos os Direitos Sociais constituem os direitos de segunda geração.

social tendo em vista a garantia dos direitos: “São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta constituição”.

A instituição de um **sistema descentralizado de intervenção governamental**, por sua vez, pode ser observada no Título III Da organização do estado, Capítulo II Da União. O artigo 23º estabelece ser de “competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios” executar as políticas sociais. Na análise dos incisos, destacamos abaixo, elementos que compõem a política social nos quais se indica que a responsabilidade será compartilhada: na saúde; no acesso á cultura, educação e ciência; na organização do abastecimento alimentar; na promoção de programas de construção de moradias, melhorais das condições habitacionais e de saneamento básico; no combater às causas da pobreza e fatores de marginalização promovendo a integração social dos setores desfavorecidos; no estabelecimento e implantação da política de educação. É inegável que estados e municípios enfrentam novos desafios. As novas responsabilidades representam não só poder e autonomia. A gestão das novas políticas e seu financiamento impôs uma relação de interdependência entre as diversas esferas que exigem que os municípios tenham, não só maior habilidade gerencial, mas também maior habilidade política. Para se entender a descentralização como um todo e entender seus impactos, é necessário buscar outros esclarecimentos na própria Constituição e nas legislações complementares, observando, principalmente, a relação entre a distribuição de responsabilidades/competências e a distribuição de receitas. Arretche (2004) destaca que a concentração de autoridade política varia entre os Estados federativos e entre políticas particulares, condicionando a capacidade de coordenação governamental de políticas.

A terceira inovação em destaque refere-se à incorporação do termo seguridade social. Vianna (2002) destaca que “a expressão seguridade social implica uma visão sistêmica da política social e com este sentido foi inscrita na Constituição Brasileira

de 1988⁴¹. Ao adotá-la, a Carta consignou o entendimento da política social como conjunto integrado de ações, como dever do Estado e direito do cidadão” (p.173). Os autores entendem que este novo entendimento sinalizaria possibilidade de expansão das ações das temáticas integradas, estabelecendo um modelo de gestão capaz de dar conta das especificidades sem perder o espírito geral de uma proteção universal.

A focalização implica, por sua vez, em concentrar recursos disponíveis naqueles que apresentam as maiores carências. Farah explica as condições de sua incorporação à Constituição e porque ela pode ser compreendida como uma inovação:

“É incorporada pelo reconhecimento da necessidade de se estabelecerem *prioridades de ação* em contexto de limite de recursos e por se entender que é preciso atender de forma dirigida alguns segmentos da população que vivem em situações de carência social extrema. No entanto, as políticas seletivas devem ser entendidas como complementares a políticas universais de caráter redistributivo e a políticas de desenvolvimento orientadas para a superação de desigualdades estruturais” (FARAH, 2000, p.13).

Por fim, destacamos a participação da comunidade (ou da população) na formulação e controle das ações.⁴² Ela estabelece um padrão mais democrático de articulação estado-sociedade baseado na maior transparência e permeabilidade das políticas e agências ao cidadão.⁴³

Todas as inovações aqui descritas, a despeito de serem reconhecidas como tal, são alvos de críticas. Vários autores (DRAIBE; VIANNA, 2002; BOSCHETTI, 2003) apontam que, mesmo ocorrendo tais inovações constitucionais, a realidade da execução das políticas sociais brasileiras ainda não efetivou o potencial transformativo nelas contido. Dentre as causas desta incapacidade de operar neste novo esquema destacam-se: a questão do financiamento e o “vácuo legal” deixado

⁴¹ Artigo 194º “A seguridade social corresponde a um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social”.

⁴² Ver como exemplos os artigos 198º e 204º.

⁴³ Vilani (2002) destaca que a participação cívica não se restringe a instauração de conselhos participativos. “Os institutos do mandato de segurança, do mandato de injunção, da ação popular, da ação de inconstitucionalidade e da denúncia de irregularidades ou ilegalidades são exemplos de mecanismos através dos quais a sociedade civil pode, efetivamente, fiscalizar e controlar as ações dos governantes”(p.60).

pela própria Constituição que possibilitou que as leis complementares e regulamentadoras fossem efetivadas em momento posterior, transferindo os impasse e dilemas da efetivação dos novos direitos sociais para momento posterior. Com ou sem críticas é inegável o fato de que “a Constituição representou o momento fundador de um novo padrão, com importantes conseqüências *path dependent* [dependente da trajetória]” (MELO, 2005, p.859).

3.3 DESCENTRALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS BRASILEIRAS

Como vimos a descentralização das políticas públicas foi uma das grandes reivindicações democráticas dos anos de 1970 e 1980 que foi incorporada na Constituição de 1988. Segundo ARRETCHE (2002)

“recuperaram-se as bases do Estado federativo no Brasil. A democratização – particularmente a retomada de eleições diretas para todos os níveis de governo – e a descentralização fiscal da Constituição de 1988 alteraram profundamente as bases de autoridade dos governos locais. A autoridade política de governadores e prefeitos voltou a ser baseada no voto popular direto. Paralelamente, estes últimos também expandiram expressivamente sua autoridade sobre recursos fiscais – uma vez que se ampliou a parcela dos tributos federais que é automaticamente transferida aos governos subnacionais –, assim como passaram a ter autoridade tributária sobre impostos de significativa importância” (p.29).

Com esta recuperação das bases federativas do Estado brasileiro esperava-se produzir eficiência, participação, transparência, *accountability*, entre outras virtudes esperadas da gestão pública.⁴⁴ FILGUEIRAS (2005) destaca que as expectativas positivas decorrem: da própria proximidade que este nível de governo tem da população, tornando-o mais sensível à mesma; de sua menor escala (e conseqüentemente, maior agilidade e flexibilidade); e, da maior facilidade para mobilizar recursos comunitários.

⁴⁴ “Alguns críticos chamam atenção para a possibilidade de que a descentralização represente apenas uma forma de redução do papel do Estado no social, a privatização da prestação de serviços sociais deixando que os mecanismos de mercado e a dinâmica econômica dêem respostas às necessidades da população em matéria de serviços sociais” (FILGUEIRAS, 2005).

O fenômeno da descentralização⁴⁵ se deu particularmente na área das políticas sociais. Como apresentado anteriormente, a nova Constituição ampliou as responsabilidades dos municípios - ao transferir para os mesmos, atribuições nas áreas de educação, saúde, assistência social, habitação e urbanismo etc. - e promoveu um aumento expressivo de sua participação nas receitas tributárias.⁴⁶ A atribuição de parte do dever de organização dos serviços sociais e de garantia dos direitos sociais do cidadão ao nível local foi também estabelecida por outras normativas jurídicas, especialmente, leis orgânicas (saúde, educação e assistência social) e estatutos (criança e adolescente e idosos), estabelecidas a partir da década de 1990.

Arretche (2002, 2003 e 2004) aponta que este processo foi lento até meados de 1990 - governos Collor (1990-1992) e Itamar (1993-1994). Acredita que isto se deu especialmente devido à resistência dos governos locais em aceitar a responsabilidade pela gestão das políticas e ao temor dos mesmos em preservar sua autonomia para gastar os recursos recém adquiridos com a descentralização fiscal. Foi no Governo Fernando Henrique (1995-2002) que:

“foi significativamente alterada a distribuição de competências entre municípios, estados e governo federal para a provisão de serviços sociais. Das 44 companhias municipais criadas pelo BNH, 12 fecharam e mais de 20 redirecionaram suas atividades para a área de desenvolvimento urbano. A política social de habitação deixou de ser predominantemente produzida por intermédio de companhias municipais de habitação e passou a operar segundo linhas de crédito ao mutuário final. Abriu-se uma onda de privatizações das companhias estaduais de saneamento. Em conjunto, essas mudanças apontam para a desestatização dos serviços habitacionais e de saneamento. Além disso, a totalidade dos serviços de atenção básica foi transferida para os municípios, assim como se operou uma significativa municipalização da oferta de matrículas no ensino fundamental. Em conjunto, essas mudanças implicam expressiva transferência de funções de gestão para os municípios” (ARRETCHE, 2002, p.31).

Melo (2005) também destaca que mudanças profundas no padrão das políticas sociais aconteceram durante esta gestão.

⁴⁵ “A descentralização, por sua vez, diz respeito à distribuição das funções administrativas entre os níveis de governo (Riker, 1987). Formas as mais variadas de transferência de recursos e delegação de funções permitem que um dado nível de governo desempenhe funções de gestão de uma dada política, independentemente de sua autonomia política e fiscal” (ARRETCHE, 2002, p.29).

⁴⁶ Muitos autores afirmam que a este aumento de participação na receita tributária foi modesto frente às novas responsabilidades.

No entanto, o sucesso da descentralização não depende somente da coordenação e articulação entre os diversos níveis de governo. A confirmação das virtudes das administrações locais não é automática como destaca Filgueiras (2005), é necessário que o âmbito local mostre vontade política, desenvolva capacidades gerenciais para absorver estas funções⁴⁷ e faça investimentos nestas áreas. É neste cenário desafiador que se estabelecem as mudanças na gestão social no município de Belo Horizonte, que serão apresentadas no capítulo a seguir.

3.4 EIXOS DA GESTÃO DA PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE DESDE 1993

Belo Horizonte chegou ao século XXI como uma das principais metrópoles do País e do mundo. Com 2,24 milhões de habitantes (Censo IBGE 2000) distribuídos em 331 quilômetros quadrados, o município enfrenta desafios sócio-urbanos diversos como ilustram os dados abaixo, relativos ao ano 2000:

- Pobreza: 14,1% da população se encontrava abaixo da linha de pobreza, ou seja, apresentava uma renda *per capita* mensal inferior a R\$ 75,50 (valor equivalente à metade do valor do salário mínimo neste período).
- Desigualdade: os 20% mais pobres recebiam 2,1% da renda enquanto os 20% mais ricos recebiam 66,1%.
- Desenvolvimento humano: No ano em referência, Belo Horizonte apresentou um IDH_M⁴⁸ de 0,84, estando a região metropolitana em 20º lugar.

⁴⁷ “Os eventuais responsáveis pelas políticas sociais descentralizadas nem sempre contam com adequados recursos humanos, infra-estrutura e recursos financeiros para cumprir as responsabilidades descentralizadas e para promover os objetivos das políticas sociais” (FILGUEIRAS, 2005).

⁴⁸ “O Índice de Desenvolvimento Humano foi criado originalmente para medir o nível de desenvolvimento humano dos países a partir de indicadores de educação (alfabetização e taxa de matrícula), longevidade (esperança de vida ao nascer) e renda (PIB per capita). O índice varia de 0 (nenhum desenvolvimento humano) a 1 (desenvolvimento humano total). Países com IDH até 0,499 têm desenvolvimento humano considerado baixo; os países com índices entre 0,500 e 0,799 são considerados de médio desenvolvimento humano; países com IDH maior que 0,800 têm desenvolvimento humano considerado alto” (ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO).

- Vulnerabilidade e risco: cerca de 400.000 habitantes residem em 175 favelas, sendo que ao menos 60.000 vivem em áreas de risco como morros e beira de córregos (FILGUEIRAS, 2005).

A melhoria das condições de vida da população carente e a reversão deste grave quadro de carências são algumas das prioridades dos governos “democrático-populares” que se ocupam da gestão do município desde 1993.⁴⁹

Dentre as iniciativas que se estabeleceram desde então, com o objetivo absorver as múltiplas funções da gestão social, fazendo prevalecer as virtudes do governo local destacam-se: implantação de experimentos de governança⁵⁰, o investimento em recursos de planejamento e as reformas administrativas.

3.4.1 A Implantação de Experimentos de Governança

Em se tratando de governos de orientação popular tinham como meta a realização de uma gestão aberta à participação dos diversos setores da sociedade no processo de definição e adoção de diretrizes que orientam a ação do poder público na cidade. Essa meta se concretizou através da inovação de procedimentos que incorporavam diferentes setores da sociedade no processo de decisão. Ao estudar o caso de Belo Horizonte, Boschi (1999) identifica propostas de governança em três áreas políticas: “na esfera de políticas regulatórias através dos respectivos Planos Diretores, em termos da proposta de utilização orçamentária feita a partir dos orçamentos participativos (que, na verdade, são mais um modelo de gestão urbana que uma política), e, finalmente, no plano de algumas políticas regulatórias em áreas

⁴⁹ Em 1993 é eleita a chapa da Frente BH Popular, liderada por Patrus Ananias do PT que inaugura uma proposta de gestão, auto-intitulada “democrática-popular”. Esta coalizão de esquerda se mantém a frente das gestões seguintes, encabeçadas por Célio de Castro (1997-2000 e 2001-2002) e Fernando Pimentel (2002-2004 e 2005-2008).

⁵⁰ “O conceito de governança aqui adotado é o que norteia as discussões recentes sobre a gestão urbana nos países em desenvolvimento (McCarney, 1996), referindo-se a formatos de gestão pública que, fundados na interação público/privado, tenderiam a assegurar transparência na formulação e eficácia na implementação de políticas” (BOSCHI, 1999).

específicas, por intermédio da implantação de conselhos setoriais”. Apresentaremos sucintamente cada uma delas.

O **Plano Diretor** já havia sido iniciado e paralisado em administrações anteriores. Em 1993 foi retomado, assumindo o papel de um plano definidor de rumos do processo de produção e apropriação da cidade, que priorizava a gestão democrática. A proposta da nova administração entendia que o Plano Diretor “consistia em um instrumento de gestão urbana em cuja concepção as atividades de análise, planejamento e regulamentação seriam tarefas permanentes, dotadas de flexibilidade e abertas à participação de diversos setores” (BOSCHI, 1999). O processo de construção envolveu os setores da sociedade na discussão de aperfeiçoamento da minuta proposta pelo governo municipal, tendo sido facilitado pela existência de uma gestão urbana descentralizada e pela capacidade do governo de estabelecer a negociação e mediar conflitos. No entanto, foi uma experiência de caráter ainda incipiente, com manifestação de interesse e participação desiguais no processo de discussão e negociação. A natureza técnica e especializada da maior parte das questões em discussão dificultou a participação de setores populares, especialmente os de mais baixa renda, excluindo-os do processo.

O **Orçamento Participativo – OP**⁵¹, iniciado em 1993, destaca-se como uma experiência de participação da sociedade na formulação e implantação de políticas públicas, mais especificamente nas decisões de alocação de recursos de investimento em infra-estrutura urbana. O modelo de OP adotado em Belo Horizonte combinava a participação de associações populares (associações comunitárias, principalmente) e de outras entidades representativas (religiosas, culturais etc.) com a participação de cidadãos avulsos, contemplando um número significativo de pessoas que não se vinculam aos movimentos organizados. Desde o começo, o número de participantes foi expressivo. Quanto à participação, se percebe certo deslocamento da preocupação inicial em ter-se um número crescente de participantes, para uma preocupação com a qualidade da participação. Este acesso

⁵¹ Para estudos sobre Democracia Participativa, especificamente o caso dos OP, ver a obra de Leonardo Avritzer e outras referências disponíveis no site <<http://www.democraciaparticipativa.org/>>.

de setores da sociedade, até então excluídos do processo decisório, normalmente é estudado a partir de seu impacto no aprimoramento da democracia.⁵²

Pouco se fala do impacto do OP na promoção da modernização da gestão municipal. Boschi (1999) e Filgueiras (2005) destacam que, para colocá-lo em prática, a administração municipal precisou superar dificuldades técnico-gerenciais, aprimorando seus processos de trabalho, adequando sua estrutura e incrementando a *accountability* do poder público municipal.⁵³ Os impactos foram maiores nas agências municipais relacionadas às obras de infra-estrutura (como por exemplo, SUDECAP e URBEL). Neste contexto, se ampliou a capacidade de intercâmbio com as organizações sociais e de interação com os movimentos sociais (moradores de rua, catadores de papel, sem casa), além de se estabelecer uma dinâmica intersetorial com outras áreas da própria prefeitura encarregadas dos programas sociais dirigidos a estes grupos da população. A experiência do OP, portanto, revela-se como uma estratégia de gestão territorial, onde o enfrentamento dos problemas urbanos e sociais exige cada vez mais articulação entre os projetos de intervenção destas naturezas.

Outro aspecto importante da experiência de OP em Belo Horizonte refere-se ao fortalecimento político das Administrações Regionais como esferas de governo mais próximas dos atores sociais locais e, conseqüentemente, mais sensíveis às demandas da população. A implantação das Administrações Regionais no município de Belo Horizonte ocorreu ainda na década de 70. Ao longo da década de 80, foram implantando lentamente outras sete regionais, mas com pouca autonomia. Nesse sentido o OP, em Belo Horizonte, contribuiu fundamentalmente para a descentralização do poder (BOSCHI, 1999).

Os **conselhos setoriais** têm se constituído num modelo de recorte público/privado que se tem reproduzido nas administrações municipais, especialmente após a

⁵² Segundo Boschi (1999) com o OP a idéia de democracia participativa adquiriu maior consistência e as numerosas experiências desenvolvidas, embora tenham alcançado êxito variado, contribuíram para o amadurecimento e a popularização desse modelo de gestão pública.

⁵³ “O OP exigiu importante esforço de adaptação do aparato público municipal para melhora a capacidade de planejamento, produção e entrega de informação, definição de metodologia de interação com os moradores, capacitação de recursos, humanos” (FILGUEIRAS, 2005).

promulgação da nova Constituição que institui conselhos locais de gestão das políticas públicas para algumas temáticas sociais, como por exemplo, a saúde e a assistência social. Eles se configuram como novos canais institucionais de participação, em torno dos quais vem sendo redefinidos processos e dinâmicas concretas de produção de políticas públicas no Brasil (TATAGIBA, 2004, p.323). Podendo ser consultivos, deliberativos, normativos ou fiscalizadores os conselhos podem ser, com todos os seus desafios, uma materialização de propostas de governo participativo. Em Belo Horizonte, por exemplo, existem 41 desses conselhos em atividade, buscando ampliar a participação de vários segmentos do aparato público e da sociedade civil na concepção, implementação e avaliação de políticas setoriais.⁵⁴ Como parte de sua plataforma de governo, a gestão municipal do PT incentivou a criação e consolidação desses conselhos, reconhecendo sua legitimidade como órgãos colegiados representativos da sociedade civil, tenham eles maior ou menor influência sobre os rumos das diversas políticas setoriais.

3.4.2 O Investimento em Recursos de Planejamento

O aprimoramento dos instrumentos de planejamento utilizados pela Prefeitura de Belo Horizonte se deu através do desenvolvimento de instrumentos metodológicos que permitissem a identificação de prioridades na gestão social do município. A realização de diagnósticos sócio-espaciais se deu a partir do cálculo de indicadores multidimensionais: o IQVU – Índice de Qualidade de Vida Urbana e o IVS – Índice de Vulnerabilidade Social e da construção de mapas que permitam o diagnóstico sócio espacial do município.

O IQVU “é um instrumento que permite a mensuração das condições de vida nos locais intra-urbanos de Belo Horizonte, em um determinado momento [...] Foi construído para ser um instrumento que possibilite uma distribuição mais eficiente e justa dos recursos públicos municipais” (BH.GOV, Planejamento). Para seu cálculo são agregados 54 indicadores que caracteriza a oferta de bens e serviços urbanos

⁵⁴ Dentre eles, 21 estão ligados às Secretarias de políticas sociais (e suas adjuntas), educação, saúde e cultura como mostra o trabalho de Machado (2007).

essenciais (como por exemplo, saúde, educação, habitação, emprego, abastecimento) e o acesso dos moradores a estes serviços. Foi calculado para 81 unidades espaciais de Belo Horizonte, denominadas Unidades de Planejamento - UP.⁵⁵ Esta divisão territorial foi adotada para os estudos básicos do Plano Diretor de BH/1995.⁵⁶ Serve para orientar o fluxo de investimentos municipais: quanto menor o índice, maior a prioridade dada aquele determinado território no recebimento de investimentos públicos municipais. Permite avaliações por regionais e setoriais, podendo ser referência para o planejamento das Administrações Regionais e das políticas setoriais.

O IVS foi criado como um “índice que expressasse níveis de inclusão/exclusão social (e não somente exclusão) relativamente aos temas selecionados pelos colaboradores como aspectos essenciais no processo de exclusão” (MAPA, 2005, p.6). Revela a absorção do termo exclusão pela gestão municipal e sua identificação como um caracterizador de uma situação social relevante para a intervenção pública. O conceito de exclusão, adotado pelo município e apresentado em suas publicações, implica na percepção da exclusão como o “processo que impossibilita parte da população de partilhar dos bens e recursos oferecidos pela sociedade, conduzindo à privação, ao abandono e à expulsão desta população dos espaços sociais” (*op.cit.*). O IVS é a base do Mapa da Exclusão de BH, pois permite o dimensionamento de manifestações do processo de exclusão na população da cidade, espacializadas nas 81 UPs. Em seu cálculo se procura dimensionar o acesso da população às cinco dimensões de cidadania: ambiental, aspectos relativos ao domicílio e a infra-estrutura urbana; cultural, aborda especificamente a educação formal; econômica, aborda a questão do trabalho, sua formalidade e a

⁵⁵ Hoje a PBH trabalha com 80 UPs. Esta alteração decorre da adaptação necessária para compatibilizá-las ao recorte dos setores censitários utilizado pelo IBGE no Censo 2000. A UP Pilar Oeste foi integrada a UP Buritis/Estoril.

⁵⁶ “Os limites de cada UP foram definidos considerando: os limites das Regiões Administrativas da PBH; grandes barreiras físicas naturais ou construídas; continuidade de ocupação; padrão de ocupação. Assim, foram definidas unidades espaciais relativamente homogêneas. Os grandes aglomerados de favelas e conjuntos habitacionais de BH, tais como Cafezal, Barragem e outros, foram considerados unidades independentes. As favelas menores como Buraco Quente, Acaba Mundo e outras foram incorporadas às UP próximas” (BH.GOV, Planejamento).

renda; jurídica, acesso a assessoria jurídica e sua qualidade; segurança de sobrevivência e inclui saúde, alimentação e previdência social.

Por fim, destacamos o Mapa de Áreas Prioritárias para Inclusão Social, construído em 2002, que oferece ao planejamento urbano mais um instrumento para a definição de prioridades de políticas públicas. Neste caso, o que se procurou foi “obter uma hierarquização das situações de pobreza das populações residentes no município, mediante um conceito operacional de ‘pobreza relativa’ combinada ao de ‘pobreza absoluta’”. O procedimento permite avaliar disparidades intra-urbanas associadas ao nível de bem estar e condições de vida da população residente, contribuindo para o conhecimento sistematizado da realidade municipal” (MOSKOVITCH, 2002, p.77). O mapa tem como unidade espacial básica os 2654 setores censitários de Belo Horizonte, tais quais definidos pelo IBGE para o Censo de 2000, e abrange três dimensões sócio-espaciais que participam das relações de vida da sociedade: a dimensão econômica (renda), a dimensão social (educação e saúde) e a ambiental-urbana (saneamento básico, abastecimento de água e coleta de lixo). Lançando mão de uma unidade espacial menor este instrumento se aproximou um pouco mais das necessidades da ponta (programas e serviços sociais), que muitas vezes não conseguia distinguir seu público na amplitude das UPs. Além disso, permitia também uma melhor identificação da concentração geográfica da pobreza no município.

Este sistema de indicadores contribui para o diagnóstico da situação da cidade e a focalização do investimento, podendo vir a se constituir também como importante instrumento de monitoramento e avaliação dos resultados da gestão.⁵⁷ Desta forma, constitui-se como uma estratégia da gestão municipal no enfrentamento dos desafios impostos pela descentralização.

⁵⁷ Até o momento a falta de séries históricas impede que o sistema de indicadores criado esteja sendo efetivamente usado no monitoramento e avaliação.

3.4.3 As Reformas Administrativas

A última iniciativa, relacionada ao conjunto da administração municipal, que teve impacto sobre a gestão social foram as reformas administrativas de 2001 e 2005. Um objetivo recorrente em ambas as reformas foi a descentralização.⁵⁸ Sob este aspecto elas apresentam e buscam consolidar, respectivamente, um novo marco legal, político e institucional no intuito de reorganizar as funções e as formas de gestão entre os níveis central e regional da cidade. A institucionalização da política de descentralização intramunicipal – seus princípios e estratégias, as competências, limites e articulações de cada instância de governo - constituiu-se em elemento chave para a consolidação e reestruturação institucional de determinadas práticas, procedimentos e arranjos informais que até então caracterizavam a gestão e implementação de políticas públicas no município.

Os “princípios fundamentais” do processo de descentralização conduzido em Belo Horizonte são (SANTA ROSA, 2001; ROSA, 2007; PLANO, 2005): (a) a compreensão da descentralização como um projeto político e de gestão; (b) a subsidiaridade ou gestão de proximidade, ou seja, se privilegiar as instâncias regionais como as que têm a competência em todas aquelas matérias em que a proximidade permita dar respostas mais ágeis às necessidades dos cidadãos e naquelas em que a vinculação direta com o território origine em um incremento de sua eficácia e eficiência; (c) o deslocamento de poder, de responsabilidade (especialmente, pelas ações de governo no âmbito territorial) e de funções (distribuição de competências); (d) o fortalecimento das capacidades administrativas e institucionais da área central na coordenação e regulação de políticas setoriais a serem implantadas pelo nível regional e não o seu esvaziamento; (e) a manutenção das definições e as competências normativas e programáticas como atribuição de nível central; (f) a intersetorialidade, compreendida como um princípio que privilegia a integração matricial das políticas públicas urbanas e sociais, tanto na fase de sua formulação quanto na sua execução e monitoramento; (g) o investimento na

⁵⁸ As duas referências bibliográficas que se dedicam a este assunto com maior afinco (ROSA, 2007; e PLANO ..., 2005) afirmam terem adaptado para reprodução o texto de Júnia Santa Rosa (Princípios e Condicionantes da Descentralização Intramunicipal. **Pensar BH Política Social**, Belo Horizonte, 2001).

inovação e no fortalecimento dos processos de informatização para garantir o fluxo de informação entre o núcleo central e os níveis regionais e entre estes e a população, racionalizando e desburocratizando a prestação de serviços e o atendimento ao cidadão; (h) a manutenção de uma política permanente de capacitação de pessoal e revisão de processo de trabalho para garantir maior desempenho da nova estrutura administrativa.

Esta ampla compreensão da descentralização traz em si o cerne da gestão social em Belo Horizonte: intersetorialidade e territorialidade. A construção da intersetorialidade se coloca como condição necessária, tanto para superar a fragmentação existente no planejamento e na execução das políticas setoriais, quanto para garantir uma gestão que superasse as recorrentes superposições e “competição” dos diversos programas e ações municipais. O funcionamento da máquina política e burocrática a partir da ponta, onde se dá a interface com o cidadão, por sua vez, implica em conceber a heterogeneidade e complexidade da cada região como um elemento de construção de racionalidade, eficiência e eficácia da gestão social. São estes os elementos centrais sobre os quais o município se atrelou ao assumir com visão construtiva suas novas funções sociais.

A primeira reforma foi formulada pela Secretaria Planejamento em 2000 e implementada em 2001. Baseou-se em um novo marco legal, político e institucional. Santa Rosa (2001) e Filgueiras (2005) afirmam que tinha como propósito gerar maior capacidade institucional e eficiência do governo. Promoveu reorganização administrativa das estruturas de governo a partir do fortalecimento da área de planejamento, coordenação central e das administrações regionais. Filgueiras nos afirma que:

“a institucionalização da reforma em Belo Horizonte visa conciliar estruturas territoriais e setoriais de planejamento, constituindo uma estrutura de ação matricial, através de uma lógica de centralização-descentralização onde se combinam a centralização das informações e do processo de formulação, coordenação e acompanhamento de políticas públicas com a descentralização das responsabilidades de execução, gestão e implementação das mesmas nas administrações regionais agora chamadas secretarias municipais de gestão regional” (FILGUEIRAS, 2005)⁵⁹.

⁵⁹ Este trecho foi transcrito por Filgueiras da seguinte referência bibliográfica: CORREA, Izabela M.; SILVA, Felipe Antônio R.; e ARAÚJO, Wagner, F.G.. Aspectos institucionais do processo de reforma

Como indicado na apresentação da descentralização, ela está fundamentada no que Santa Rosa (2001) chama de princípio da proximidade, ou seja, à “compreensão de que quanto mais o serviço for essencial para a população, mais próxima desta deve ficar a instância encarregada de prestá-lo” (2001, p.6). Já a manutenção de um nível central forte - apto a planejar e coordenar - foi considerada uma condição para o sucesso da descentralização. Assim, foram criadas as Secretarias de Coordenação Municipal de Políticas Sociais e de Políticas Urbanas. A Secretaria de Coordenação Municipal das Políticas Sociais – SCOMPS nasceu como articuladora do trabalho das secretarias de educação, saúde, cultura, assistência social, abastecimento, direitos de cidadania e esportes. Criadas com base nos princípios da multidisciplinaridade e da intersetorialidade, as Secretarias de Coordenação revelam o esforço por definir autoridades municipais nessas duas temáticas e o reconhecimento da necessidade de se proceder a um planejamento coordenado e a um fluxo de trabalho intersetorial entre as políticas setoriais e a execução destas nas regionais.

Em 2005, início da atual gestão, foram feitas novas adequações através da Lei de Estrutura Organizacional da Administração Direta (sancionada em 01/02/2005). A nova reforma teve como objetivo enxugar a máquina e aperfeiçoar as formas de gestão. Destaca-se a alteração na institucionalidade da gestão social. A Secretaria de Coordenação Municipal das Políticas Sociais – SCOMPS cedeu lugar à Secretaria Municipal de Políticas Sociais – SMPS, a qual não mais abrange as temáticas educação, saúde e cultura, mas incorporou a temática do emprego, trabalho e renda que antes de 2005 estava sob a Secretaria de Municipal de Planejamento e Orçamento. A nova organização da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte pode ser observada em seu organograma (ANEXO A).

No caso da Educação e da Saúde, o fim da subordinação a uma secretaria de coordenação é interpretado pelo gestor municipal como um aprendizado, ao se preconizar uma coordenação, se estabeleceu também mais uma instância burocrática que gerou problemas e dificuldades adicionais na gestão administrativa das duas temáticas. Responsáveis por mais de 50% do orçamento municipal, e

altamente integradas ao nível federal, estas temáticas demandam uma dinâmica administrativo-financeira própria e possuem uma dinâmica operativa que oferece limitações legais e pouca margem de manobra. Frente a este cenário, uma Secretaria de coordenação pode agregar pouco valor à gestão nesses dois casos. Já a temática cultura teve sua institucionalidade fortemente alterada com a criação da Fundação Municipal de Cultura, revelando uma mudança na estratégia de gestão nesta temática.

A gestão social na Prefeitura de Belo Horizonte encontra-se hoje concentrada em oito órgãos centrais e nas nove Regionais. Os oito órgãos centrais consistem na Secretaria Municipal de Políticas Sociais, em suas Secretarias Adjuntas de Abastecimento, Assistência Social, Direitos de Cidadania e Esportes, nas Secretarias Municipais de Educação e Saúde e na Fundação Municipal de Cultura. Elas organizam sua ação em programas pautados pelos princípios estabelecidos acima e estão descritas no APÊNDICE D. Com o intuito de garantir um espaço de interação entre os gestores da área social, a despeito das mudanças estruturais, foi criada a Câmara Intersectorial de Políticas Sociais – CIPS. Ela é integrada pelos órgãos centrais listados acima e pelas regionais. A criação desta estrutura colegiada, como um espaço de consolidação da integração, coordenado pela área central e contando com a participação das áreas temáticas e regionais, reitera o compromisso com a matricialidade da gestão social.

3.5 ELEMENTOS PECULIARES DA GESTÃO SOCIAL EM BELO HORIZONTE

Tendo apresentado as diversas temáticas que compõem as políticas sociais em Belo Horizonte⁶⁰ é importante destacar elementos específicos construídos ao longo dos anos da gestão popular democrática no município.

Inicialmente vamos considerar os temas que compõem o conjunto das políticas sociais. Ao considerarmos a Câmara Intersectorial de Políticas Sociais como a

⁶⁰ As temáticas que compõem as políticas sociais em Belo Horizonte estão descritas no APÊNDICE D.

expressão do conceito de políticas sociais adotado pelo município, percebemos que a fronteira estabelecida exclui a habitação. A moradia é considerada um direito social (art. 6º da Constituição de 1988), no entanto, em Belo Horizonte é um dos eixos da Política Urbana. O mesmo ocorre com o meio ambiente, previsto na constituição como um dos elementos que fundamentam a ordem social. Esta opção impõe um desafio constante para o município, a construção da intersetorialidade não só entre políticas sociais, mas também entre as políticas sociais e as políticas urbanas. Não identificamos nenhum aspecto institucional que reforce esta construção. Os projetos de cunho territorial revelam potencial como promotores da integração entre o social e o urbano. A intervenção urbana em territórios classificados como de alta vulnerabilidade ou risco tem impulsionado o diálogo, como por exemplo, os programas BH Cidadania, Vila Viva e Orçamento Participativo. No entanto, observa-se que a ponte social-urbano ainda é frágil.

Dentro das fronteiras do social devemos destacar a temática Abastecimento. Belo Horizonte, desde 1993, dá um destaque maior a esta temática que desde então adquire status de secretaria. A Secretaria Municipal Adjunta de Abastecimento ao zelar pela segurança alimentar e nutricional dos usuários dos serviços sociais do município enfrenta o desafio da intersetorialidade no seu dia-a-dia. O desafio maior é romper com a concepção de área meio. O abastecimento não deve ser somente um fornecedor a que se demanda o alimento, deve ser um parceiro com quem se planeja. A construção desta relação de parceria continua sendo uma necessidade. Outro aspecto interessante da secretaria de abastecimento é o atendimento direto que faz ao público. Através de ações de fomento a agricultura urbana e de treinamento tem assumido um papel importante na geração de trabalho, emprego e renda. A terceira dimensão do abastecimento é na regulação do mercado de alimentos, esta ação revela a relação da temática com a política econômica. Esta multidimensionalidade reforça a importância da temática, mas também a complexidade inerente a sua gestão.

Outro destaque necessário dentro da fronteira do social refere-se à existência de uma estrutura específica dedicada a promoção e defesa dos Direitos de Cidadania. Observa-se que a fronteira entre esta secretaria e a Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social é tênue. Pessoas idosas e pessoas com deficiência são público alvo das duas secretarias, o que exigiria uma clareza da divisão de

responsabilidades no processo de atendimento, nem sempre existente. Esta é uma das áreas em que a intersectorialidade deve ser construída não só por princípio, mas por necessidade. A assistência social ainda enfrenta outros desafios no município, inclusive a relação com a sua secretaria de coordenação, a Secretaria Municipal de Políticas Sociais⁶¹ que assumiu o papel de coordenação e a responsabilidade por programas intersectoriais estabelecendo uma hierarquia peculiar.

Por fim, destacamos o desafio inerente à prática da intersectorialidade. A intersectorialidade como um princípio que privilegia a integração matricial das políticas públicas urbanas e sociais, tanto na fase de sua formulação quanto na sua execução e monitoramento, permeia a todas as políticas. No entanto, observa-se que na prática a PBH testado elementos sobre o qual construí-la. A experiência do município aponta para construções que têm como elemento básico a temática (saúde, educação, transferência de renda) ou território. Provavelmente coexistirão programas intersectoriais de natureza distinta, entretanto, deve-se tomar cuidado para que eles não concorram entre si, mas se integrem em torno daquele que viabilizar a visão mais integral do cidadão.

Esta rápida incursão pela organização atual das políticas sociais em Belo Horizonte nos mostra que a descentralização das funções sociais do estado com a transferência de responsabilidades da União para os municípios foi plenamente efetivada no caso de Belo Horizonte. As funções absorvidas pelo gestor municipal respeitam a lógica do Estado Democrático de Direito que prepondera. Esta lógica nos coloca como desafio teórico enfrentar um conjunto de conceitos que se apresentam como estruturadores na construção e justificação das políticas sociais no Brasil e no município em estudo. Estes conceitos serão analisados no capítulo a seguir.

⁶¹ Na gestão 1993-1996 identificamos 6 estruturas ligadas ao eixo social (abastecimento, cultura, desenvolvimento social, educação, esportes e saúde). Na administração seguinte (1997-2000) além destas foi incluída a temática Assuntos da Comunidade Negra. Com a reforma administrativa de 2001, mantiveram-se as temáticas abastecimento, cultura, educação, esportes e saúde. As demandas da comunidade negra foram incorporadas pelos direitos de cidadania que abrangeu parte da temática típica do desenvolvimento social que foi extinto. Criou-se então a assistência social e as políticas sociais. Sendo que este último eixo trouxe consigo um papel de coordenação, como explicado neste capítulo.

4 EIXOS ESTRUTURADORES DAS POLÍTICAS SOCIAIS

Esta rápida passagem pela história das políticas sociais no Brasil e pela história bem mais recente da política social em Belo Horizonte evidencia que a análise da definição da função social do estado e da constituição de direitos não contém todos os elementos necessários para a análise das políticas sociais. Ao falarmos de direitos (civis, políticos, sociais, metaindividuais ou difusos) ou ao definirmos fronteiras (educação, saúde, cultura, assistência social, esportes, trabalho, abastecimento, transferência de renda, direitos de cidadania e outros) nos deparamos com um conjunto de conceitos que se apresentam como estruturadores na construção e justificação da agenda das políticas sociais no mundo, no Brasil ou no município. São eles: as desigualdades, as identidades, a exclusão, a vulnerabilidade e o risco. Eles trazem consigo a percepção de (in)justiça social e de problema social. Neste capítulo elucidaremos estes conceitos e sua evolução no debate político nas teorias políticas contemporâneas.

4.1 A DESIGUALDADE E O RECONHECIMENTO COMO EIXOS ESTRUTURADORES EM COMPETIÇÃO

Em nossa análise da evolução histórica da função social do estado observamos que os aspectos materiais, especialmente os econômicos, se apresentam como o eixo estruturador da agenda social na modernidade. Problemas relativos à renda, manifestados na pobreza e na privação (como por exemplo, a fome), constituem o primeiro elemento justificador da função social do Estado: amparar os pobres. A questão econômica se coloca como limitadora ou incapacitadora do indivíduo em sua condição de cidadão e como determinante de sua condição social. Numa sociedade estruturada pela relação capital-trabalho parte substantiva da injustiça social decorre da estrutura econômica da sociedade. A coletividade que sofre, de uma forma geral, a injustiça é a classe mais desfavorecida, as diferenças entre as classes sendo então resultantes de um conflito estrutural moderno entre classes “clássicas” (burguesia e proletariado) que conformariam um Estado setorializado pelos interesses econômicos das classes dominantes que, por sua vez, terminariam

por fomentar e adotar políticas econômicas não raramente “injustas”. Daí a importância dada ao tema do trabalho no processo de definição da função social do Estado observada desde meados do século XIX a meados do século XX.

No entanto, sabemos que o mundo contemporâneo é marcado por grandes transformações. Às mudanças na ordem econômica e social ocorridas na década de 70, enunciadas no capítulo três ao falarmos da crise do Estado Social, se somam outras mudanças que continuaram a eclodir nas duas décadas seguintes (HELD, 1991, p.1-3). Entre elas é impossível não mencionar: o **colapso dos regimes de estado socialistas** na Europa Central e do Leste que mudam a geopolítica da região, os Estados passando a adotar novos regimes e/ou se reorganizar (são exemplos a Alemanha Oriental, a Polônia, a antiga Tchecoslováquia e a antiga Iugoslávia); a **crise das ideologias políticas do marxismo e do socialismo** destacada por Best e Kellner (2002) quando apontam que “o projeto marxiano de uma revolução com objetivos globais foi substituído em algumas áreas por lutas mais localizadas e por objetivos reformistas e mais modernos” (p.2); as **modificações no liberalismo e na democracia** citadas por Held (1991) que destaca a exploração de novas possibilidades para a vida democrática evidente nos debates sobre representação, deliberação e participação, e por Young (1996) que apresenta os desafios colocados pelo/ao liberalismo igualitário; as **diferentes globalizações**⁶² pensadas como processos sociais que produzem semelhança e homogeneidade, mas ao mesmo tempo proporcionam um ambiente propício à proliferação tanto da diferença quanto da heterogeneidade; e, por fim, a **emergência de diversos movimentos sociais** (ambientalistas, pacifistas, feministas, dentre outros) que foram muito além das demandas por direitos e por bem-estar, tinham como objetivo (re)politizar o social, transformando hábitos da interação social diária e da cultura em temas de profundo debate e alvo de contestação (YOUNG, 1996).

Estas mudanças trouxeram muitas novidades que nos impõem vários desafios. Dentre estes desafios, com certeza, é importantíssimo mencionar o impulso ao

⁶² Ao conceituar o termo globalização Therborn (2001, p.124) o situa em 5 tipos de discursos: econômico, sócio-político, protesto sócio-crítico, cultural e de responsabilidade social. Ao fazê-lo deixa evidente a pluralidade de processos sociais a que o conceito se refere. Dada esta multidimensionalidade sugere o uso do termo no plural - globalizações.

processo de redesenho das fronteiras do político e da política. “Tanto as regras sócio-econômicas de vinculação das pessoas ao âmbito laboral e produtivo, como as regras sócio-culturais de distribuição de papéis genéricos e de organização dos tempos e dos espaços da cotidianidade, alteraram-se profundamente” (GOMÀ, 2004, p.15). Ricard Gomà (2004) indica três vetores de impacto destas alterações. Primeiro temos o vetor complexidade, evidenciado na transição de uma sociedade de classe para uma sociedade cruzada por múltiplos eixos de desigualdade (gênero, étnico-culturais, relacionais, de idade etc.) sem conexão direta com o âmbito produtivo laboral. O segundo consiste no vetor subjetivação, que fica demonstrado na transição de uma sociedade estruturada, certa e previsível com interesses e valores padronizados para uma sociedade de risco e incertezas que devem ser confrontados por uma individualidade com poucas conexões estáveis com estruturas coletivas. O terceiro, e último, o vetor exclusão é passível de visibilidade através da transição de uma sociedade onde predominam relações de desigualdade e subordinação vertical para uma sociedade onde tende a predominar a lógica da polarização dentro/fora, implicando em um novo conjunto de excluídos e ruptura dos parâmetros básicos de integração social.

O Estado se depara de forma definitiva (e tendo que apresentar respostas) com as questões do pluralismo social e político, bem como da pluralidade cultural e política e da necessidade de inclusão social. A afirmativa de Fraser reforça esta constatação:

“Demandas por ‘reconhecimento das diferenças’ alimentam a luta de grupos mobilizados sob as bandeiras da nacionalidade, etnicidade, raça, gênero e sexualidade. Nesses conflitos ‘pós-socialistas’, identidades grupais substituem interesses de classe como principal incentivo à mobilização política. Dominação cultural suplanta a exploração como injustiça fundamental. E reconhecimento cultural desloca a redistribuição socioeconômica como remédio para injustiças e objetivo da luta política” (2002, p.246).

A “política pós-moderna” começa a tomar corpo com a eclosão de numerosos novos grupos políticos e de novas lutas na década de 1960 (BEST E KELLNER, 2002). Há diversas concepções do que alguns autores estão tentando cunhar como “política pós-moderna”⁶³. De certa forma, todas elas representam uma politização em maior

⁶³ Kellner e Best apresentam seis formas daquilo que identificam como sendo a política pós-moderna: 1) negativa e nihilista - rejeita a crença na transformação social emancipadora e os esforços para criar

ou menor grau de esferas da existência pessoal e social e, portanto, levam à politização de novos domínios e esferas de vida, assim como induzem à criação de novas estratégias políticas. É neste cenário de mudanças e novidades - onde não há mais um único modelo de Estado preponderante, mas sim uma disputa entre modelos que ainda estão em construção, que destacamos a discussão teórica entre duas correntes de pensamento que hoje parecem se destacar: os liberalistas e os comunitaristas. É na aceitação e percepção do pluralismo, como ou um problema ou uma oportunidade, que vai residir grande parte da distinção entre estas duas concepções teóricas.

Young (1996) nos coloca que uma das características do comunitarismo seria a de conceituar o social como uma prioridade para o político, como algo constitutivo do político. Para a autora, esta corrente pode ser interpretada como a politização do social, pois pretende ancorar em contextos sociais e culturais particulares, os valores políticos da justiça, dos direitos e da liberdade. No debate com o liberalismo, o comunitarismo critica a pretensão ao universalismo liberal e a abstração da teoria política liberal contemporânea, que, por sua vez, considera os indivíduos apenas como indivíduos, ignorando ou mesmo tratando como irrelevante a sua afiliação social ao grupo, o seu pertencimento grupal.

No mundo atual, em situação de complexidade política e social, as disputas por reconhecimento coexistiriam com aquelas oriundas das desigualdades materiais exacerbadas. Elas seriam orientadas por concepções da justiça que “são resultantes de diferentes concepções da sociedade, tendo como pano de fundo visões opostas sobre as necessidades e oportunidades naturais da vida” (RAWLS: 2001, p.32). Os liberais, como sabemos, defendem a prioridade do “justo sobre o bem”, o que nos indica que os princípios da justiça limitam as diferentes concepções de bem. Os

uma nova política; 2) afirmativa ‘*new age*’ – é uma forma de individualismo apolítico que enfatiza a transformação do estilo de vida e dos valores, evitando a política tradicional; 3) afirmativa liberal-rejeita uma política global sistêmica e prega modificações a nível local; 4) afirmativa reconstrutora – combina políticas modernas e pós-modernas “a fim de usar críticas pós-modernas ao essencialismo, reducionismo e fundamentalistas para reconstruir valores do Iluminismo e políticas sociais através da lógica da contingência e da pluralidade”(p.6); e, 5) afirmativa identitária – de aspirações emancipadoras pressupõe que os indivíduos constroem suas identidades culturais e políticas ao engajar-se em lutas que proporcionam o avanço em direção aos interesses do grupo.

comunitaristas, por sua vez, vão priorizar “o bem sobre o justo”, não condicionando as escolhas entre diferentes concepções de bem aos princípios da justiça.⁶⁴

Neste diapasão, a percepção das desigualdades a partir do paradigma redistributivo está fortemente vinculada ao liberalismo.⁶⁵ Não pretendemos fazer aqui um estudo exaustivo das múltiplas dimensões contidas no termo liberalismo e, desde já, reconhecemos as diferenças e nuances existentes entre as distintas perspectivas liberais - liberalismo igualitário em Rousseau; liberalismo político em John Locke; liberalismo econômico em Adam Smith, entre outros e para citar apenas os autores clássicos -, no entanto, consideramos essencial uma reflexão acerca da corrente do liberalismo igualitário. O liberalismo igualitário como apresentado por Ogando (2006) tem como objetivo:

“estabelecer uma sociedade democrática e justa, que garanta os direitos básicos iguais e uma distribuição eqüitativa de recursos como renda, riqueza, oportunidades educacionais e ocupacionais [...] O Liberalismo igualitário adota um discurso sobre a distribuição que inclui a distribuição de benefícios sociais e materiais e, também, elementos de cunho não material como direitos, oportunidades, poder e auto-respeito” (2006, p.18).

A luta pela redistribuição remonta como sabemos à Era Fordista. Naquela época o paradigma distributivo de justiça parecia adequado para se analisar os clamores dos trabalhadores e dos pobres⁶⁶. Parte substantiva e significativa dos problemas estava na resolução das desigualdades que, por sua vez, se daria (se dá) através de um sistema mais eqüitativo de distribuição de bens ou de recursos delegados a certas estruturas institucionais. Nos anos 70 e 80, Rawls (1971), Dworkin (1981) e Sen (1973, 1979) desenvolveram sofisticadas teorias a respeito da justiça distributiva, buscando sintetizar a ênfase liberal na liberdade individual com o igualitarismo da social democracia. Cada um deles conceitualizou a natureza das injustiças socioeconômicas à sua forma: John Rawls vê a justiça como uma escolha justa dos princípios que governam a distribuição dos bens primários; Ronald Dworkin afirma que a justiça requer igualdade de recursos; e Amartya Sen vê que a justiça requer

⁶⁴ Ver Gonçalves (1998) para mais informações sobre o debate liberalismo e comunitarismo.

⁶⁵ Esta é uma afirmação encontrada em várias referências: Fraser e Honneth (2003), Fraser (2003) e Ogando (2006).

⁶⁶ A lógica da classe gera polarizações unidimensionais.

que se assegurem aos indivíduos iguais capacidades (*capabilities to function*). Todas estas proposições teóricas a respeito da justiça social expressam um comprometimento com o igualitarismo. Tomemos Rawls com o principal representante desta perspectiva teórica.

Rawls considera que a “justiça é a primeira virtude das instituições sociais” (2001, p.27) sendo constituída por dois princípios: a igualdade de liberdade e de direitos. O autor reconhece que na estrutura básica da sociedade há diferentes situações sociais e que estas implicam em diferentes expectativas de vida. Acredita que os princípios da justiça deveriam se aplicar primeiramente a estas desigualdades. Assim, Rawls deixa claro que a desigualdade a que se refere ao falar de oportunidades econômicas e condições sociais é a desigualdade material e que sua concepção de justiça fornece um padrão para avaliação dos aspectos distributivos da estrutura básica, distributiva, da sociedade.

No caso do reconhecimento, a compreensão mais substantiva e relativa ao tema da injustiça social recorta a esfera cultural, estando vinculada a diferentes e alternativos padrões sociais de representação, interpretação (significação) e comunicação. Resultam, por sua vez, de variações culturais pré-existentes, benéficas, que o esquema interpretativo hegemônico e injusto teria transformado em uma hierarquia assimetricamente valorada. A discussão sobre reconhecimento estaria, então, na base conceitual e teórica da corrente do comunitarismo. O termo reconhecimento designa uma relação recíproca ideal entre sujeitos na qual cada um vê ao outro como seu igual, mas também como separado e diferente de si (FRASER, 2003, p.10). Vários autores⁶⁷ citam Charles Taylor e Axel Honneth como importantes representantes desta perspectiva teórica: a política identitária.⁶⁸

Esta vertente considera que nossa identidade é formada pelo e através do reconhecimento ou pela ausência dele (o reconhecimento sendo, portanto, a categoria moral fundamental). Taylor caracteriza o não-reconhecimento como uma forma de opressão, o aprisionamento de uma pessoa a uma existência falsa,

⁶⁷ Young (1996), Ogando (2006), Souza (mimeogr.).

⁶⁸ As referências ao trabalho destes autores aqui expostas baseiam-se nos comentários a sua obra apresentados por Young (1996), Ogando (2006), Souza (Mimeogr.) e Fraser (2002).

distorcida e reduzida ⁶⁹. A ausência ou a distorção de um reconhecimento igualitário pode chegar a causar danos àqueles a quem ele é negado. Honneth⁷⁰ alega que devemos nossa integridade à aprovação ou reconhecimento que recebemos de outras pessoas. Conceitos negativos como os de insulto e degradação estão relacionados às formas de desrespeito ou à negação ou distorção do reconhecimento. Por sua vez, estas estratégias impedem que o indivíduo desenvolva todas as particularidades de sua identidade e torne-se, em plenitude, um ser com auto-confiança, auto-estima e auto-respeito ⁷¹.

O debate que se estabeleceu entre as correntes do liberalismo e do comunitarismo, nas últimas três décadas, evidencia o surgimento do que é intitulado por Filgueiras como uma “nova questão social”:

“A ‘nova questão social’ está relacionada às vulnerabilidades decorrentes das transformações no mundo do trabalho e nos sistemas de proteção social, à desagregação dos princípios organizadores da solidariedade e dão enfraquecimento da concepção tradicional de direitos sociais. Esta situação revelou a falta de adaptação dos métodos de gestão social frente aos novos problemas da sociedade pós-industrial e da economia globalizada” (FILGUEIRAS, 2004, p.25).

A “nova questão social” demanda o repensar dos eixos estruturadores da agenda de políticas sociais - desigualdade e reconhecimento – e a oposição dos mesmos. Ou usando as palavras de Gomà “a complexidade pressiona em direção a *redefinição conceitual e operativa* das políticas sociais” (2004, p.15). Exploraremos a seguir uma das possíveis respostas a esta pressão para que os métodos de gestão social se adaptassem a estes novos problemas da sociedade pós-industrial e da economia globalizada, a exclusão.

⁶⁹ Extraído de citação feita por Nancy Fraser (2002, p.250) do seguinte trabalho: TAYLOR, Charles. Multiculturalism and the politics of recognition. Princeton: Princeton University Press, 1992. p.25.

⁷⁰ Extraído de citação feita por Nancy Fraser (2002, p.250) do seguinte trabalho: HONNETH, Axel. Integrity and disrespect: principles of a conception of morality on the theory of recognition. Political Theory, v.20, n.2, 1992.

⁷¹ Este é o projeto pluralista de Honneth como apresentado no trabalho de Ogando (1996).

4.2 A EXCLUSÃO SOCIAL COMO NOVO EIXO ESTRUTURADOR DA AGENDA

Foram diversas as possibilidades de respostas a esta pressão em direção à redefinição conceitual e operativa. O uso do termo exclusão social tem sido uma delas, o termo costuma sintetizar a busca por um novo eixo estruturador nas políticas sociais.

Cristina Filgueiras (2004) indica que a noção de exclusão passou a ser utilizada em meados da década de setenta, especialmente no âmbito europeu. “A exclusão como manifestação de injustiça [distributiva] se revela quando pessoas são sistematicamente excluídas dos serviços, benesses e garantias oferecidos pelo Estado, pensados, em geral, como direitos de cidadania” (ZALUAR, 1997, 31). O termo era, portanto, utilizado principalmente para fazer referência às pessoas desempregadas por um longo período e carentes de seguro social, remetendo-nos a situações de pobreza crônica que tendem a reaparecer com a desaceleração do crescimento e com as mudanças na dinâmica produtiva. Sen (2000, p.1) atribui a autoria da expressão ao Secretário de Estado das Ações Sociais na França, René Lenoir, que teria se referido aos excluídos em 1974 como sendo: pessoas física e mentalmente incapacitadas, suicidas, pessoas idosas inválidas, crianças vítimas de abuso, delinqüentes, pais solteiros, famílias com múltiplos problemas, marginais, pessoas não socializadas e outras que não se “encaixariam” socialmente. Desde então muitos outros “itens” vêm sendo adicionados a esta lista.

Mais uma vez nos deparamos com um termo que não apresenta uma definição unívoca. Parte significativa da literatura que trata da exclusão social se situa no contexto da antiga idéia da pobreza como “privação de capacidades” (Sen, 2000). Há uma relação íntima entre a exclusão social e a identificação de desigualdades materiais. Com certeza, os eventos econômicos estão, de forma intrínseca, associados à constituição da população excluída.

Amartya Sen é, segundo Álvaro de Vita, “tributário das estruturas normativa e ideológica da teoria de Rawls” (1999, p.471). No entanto, diferentemente deste, Sen não propõe uma teoria da justiça mas sim uma outra concepção de justiça distributiva. Enquanto Rawls se concentra nos “meios para a liberdade”, Sen dedica-se a “liberdade em si mesma”, ou seja, ele acredita que o que importa na perspectiva

da justiça social é a liberdade efetiva.⁷² Tendo apontado para o conjunto de problemas novos e antigos com os quais a sociedade contemporânea convive, Sen afirma que “precisamos reconhecer o papel das diferentes formas de liberdade no combate a esses males” (2000, p.10). O autor em questão vai, então, construir seu argumento a partir da percepção de que a condição de agente/agência dos indivíduos é fundamental para lidar com as privações e que esta condição é limitada pelas oportunidades sociais, políticas e econômicas de que cada indivíduo dispõe. Indica assim a complementaridade entre a condição de agente e as disposições sociais. Portanto, Sen conceitua o desenvolvimento como a “eliminação de privações de liberdade que limitam as escolhas e oportunidades das pessoas de exercer ponderadamente sua condição de agente” (SEN, 2000, p.10).

Neste enfoque, as “privações de capacidade” tomam a forma de exclusão social quando limitam e constroem a vida em comunidade. Estar excluído da vida em sociedade, por sua vez, leva a outras situações de privação, limitando as oportunidades de vida. Desta forma, Sen nos mostra que a exclusão social pode constituir-se como parte da privação de capacidades, assim como, pode ser instrumentalmente a causa da “falência” de diversas capacidades. (Sen: 2000, p.5)⁷³. Para o autor, é na ênfase aos aspectos relacionais da privação que uma abordagem da exclusão social se torna mais útil e passa a exercer influência nas políticas sociais, estimulando a criação de instituições inclusivas. “Optar pela inclusão é optar por um patamar comum de identidade e pertencimento social, sobrepujando as diferenças” (ZALUAR, 1997, p.30).

Diversos outros autores, além de Sen, tratam da questão da exclusão.⁷⁴ Segundo Filgueiras (2004), ao buscar a identificação da existência de um relativo consenso em diversos trabalhos, seria possível chegar aos seguintes pontos comuns na temática da exclusão: (a) ela “engloba a pobreza, porém vai mais além, pois se define como a impossibilidade ou dificuldade de ter acesso aos mecanismos de

⁷² Sugerimos ver o trabalho de Álvaro de Vita, 1999, para conhecer a crítica de Sen a Rawls.

⁷³ “Social exclusion can, thus, be *constitutively* a part of capability deprivation as well as *instrumentally* a cause of diverse capability failures”.

⁷⁴ São exemplos: Robert Castel, Sarah Escorel e Joan Subirats.

desenvolvimento pessoal e de inserção sócio-comunitária e aos sistemas preestabelecidos de proteção (Subirats, 2002)⁷⁵; (b) refere-se a um fenômeno multidimensional, portanto, não se restringe às questões econômicas ou laborais, incluindo “isolamento dos indivíduos, abalo do sentimento de pertencimento social, anomia, crise de vínculos sociais e de coesão social (Escorel, 1999, p.54)⁷⁶; (c) teria como seus principais fatos geradores a fragmentação da sociedade (Castel, 1998)⁷⁷, o impacto da economia pós-industrial sobre a esfera do trabalho e o déficit de inclusividade das políticas de bem-estar; (d) estaria associada às falhas na coesão social, à ruptura de laços ou deficiência no vínculo orgânico que permite a cada indivíduo perceber-se como parte do todo social sendo, portanto, um fato social e não individual; (e) refere-se mais a relações sociais do que a atributos grupais ou individuais, não reduzindo a desvantagem social a elementos meramente materiais; (f) ela “leva necessariamente à análise do papel das instituições, ao questionamento das orientações dadas às políticas sociais e ao debate sobre o papel que o Estado poderia desempenhar no combate às causas de exclusão e implementação de ações de inserção” (FILGUEIRAS, 2004, 26).

Estes pontos deixam claro que ao tomar a exclusão como eixo estruturador da agenda das políticas sociais se opta por enfrentar um fenômeno dinâmico, multidimensional, com fronteiras movediças (fluídas) e, de certa forma, impossível de ser tratado de modo unidimensional e setorial (GOMÀ, 2004). Como este movimento de expulsão é gradativo, a nova agenda política deveria conter políticas de inclusão orientadas para debilitar os fatores geradores das dinâmicas de marginalização social. Ou seja, implicaria no reconhecimento das características estruturais da sociedade que, por sua vez, explicam porque e como parte da população acumula tais “precariedades”. Alba Zaluar afirma que

“qualquer sistema classificatório ou qualquer comunidade, como identidade que se diferencia de outras, cria exclusão: grupos religiosos, étnicos, raciais, familiares, tribais, localidades, nações etc. Mais tais grupos criam exclusão por processos diferentes e por critérios distintos [...] Qualquer sistema de

⁷⁵ Citação feita por Filgueiras, 2004, p.26.

⁷⁶ Citação feita por Filgueiras, 2004, p.26.

⁷⁷ Citação feita por Filgueiras, 2004, p.26.

classificação pensado apenas em termos da lógica binária, na medida que precisa de fronteiras nítidas a separar as partes... produz a exclusão, que vem a ser, portanto, um traço constitutivo da classificação na qual se baseia o conceito estrutural de identidade social... É preciso pois entender as zonas sombreadas entre as comunidades ou grupos sociais.” (1997, p.30)

Esta afirmação nos remete à vasta zona sombreada existente entre a exclusão e a integração social. Assim, pensar o processo de acumulação de “precariedades” traz em si um grande desafio: ir além da lógica classificatória do binômio exclusão/inclusão.

Se, como tentamos evidenciar, o termo exclusão emergiu no debate sobre a crise do Estado de Bem-Estar, são inúmeros os outros termos que permeiam o discurso político atual e que emergem da análise a respeito do papel que o Estado poderia desempenhar no combate às causas da exclusão, com vistas à implementação de ações de inserção. Destacamos inicialmente dois vocábulos/categorias: o “risco” e a “vulnerabilidade”.

“Constituem “risco” os eventos que possam prejudicar o bem estar” (FILGUEIRAS, 2004, p.28). O uso deste termo foi difundido pelo Banco Mundial ao longo dos anos noventa, quando este passou a adotar o enfoque de “manejo social de riscos”. Este enfoque relaciona o risco à ameaça de fratura social e à instalação de segregações na sociedade que exigem intervenções específicas em políticas sociais. A “exposição ao risco” constitui desta forma a possibilidade de que tal ameaça se concretize. A “vulnerabilidade”, então, dirá respeito à capacidade de resposta frente às situações de risco. São as vulnerabilidades que se encontram na zona sombreada entre a inclusão e a integração social. Elas constituem, pois, no objeto de intervenção “perdido” pelo Estado do Bem Estar e suas políticas *pos facto* e, de certa forma, recuperado no momento da busca por um novo modelo de Estado, um estado disposto, desta vez, a prevenir.

Na política social estruturada a partir do eixo analítico da exclusão, vai prevalecer aquilo que vem sendo cunhado na literatura pertinente como a ótica da “gestão de riscos sociais”. Gerir os riscos sociais com o intuito de prevenir a exclusão implicaria, então, em ações que passam a ter o seu principal foco em duas direções: prevenir, corrigir ou reduzir vulnerabilidades, gerando condição de resposta ao risco; e, reduzir o risco em si mesmo. Pensemos na primeira destas ações. As vulnerabilidades sociais, segundo Busso (2002), têm cinco dimensões mais relevantes:

“de habitat (condições habitacionais e ambientais, tipo de moradia, saneamento, infraestrutura urbana, equipamentos, riscos de origem ambiental; de capital humano (variáveis como anos de escolaridade, alfabetização, assistência escolar, saúde, desnutrição, ausência de capacidade, experiência de trabalho; econômica (inserção de trabalho e renda); proteção social (cotização de sistemas de aposentadoria, cobertura de seguros sociais e outros) e de capital social (participação política, associativismo e inserção em redes de apoio)” (FILGUEIRAS, 2004, p.30).

Se ela se refere à capacidade de enfrentar as situações de risco, a redução da vulnerabilidade passa, então, pelo desenvolvimento integral de capacidades ligadas a, pelo menos, estas cinco dimensões. Tal abordagem, como estamos evidenciando, resgata o indivíduo, a família e o grupo como atores/agentes na operacionalização da política social. Ao tirá-los da posição passiva na qual ficaram por quase um século, reconhece que eles têm ativos (patrimônios) sociais ou mesmo que poderiam vir a tê-los.

A adoção desta abordagem estruturada a partir do eixo analítico da exclusão sugere, então, que os programas sociais gestados sob esta lógica adotem três enfoques básicos. O primeiro deles refere-se à intersectorialidade que, por sua vez, nos remete a complexidade e a multidimensionalidade da exclusão:

“A intersectorialidade significa uma nova maneira de abordar os problemas sociais, enxergando o cidadão em sua totalidade e estabelecendo uma nova lógica para a gestão da cidade, superando a forma segmentada e desarticulada como em geral são executadas as diversas ações públicas encapsuladas nos vários nichos setoriais que se sobrepõem às subdivisões profissionais ou disciplinares” (MENICUCCI, 2002, p.11).

Ela exige que os programas sejam formulados com uma visão integral, ou seja, devam ser multisetoriais e devam implementar processos transversais. O segundo elemento refere-se à ênfase na territorialidade. Este elemento nos remete à valorização do espaço como referência crucial na dimensão da vulnerabilidade, ressaltando a importância do âmbito intra-urbano como locus privilegiado de execução das políticas setoriais. Segundo Marcel Roncayolo (1993) “a cidade é um território que organiza territórios” (MEYER, 2004, p.40). Este conceito nos remete à diversidade existente nas cidades e, conseqüentemente, destaca a variabilidade das situações de vulnerabilidade encontráveis na mesma. Tratar a vulnerabilidade a partir de uma lógica espacial implica adoção de novas escalas para a política social, garantindo-lhe uma maior proximidade. Por fim, temos o terceiro enfoque: a família. Resgatar o conceito de família como unidade de análise e de intervenção passa a ser um grande objetivo, sendo que é neste âmbito que se passa a entendê-la,

primordialmente, como parte constitutiva de uma rede de proteção. Esta compreensão dá à família um novo status, podendo ela vir a assumir diversos papéis: ser objeto de intervenção da política pública, ser instrumento/alvo da política pública ou da instituição redistributiva. Implica, assim, no reconhecimento tácito de uma dimensão psicossocial na vulnerabilidade.

4.3 A CONSTRUÇÃO DE UM NOVO PARADIGMA

Verificamos que a evolução do eixo estruturador das políticas sociais da desigualdade para a chave da exclusão orientou a redefinição operativa necessária para que os métodos de gestão social se adequassem à nova realidade social, política e econômica. As categorias de análise inseridas por esta perspectiva podem ser reconhecidas na análise das políticas sociais brasileiras, e em especial, do município de Belo Horizonte. Apesar de esta abordagem incluir uma série de elementos teóricos essenciais a nosso trabalho empírico, ela ainda não seria suficiente. Além das críticas que lhe são imputadas por manter a identificação da política social como política de redução da pobreza (ou das desigualdades), numa perspectiva franca ou unicamente liberal, ela não evoluiu de forma suficiente para a incorporação das demandas e ênfases acionadas numa perspectiva comunitarista. A lógica binária continuou a prevalecer na relação liberalismo-comunitarismo.

Esta abordagem dicotômica se soma a muitos outros diversos binarismos. Como afirmam Kellner e Best “nossa situação atual nos apanha entre o moderno e o pós-moderno, o velho e o novo, a tradição e a atualidade, o global e o local, o universal e o particular e outras novas matrizes concorrentes” (2002, p.22). Esta tensão entre correntes teóricas não respondeu integralmente às necessidades do gestor público que, por sua vez, não tem como escapar à multidimensionalidade dos problemas que cotidianamente enfrenta:

“Para trabalhar essas tensões, precisamos desenvolver novas sínteses da teoria e da política moderna e das pós-modernas para administrar novidades e complicações de nossa contemporaneidade. Na verdade, tanto as posições modernas e pós-modernas têm pontos fortes e fracos e precisamos buscar uma combinação criativa dos melhores elementos de cada uma. Assim, deveríamos combinar noções modernas de solidariedade, alianças, consensos, direitos universais, lutas macropolíticas e institucionais

com noções pós modernas de diferença, pluralidade, multiperspectivas, identidade e micropolítica” (KELLNER; BEST; 2002, p.22).

A relação entre redistribuição e reconhecimento continua, como podemos perceber pelas análises descritas, subteorizada (FRASER; HONNETH; 2003, p.1). Uma concepção adequada da justiça, em nosso entendimento, deveria considerar, no mínimo, as preocupações com a distribuição e também com o reconhecimento. Sem essa integração não teremos como “chegar a um quadro adequado às demandas do nosso tempo” (FRASER, 2002, p.246). Nancy Fraser (1996, 1997, 2000, 2002, 2003) aceita este desafio. Ela propõe uma perspectiva dualista, onde uma categoria não se encontra subordinada à outra, mas onde ambas são tidas como dimensões de justiça co-fundamentais e mutuamente irreduzíveis. A autora nos alerta insistentemente que, a justiça requer hoje simultaneamente tanto reconhecimento como redistribuição, sendo que nenhuma delas, sozinha, seria suficiente para solucionar ou remediar as injustiças sociais. Elas corresponderiam a compreensões distintas de injustiça que, se reintegradas, nos permitirão chegar a um quadro mais adequado das demandas de nosso tempo. A autora se propõe então a, em teoria, criar um paradigma bi-dimensional de análise da justiça social em tempos de pós-socialismo.

Em seu esforço para combinar de forma coerente a política cultural da diferença e a política social de igualdade, a autora vai se dedicar a conceituar ambos os campos, vai teorizar a respeito de como os mesmos estariam entrelaçados e vai tentar clarificar os dilemas políticos que nos surgem quando no combate simultâneo de ambas as injustiças. Começemos, portanto, por uma descrição breve de alguns de seus conceitos. Há inúmeras conceituações dos termos “reconhecimento cultural” e “igualdade social”. Em sua teorização, Nancy Fraser busca distinguir analiticamente a redistribuição do reconhecimento, expondo a distinção entre suas lógicas numa percepção das injustiças relacionadas a ambos (2002, p.248). Afirma que os dois paradigmas podem ser contrastados a partir de quatro pontos chave, a saber: a concepção de justiça; os tipos de remédios propostos; a percepção sobre que coletividade sofre a injustiça; e, a compreensão sobre as diferenças grupais.

Fraser considera que a injustiça socioeconômica está enraizada na estrutura político-econômica da sociedade. A autora considera este tipo de injustiça pode ser classificado em três categorias:

- Exploração: “ter os frutos do trabalho de uma pessoa apropriado para o benefício de outros” (FRASER, 2002, p.249);
- Marginalização econômica: “ser limitado a trabalho indesejável ou baixamente remunerado ou ter negado acesso a trabalho assalariado” (FRASER, 2002, p.249) caracterizando uma situação de pobreza;
- Privação: “ter negado um padrão material adequado de vida” (FRASER, 2002, p.249) o que se manifestaria em eventos como a miséria e a fome.

Estes tipos de injustiça seriam sofridos por classes ou coletividades/grupos nelas baseados (definidas economicamente pela distinção em sua relação com o mercado ou com os meios de produção). O “remédio” mais adequado para sanar tais injustiças seria a reestruturação econômica, a redistribuição da riqueza, dos rendimentos ou do bem-estar.

Na compreensão de Fraser, a falta ou mesmo a distorção no reconhecimento se constituiria num outro padrão de injustiça, desta vez no âmbito propriamente cultural/simbólico. Neste caso, a autora também apresenta três categorias para a classificação deste tipo de injustiça:

- Dominação cultural: “sendo sujeitados a padrões de interpretação e de comunicação associados à outra cultura estranha e/ou hostil” (FRASER, 2002, p.250)
- Não-reconhecimento: “ser considerado invisível pela práticas representacionais, comunicativas e interpretativas de uma cultura” (FRASER, 2002, p.250)
- Desrespeito: “ser difamado habitualmente em representações públicas estereotipadas culturais e/ou em interações cotidianas” (FRASER, 2002, p.250) o que corresponde a abuso físico, psicológico e moral.

A coletividade, alvo da injustiça neste caso seria o grupo de status⁷⁸ e, portanto, o “remédio” adequado seria a possibilidade de uma mudança cultural ou simbólica,

⁷⁸ O conceito de grupo de status aqui citado é o weberiano (consideração, honra e prestígio).

revalorizando as identidades desrespeitadas, reconhecendo e valorizando positivamente a sua inerente diversidade cultural.

Quadro 1 – Paralelo conceitual entre os paradigmas da redistribuição e do reconhecimento segundo Nancy Fraser

Pontos-chave	Redistribuição	Reconhecimento
Concepção de justiça	A injustiça é socioeconômica e decorre da estrutura econômica da sociedade.	A injustiça é cultural e decorre dos padrões sociais de representação, interpretação e comunicação.
Coletividade sofre a injustiça	Classe.	Grupo de status.
Remédios propostos	Reestruturação econômica.	Mudança cultural ou simbólica.
Compreensão sobre das diferenças grupais	São diferenciais injustos, resultados socialmente construídos de políticas econômicas injustas, que deve ser abolidos.	Variações culturais pré-existentes (ou não) transformadas em valores hierárquicos, que devem ser promovidas.

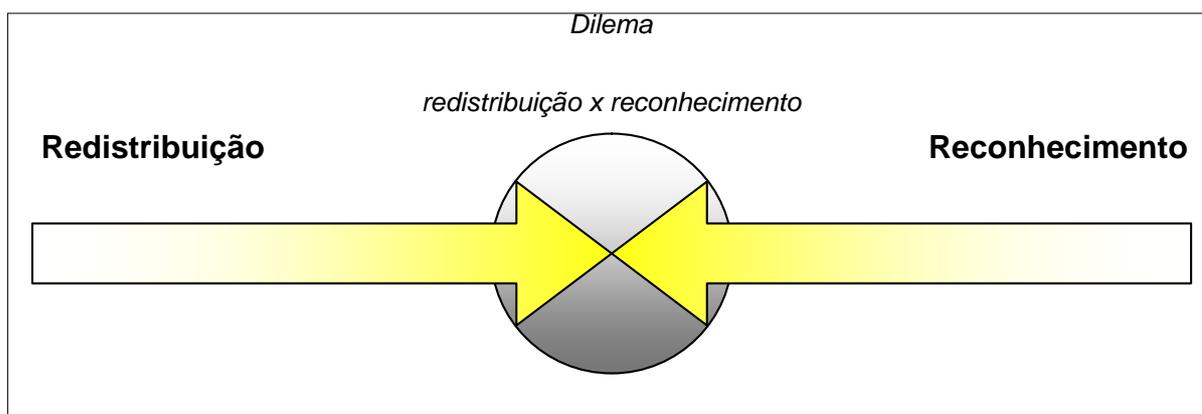
Fonte: Elaboração própria

A distinção entre estes dois tipos de injustiça é meramente analítica. Apesar das diferenças, segundo o paradigma que orienta a autora, os dois tipos de injustiça perpassam a sociedade estando eminentemente imbricados. Ambas formas estariam enraizadas em práticas que sistematicamente beneficiam alguns grupos em relação a outros (FRASER, 1997, p.15).

Um segundo aspecto ao qual a autora se dedica é o da teorização sobre os modos como as desvantagens econômicas e as manifestações do desrespeito cultural estariam entrelaçados. A autora destaca que as políticas de reconhecimento e de redistribuição, numa primeira visada, pareceriam ter fins contraditórios, especialmente, no que se refere aos grupos - “onde a primeira tende a promover a diferenciação a, segunda tende a minar isso” (FRASER, 2002, 254). Esta afirmação revela reivindicações e demandas que estariam em tensão e que, de certa forma, poderiam vir atrapalhar uma à outra. No entanto, há pessoas que, estando sujeitas às injustiças culturais e econômicas simultaneamente, precisariam negar e reivindicar suas especificidades. A autora classificaria casos como este no que ela define por dilema redistribuição/reconhecimento. Ao construir esta imagem Nancy Fraser coloca as duas dimensões em um único espectro, estando cada uma delas em um extremo e admitindo-se a possibilidade de termos casos que ocupam vários níveis de gradação em direção ao meio, como nos mostra a figura a seguir. Isto nos retiraria de uma lógica exclusivamente binária e nos insere na possibilidade de algo

poder, ao mesmo tempo, coexistir (mesmo que em graus diferenciados) com o seu oposto. Ao inserir a possibilidade pelo menos analítica de que venhamos a nos deparar com tais modelos híbridos na perpetuação de injustiças, a autora nos leva a pensar e a questionar se, de fato, existiriam coletividades realmente puras.

Figura 1 – Espectro redistribuição/reconhecimento



Fraser afirma que “coletividades ambivalentes [...] podem sofrer injustiças socioeconômicas e não reconhecimento cultural em formas nas quais, nenhuma dessas injustiças seria um efeito indireto da outra, mas em que ambas são primárias e originais” (2002, p.264). Procura destacar como nessas situações ambivalentes um tipo de injustiça poderia reforçar a outra e exigir uma abordagem distinta quanto à forma de remediar as injustiças. Desta forma, a autora em questão nos remete ao terceiro aspecto de suas considerações: a tentativa de esclarecer os dilemas políticos que surgem quanto tentamos combater ambas as injustiças simultaneamente. É na compreensão das diferenças grupais que ela revela as maiores tensões, pois um eixo remete a eliminação das diferenças e outro no indica a valorização das especificidades do grupo⁷⁹.

Com a apresentação resumida da proposta do paradigma bidimensional de Fraser, no qual vamos amplamente nos apoiar aqui nesta dissertação, acreditamos ter reunido os elementos teóricos necessários a nosso trabalho empírico.

⁷⁹ Em seu trabalho a autora dedica-se a partir deste ponto a discussão dos possíveis remédios, criando uma tipologia própria para tratar os vários tipos de ações passíveis de corrigir injustiças em uma realidade marcada pelo hibridismo. Recomendamos ver seus trabalhos (1996, 1997, 2002 e 2003) para conhecer melhor esta proposta. Esta não será objeto de estudo deste trabalho.

5 ANÁLISE DAS POLÍTICAS SOCIAIS SOB O PARADIGMA BIDIMENSIONAL DA JUSTIÇA: O CASO DE BELO HORIZONTE

Por mais coerente e atual que pareça o paradigma bidimensional da justiça apresentado por Fraser (1996, 1997, 2002, 2003), nos deparamos com a necessidade de buscar, em alguma realidade empírica, elementos que fossem capazes de nos evidenciar a possibilidade de sua factibilidade ou ainda que revelassem a sua acurácia e exeqüibilidade práticas.

Vamos aqui, então, apresentar os elementos metodológicos que nos orientaram no sentido de chegarmos à proposição de uma aplicação empírica/orientada para o paradigma já mencionado. Partiremos de uma discussão mais geral sobre o método estatístico e comparativo nas ciências sociais para, mas adiante, propor como nosso fundamento metodológico a “lógica nebulosa” (*fuzzy logic*). O estudo de caso e o método GOM (*Grade of Membership*), por sua vez, serão utilizados como forma de aplicação da “lógica nebulosa” e irão funcionar como apoio sistemático, do ponto de vista metodológico, para a sustentação e debate crítico com o referido paradigma da justiça social.

5.1 METODOLOGIA

LIJPHART (1971) apresenta quatro métodos para se estabelecer proposições empíricas: o experimental, o estatístico, o comparativo e o estudo de caso. O autor em questão conceitua o método estatístico como a manipulação matemática de dados empiricamente observados com o objetivo de descobrir relações “controladas” entre variáveis (p.684). Ele destaca ainda que, assim como o método estatístico, o método comparativo⁸⁰ também tem como objetivo a explicação científica, no entanto,

⁸⁰ Para um resumo das considerações de Lijphart sobre o método comparativo ver: COLLIER, 1994, p. 54-55.

apesar de terem a mesma lógica, os métodos diferem quanto ao número de casos com que lidam⁸¹.

O uso da comparação nas pesquisas em ciências sociais é amplamente difundido e defendido. REIS (1985) chega a afirmar que “a comparação é o feijão com arroz, é a regra básica da explicação em ciências sociais” (p.11). Seja no trabalho de LIJPHART (1971), PRZEWORSKI (1985), SARTORI (1994) ou SKOCPOL e SOMERS (1980), a busca da generalização é destacada como a razão última de qualquer procedimento de comparação. COLLIER (1994) destaca que seus méritos decorrem também da possibilidade de confrontação de hipóteses rivais. Os diferentes usos da história comparativa são classificados por SKOCPOL e SOMERS. São eles:

1. Demonstração paralela de teoria: revelar a utilidade da teoria aplicada a diferentes trajetórias históricas (demonstração ou ilustração da teoria).
2. Contraste de contextos: apontar como características particulares afetam os processos sociais gerais (teorização não é explícita).
3. Macro-causal: fazer inferências causais sobre estruturas e processos de nível macro (testar hipóteses existentes ou conduzir a novas generalizações históricas).

O estudo de caso, por sua vez, está intimamente relacionado ao método comparativo. Há certos tipos de estudos de caso que podem ser considerados como partes intrínsecas do método comparativo. LIJPHART destaca como vantagem deste método, o fato de permitir examinar intensivamente um caso mesmo quando os recursos são escassos. Mesmo restringindo-se ao estudo de um caso, este método pode contribuir indiretamente para o estabelecimento de proposições gerais e para a construção de teorias na ciência política. Esta contribuição varia de acordo com o

⁸¹ O método comparativo é indicado quando o n é pequeno – de 2 a 20 casos (COLLIER, 1994, p. 53).

tipo de estudo de caso. LIJPHART classificou os estudos de casos em 6 tipos: (1) ateórico; (2) interpretativo; (3) gerador de hipótese; (4) confirmador de hipótese; (5) negador de hipótese; (6) caso desviante. Dentre eles, os quatro últimos são aqueles que se referem à construção de teorias.

Minha hipótese é a de que conseguiremos confirmar a teoria de Nancy Fraser, vindo a reforçar a necessidade de postulação de seu paradigma bidimensional - “a justiça hoje requer tanto redistribuição como reconhecimento, nenhuma delas, sozinha, é suficiente”⁸² - a partir de análise mais refinada dos programas sociais da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte. Para tanto, estaremos nos pautando desta vez, pela conjugação de três dos métodos acima citados: o estatístico, o comparativo e o estudo de caso. Aplicando os conceitos de “redistribuição” e “reconhecimento” assim como eles estão formulados por Fraser, procederemos à classificação dos programas sociais da PBH, categorizando-os e, então, os analisando a partir de uma perspectiva comparativa. A conjugação dos métodos de análise aqui propostos tem como objetivo o enriquecimento deste estudo já que, isoladamente, nenhum deles seria suficiente para nos permitir costurar os elementos chave desse processo investigativo.

A conjugação de métodos faz deste um trabalho eminentemente qualitativo e quantitativo. Esta classificação é corroborada pela conceituação apresentada por Soraia Cortes (1998):

“Os trabalhos quantitativos se caracterizam pelo uso de números. Estes permitem a construção de descrições detalhadas, que podem ser organizadas em variáveis e enquadradas em modelos usados para testar possíveis relações entre as mesmas e desse modo oferecer explicações para certos fenômenos... O que particulariza os trabalhos qualitativos é que eles possibilitam descrever as qualidades de determinados fenômenos ou objetos de estudo... Através da análise do material é possível elaborar tipologias ou categorizações e construir variáveis nominais e ordinais” (p.14).

A análise quantitativa será aplicada para agrupar os casos (através da análise de *cluster*) e se dará a partir aplicação do método GoM – *Grade of Membeship*⁸³. O

⁸² Fraser: 1996, p.5.

⁸³ O Método GoM será apresentado ainda neste capítulo.

método escolhido viabilizará a construção de tipologias baseadas na teoria de Fraser, bem como no conjunto de eixos teóricos e estruturadores das políticas sociais indicados no capítulo anterior.

5.2 ESCOLHA DOS CASOS A SEREM ANALISADOS

Como já mencionado, este trabalho tomará com referência para a sua análise empírica o município de Belo Horizonte, especificamente, no ano de 2006. A escolha do município de Belo Horizonte pode ser atribuída a dois fatores: em primeiro lugar, a proximidade do pesquisador com esta realidade (já que, sendo funcionária da PBH, especificamente da Secretaria Municipal de Políticas Sociais, assumo uma posição eminentemente de um observador participante⁸⁴); em segundo lugar, devemos considerar a riqueza oferecida pela experiência do município, especialmente, após a mudança nas políticas sociais, influenciadas pela Constituição em 1988. O município tem sido alvo de inúmeros estudos, dada à amplitude das mudanças que promoveu na gestão social, principalmente a partir de 1993, após a implantação das ações de governança social e o aprimorando os instrumentos de planejamento e gestão, realizados através das reformas administrativas.

Como não há uma única, e universalmente aceita, definição de políticas sociais reiteramos que, nesta pesquisa, tomamos com *política social* as políticas do governo municipal de Belo Horizonte com referência a *ações que têm impacto direto sobre o bem-estar dos cidadãos, ao prover serviços e renda*. Este conceito vinculado ao texto constitucional de 1988 (apresentado no capítulo 3) nos permite identificar o social nas ações e estruturas organizacionais da PBH – políticas sociais (assistência social, abastecimento, direitos de cidadania e esportes), cultura, educação, saúde, políticas urbanas (planejamento urbano, transporte e trânsito, habitação, drenagem,

⁸⁴ Schwartz e Schwartz apresentam a seguinte definição de observação participante: “*participant observation is a process of registering, interpreting, and recording. The process and the kinds of data are influenced by continuing observed-observer transactions. The role of the observer may be passive or active. In either case affective involvement with the observed develops inevitably and may range from sympathetic identification to projective distortion. The form it takes is a function primarily of the observer’s experience, awareness, and personality*” (1955, p.343).

limpeza urbana, meio ambiente, saneamento básico)⁸⁵. Esta dispersão do “social” por toda a estrutura administrativa nos fez optar por selecionar alguns “casos” para análise. A partir do estudo da estrutura administrativa, identificamos como “núcleo duro” das políticas sociais da PBH em 2006, as estruturas organizacionais temáticas que compõem a Câmara Intersectorial de Políticas Sociais: Secretaria Municipal de Políticas Sociais e suas Secretarias adjuntas, Secretaria Municipal de Educação, Secretaria Municipal de Saúde e Fundação Municipal de Cultura. Portanto, cada uma dessas temáticas, refletidas na estrutura administrativa apresentada e apresentadas no capítulo 3, se constituirá um eixo de análise. São os “programas” sociais pertinentes às temáticas acima referidas que serão tomados aqui como referência para a análise comparativa proposta.

Sendo nossos objetos de análise os programas sociais das temáticas selecionadas, para fazer a identificação inicial lançamos mão do Plano Plurianual de Ação Governamental 2006-2009. O Plano Plurianual - PPA⁸⁶ “é o instrumento com o qual se decide quais os investimentos prioritários para um projeto de desenvolvimento” (VAINER, 2005, p.5)⁸⁷. De acordo com a metodologia proposta na legislação nacional, o PPA compõe-se de programas. Os programas “são instrumentos de organização da ação governamental para enfrentar um problema” (op.cit, p.21). Eles são classificados como: finalísticos (resultam em bens e serviços ofertados diretamente à população) ou de apoio administrativo. Um programa é integrado, por sua vez, por ações que podem ser caracterizadas como atividades ou projetos. Vainer (2005) aponta que no PPA entende-se por “projeto”: o “conjunto de operações limitadas no tempo que resultam na expansão ou aperfeiçoamento da

⁸⁵ A dispersão das ações sociais da PBH pode ser percebida também no folheto publicitário distribuído pela PBH em 2006, intitulado **Prefeitura: 91 Programas Sociais**.

⁸⁶ Em Belo Horizonte, chamamos PPAG-Plano Plurianual de Ação Governamental. Há textos e documentos estaduais e nacionais que se referem ao mesmo instrumento com o nome de PPA simplesmente, como mostra a nota a seguir. Neste trabalho nos usamos PPA ao nos referirmos a conceitos nacionais e PPAG quando nos referimos especificamente aos documentos do município de Belo Horizonte.

⁸⁷ O Plano Plurianual – PPA é regido pelo art. 165, inciso I, da Constituição Federal de 1998 e por normas complementares (Lei complementar nº101). Este instrumento de planejamento está integrado à Lei de diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei do Orçamento Anual (LOA). Como no PPA as diretrizes são definidas para um período de quatro anos (médio prazo), podemos dizer que a LOA e a LDO derivam do mesmo.

ação governamental” (p.36) e por “atividade”: o “conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e que concorrem para a manutenção da ação governamental” (p. 36). No caso específico de BH, temos ainda as “subações”, podendo ser integradas por projetos ou atividades. Assim como as ações, as subações constituem-se numa decomposição da ação ou numa oportunidade de seu detalhamento. A existência das subações no PPAG 2006-2009 de BH revela que, muitas vezes, a ação, como descrita no instrumento de planejamento, adquire uma denotação mais genérica que, apesar de interessante sob o aspecto financeiro da gestão, mostra-se insuficiente sob o aspecto da avaliação e do monitoramento.

Como nosso interesse está focado nos programas sociais das temáticas selecionadas, destacamos os programas finalísticos. Eles foram a nossa referência para o diálogo com pessoas responsáveis da Prefeitura de BH que foram nosso contato em cada temática. No PPAG selecionamos os programas finalísticos, que se desdobram, como vimos, em ações e subações. É importante observar que: os programas de apoio administrativos não foram considerados nesta apuração; ao avaliar as ações, aquelas que eram de cunho administrativo foram desconsideradas mesmo que estivessem sob um programa finalístico; as subações que figuravam várias vezes, como decorrência da existência de diversas metas com unidades de medida diferentes, foram consideradas uma única vez.

No contato com as temáticas ficou clara a diversidade de apropriação de conceitos, no que tange à definição de “programa”. Os termos programa e serviços são termos eminentemente polissêmicos. Esta diversidade de interpretações para um mesmo termo decorre das diferenças existentes na cultura organizacional e das mudanças na legislação. As tensões mais frequentes são observadas na Secretaria Municipal de Assistência Social. Na NOB/SUAS (2005) encontramos as definições a seguir:

“Serviços

Atividades continuadas, definidas no art. 23 da LOAS, que visam a melhoria da vida da população e cujas ações estejam voltadas para as necessidades básicas da população, observando os objetivos, princípios e diretrizes estabelecidas nessa lei. A Política Nacional de Assistência Social prevê seu ordenamento em rede, de acordo com os níveis de proteção social: básica e especial, de média e alta complexidade.

Programas

Compreendem ações integradas e complementares, tratadas no art. 24 da LOAS, com objetivos, tempo e área de abrangência, definidos para qualificar, incentivar, potencializar e melhorar os benefícios e os serviços assistenciais, não se caracterizando como ações continuadas.

Projetos

Definidos nos arts. 25 e 26 da LOAS, caracterizam-se como investimentos econômicosociais nos grupos populacionais em situação de pobreza, buscando subsidiar técnica e financeiramente iniciativas que lhes garantam meios e capacidade produtiva e de gestão para a melhoria das condições gerais de subsistência, elevação do padrão de qualidade de vida, preservação do meio ambiente e organização social, articuladamente com as demais políticas públicas. De acordo com a PNAS/2004, esses projetos integram o nível de proteção social básica, podendo, contudo, voltar-se ainda às famílias e pessoas em situação de risco, público-alvo da proteção social especial” (p.94).

Como pode ser observado há uma diferença conceitual entre o PPA e as definições apresentadas pela NOB/SUAS. Além disso, ao se expressarem, os profissionais nem sempre usam estes termos balizados pelos conceitos formais, expressos em lei, isto fica evidente no folheto publicitário distribuído pela PBH em 2006, intitulado **“Prefeitura: 91 Programas Sociais”**. Neste caso, apesar do uso dado ao termo “programa” se aproximar da conceituação de programas finalísticos do PPAG (são instrumentos de organização da ação governamental para enfrentar um problema que resultam em bens e serviços ofertados diretamente à população), no encarte, eles adquirem uma conotação mais política que a do PPAG ao evidenciar o aspecto deliberativo, ou seja, a intencionalidade do governo.

Estas diferenças conceituais tornaram-se um elemento adicional na construção da imagem de cada temática, pois o uso dos vocábulos também varia de acordo com a temática em questão, nos revelando diferenças importantes, sobretudo no que tange à sua consolidação como política pública. Destacamos dois casos em que o termo “programa” era habitualmente substituído: na saúde, os profissionais usam o termo “política”, o que interpretamos como uma preocupação em mostrar que o termo “programa” não exprime de forma eficiente a importância dada a alguns temas que já adquiriram status e foram incorporados às “práticas organizacionais”; na área da cultura, por exemplo, é mais recorrente o uso do termo “projeto”, com o significado previsto no PPA, o que consideramos reflexo da situação mais recente de institucionalização da temática, fazendo como que a mesma área ainda não tenha

introjetado a terminologia “programa”, dado que os conjuntos se encontram em construção.

A polissemia tem uma outra conseqüência, para nós, crucial: tornou-se um desafio ter clareza a respeito do nosso real universo de estudo. Entre o PPAG, o folheto publicitário “**Prefeitura: 91 Programas Sociais**” e o indicado pelos profissionais que ajudaram nesta definição, quando da distribuição do instrumento de coleta de dados, há grandes diferenças. Neste caso, a solução por nós adotada foi priorizar a *informação do gestor*. Assim procedemos por que considerarmos que, sendo o gestor aquele que está “na ponta”, a forma como o “projeto” ou “serviço” é por ele nomeado tende a ser realmente a forma como o mesmo será levado para o cidadão. Os quadros abaixo trazem listas de programas que compuseram, ao fim e ao cabo, a nossa amostra. As listas, por sua vez, estão classificadas por temática. Eles ilustram bem nossas dificuldades em determinar o universo de estudado.

Quadro 2 – Programas Sociais executados pela Secretaria Municipal de Políticas Sociais de Belo Horizonte - 2006

PPAG 2006-2009 Programas finalísticos (código e nome)	Folder “Prefeitura 91 Programas Sociais” (número, nome)	Pesquisa	
		Questionários entregues (nome)	Questionários respondidos (número e nome)
0119-Gestão do Programa BH Cidadania	BH Cidadania (não tem número é considerado um eixo)	- Programa BH Cidadania	01. BH Cidadania
0120-Transferência de Renda	36. Bolsa Família	- Programa Bolsa Família	03. Bolsa Família
0121-Geração de Emprego e Renda e Qualificação	23. Núcleo Integrado de Apoio ao Trabalho 24. Economia popular solidária 25. Sistema nacional de emprego	- Geração de Emprego, Trabalho e Renda	39. NIAT
0122-Farmácia Popular	Não consta	- Farmácia Popular	04. Farmácia Popular

Fonte: Elaboração própria

Quadro 3 – Programas Sociais executados pela Secretaria Municipal Adjunta de Abastecimento de Belo Horizonte - 2006

PPAG 2006-2009 Programas finalísticos (código e nome)	Folder “Prefeitura 91 Programas Sociais” (número, nome)	Pesquisa	
		Questionários entregues (nome)	Questionários respondidos (número e nome)
0074 - Assistência Alimentar e Nutricional	71. Assistência Alimentar 75. Prevenção e combate a desnutrição 68. Combatendo ao desperdício	- Alimentação escolar - Assistência alimentar - Assistência alimentar aos desabrigados - Ações de prevenção e combate a desnutrição - Banco de alimentos	05. Alimentação escolar 06. Assistência alimentar 02. Banco de Alimentos
0077- Comercialização Subsidiada de Alimentos	69. Restaurante Popular 70. Refeitórios Populares	- Restaurantes e refeitórios populares - Cestão popular	07. Restaurante popular
0121- Geração de Emprego e Renda e Qualificação	76. Cursos Técnicos	- Cursos profissionalizantes (Padaria Escola e Cozinha Pedagógica) - Pão Escola	- Não devolvidos
0130-Fomento à Agricultura Urbana	74. Hortas Escolares e comunitárias	- Hortas e pomares comunitários - Oficinas de plantio em Espaços Alternativos	11. Hortas, pomares e oficinas de plantio
0131-Abastecimento e Regulação do Mercado de Alimentos	72. Abastecer 73. Comboio do trabalhador	- Abastecer e comboio do trabalhador - Armazém da roça, direto da roça e feiras de orgânicos - Feiras livres, modelo, mercados e central de abastecimento	- Não devolvido 76. Comercialização direta entre produtores rurais (Feira Orgânica e Direto da Roça) 78. Armazém da Roça 77. Central de Abastecimento Municipal
0133-Educação para o Consumo Alimentar e Qualificação Profissional na Área de Alimentos	Não Identificado	- Orientação e educação alimentar e nutricional destinada à população	- Não devolvido

Fonte: Elaboração própria

Quadro 4 – Programas Sociais executados pela Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social de Belo Horizonte - 2006

PPAG 2006-2009 Programas finalísticos (código e nome)	Folder “Prefeitura 91 Programas Sociais” (número, nome)	Pesquisa	
		Questionários entregues (nome)	Questionários respondidos (número e nome)
0019-Proteção Social Básica	01. Núcleo de Apoio à Família 02. Casas do Brincar	- Atenção integral às famílias – NAF/CRAS - Criança Pequena (Casa de Brincar, Se essa praça fosse minha)	65. Núcleo de Apoio à Família – NAF 66. Criança Pequena
	41. Socialização infanto-juvenil	- Ações sócio-educativas 06 a 14 anos (socialização infanto-juvenil)	67. Socialização infanto-juvenil – 06 a 14
	20. Programa para jovens	- Ações sócio-educativas 15 a 18 anos (Núcleos da Juventude, Programa para jovens, agente jovem) - Grupos de convivência para pessoas idosas	68. Programa para jovens
	57. Melhor idade		69. Grupo de convivência para idosos
0020-Proteção Social Especial	38. Bolsa Moradia	- Serviço de acompanhamento sócio-familiar para famílias ex-moradoras de rua	28. Serviço de acompanhamento sociofamiliar no domicílio / bolsa moradia
	39. Plantão social 40. Serviço de orientação sócio-familiar	- Plantão Social - Orientação sócio-familiar	32. Plantão social 45. Serviço DE Orientação Sociofamiliar –SOSF
	51. Movimento contra a exploração do trabalho infanto-juvenil	- Combate ao trabalho infantil, bolsa PETI	63. Combate ao trabalho infantil
	52. Liberdade Assistida 53. Prestação de Serviços a comunidade 54. Miguilim 55. Abrigo para crianças	- Liberdade assistida - Prestação de serviços a comunidade - Miguilim - Abrigamento para crianças e adolescentes - Centros de passagem - Família acolhedora	42. Execução de medidas socioeducativas 62. Miguilim 44. Abrigo para crianças/ adolescentes
	56. Família acolhedora		47. Família acolhedora 64. Abordagem a população de rua
	59. Abordagem da população de rua 60. Abrigos para a população de rua 63. Centro de referência	- Abordagem à pessoas em situação de rua e Centro de Referência da População de rua - Albergue noturno	31. Centro de Referência da População de Rua 29. Albergue Noturno Municipal 26. República Reviver 30. República Maria Maria
	61. Moradias temporárias	- Abrigamento: residência em república - Abrigamento: Granja de Freitas e Pompéia - Sentinela	46. Serviço Sentinela 70. Muriki
	66. Abrigos para desalojados 84. Sentinela 90. Muriki	- Muriki (serviço de reabilitação na comunidade) - Atenção às pessoas com deficiência - Acompanhamento sócio-familiar no domicílio - Abrigamento para pessoas idosas dependente, independente	27. Serviço de acompanhamento sócio-familiar a pessoas adultas com deficiência ou idosas 33. Instituições de longa permanência de idosos
	67. Campanhas de solidariedade	- Abrigamento para pessoas idosas - modalidade transitória casa lar	23. Acompanhamento técnico metodológico dos abrigos

PPAG 2006-2009 Programas finalísticos (código e nome)	Folder "Prefeitura 91 Programas Sociais" (número, nome)	Pesquisa	
		Questionários entregues (nome)	Questionários respondidos (número e nome)
0120-Transferência de Renda	Não Identificado	- BPC	- Não devolvido
0121-Geração de Emprego e Renda e Qualificação	26. Qualificart 27. Grupos de produção 28. Ecobloco 30. Programa mercado de trabalho inclusivo (Prometi) 21. Geração de trabalho / Profissão Futuro	- Formação sócio- profissional (Qualificart) - Inserção em atividades produtivas e apoio a grupos de produção - Trabalho protegido para pessoas com deficiência (Prometi) - Profissão futuro	52. Formação profissional 55. Qualificart 54. Serviço de inserção em atividades produtivas 53. PROMETI – intermediação PPD n mercado de trabalho 49. Profissão futuro / trabalho protegido

Fonte: Elaboração própria

**Quadro 5 – Programas Sociais executados pela Secretaria Municipal Adjunta de Direitos de
Cidadania de Belo Horizonte - 2006**

PPAG 2006-2009 Programas finalísticos (código e nome)	Folder "Prefeitura 91 Programas Sociais" (número, nome)	Pesquisa	
		Questionários entregues (nome)	Questionários respondidos (número e nome)
0121-Geração de Emprego e Renda e Qualificação	32. Espaço da cidadania	- Qualificação profissional - Apoio e promoção da econômica popular e solidária	37. Escola profissionalizante Raimundo Soares da Silva
0127-Promoção e Defesa de Direitos Humanos e Cidadania	48. Guernica 86. Casa Benvinda 91. Defesa do consumidor	- Guernica - Benvinda – Centro de apoio a mulher - Disque cidadã - Disque idoso - Serviços de atendimento ao consumidor - Serviço de atendimento integrado e interdisciplinar - Núcleos de Cidadania - Conexão BH Cidadã	10. Benvinda - Centro de apoio a mulher 72. PROCON 71. SAIC – Serviço de Atendimento Integrado ao Cidadão 13. Agente de cidadania 12. Conexão BH Cidadã
0128 – Promoção de Ações Afirmativas	85. Casa Abrigo Sempre Viva 87. População Negra	- Casa Abrigo Sempre Viva - Centro de Apoio a Vítima de Violência (CAVIV)	50. Casa Abrigo Sempre Viva 73. CAVIV

Fonte: Elaboração própria

Quadro 6 – Programas Sociais executados pela Secretaria Municipal Adjunta de Esportes de Belo Horizonte - 2006

PPAG 2006-2009 Programas finalísticos (código e nome)	Folder “Prefeitura: 91 Programas Sociais” (número, nome)	Pesquisa	
		Questionários entregues (nome)	Questionários respondidos (número e nome)
0101- Promoção e Democratização das Práticas de Esportes e Lazer	46. Programa Esporte Esperança 58. Programa Vida Ativa 81. Caminhar 82. Recrear 89. Superar	- Esporte Esperança/ Segundo Tempo Campos e Praças de Esporte - Esporte Esperança/ Segundo Tempo Escolas - Vida Ativa - Caminhar - Recrear - Superar - BH Cidadania	36. Promoção e democratização do Esporte e do Lazer 61. Vida Ativa 59. Caminhar 60. Superar
0150-Promoção de Eventos Esportivos e de Lazer e Apoio à Entidades	Não Identificado	- Copa Centenário - Corrida Rústica de Pessoas Portadoras de Deficiência - PPD - Jogos Estudantis	58. Corrida Rústica de Pessoas Portadoras de Deficiência

Fonte: Elaboração própria

Quadro 7 – Programas Sociais executados pela Secretaria Municipal de Educação de Belo Horizonte - 2006

PPAG 2006-2009 Programas finalísticos (código e nome)	Folder “Prefeitura 91 Programas Sociais” (número, nome)	Pesquisa	
		Questionários entregues (nome)	Questionários respondidos (número e nome)
0135-Primeira Escola	03. Primeira escola 04. Escola e turmas de tempo integral	- Escola integral	- Não devolvido
0136-Ensino Fundamental	07. Pro-jovem	- Pro-Jovem	75. Programa Nacional de Inclusão de Jovens
0137-Ensino Médio	Não Identificado	x	x
0138 - BH sem Analfabetos	08. BH sem analfabetos	- BH sem Analfabetos	08. BH sem analfabetos
0139-Educação Especial	Não Identificado	x	x
	05. Kit escolar 06. Escola Aberta 09. Alô Educação 11. Saúde do educando 18. Inclusão digital 37. Bolsa Escola Municipal 88. Inclusão de pessoas com deficiência	- Escola Aberta - Inclusão Digital - Bolsa Escola - BH para Crianças	20. Escola Aberta 74. Inclusão digital 09. Bolsa Escola Municipal 57. BH para crianças

Fonte: Elaboração própria

Quadro 8 – Programas Sociais executados pela Secretaria Municipal de Saúde de Belo Horizonte - 2006

PPAG 2006-2009 Programas finalísticos (código e nome)	Folder “Prefeitura 91 Programas Sociais” (número, nome)	Pesquisa	
		Questionários entregues (nome)	Questionários respondidos (número e nome)
0028 -Vigilância em Saúde - BH Vida: Saúde Integral	10. BH Vida: Saúde Integral 14. BH de mãos dadas com a AIDS 17. BH Saúde	- Imunização - DST/ AIDS - Promoção a saúde - Controle da Dengue	15. Imunização 43. Programa de Prevenção: BH de mãos dadas contra a AIDS
0030 -Atendimento Ambulatorial, Emergencial e Hospitalar	Não Identificado	x	x
0114- Rede Assistencial - BH Vida: Saúde Integral	12. Saúde da criança 13. Promoção da saúde da mulher 15. Programa de assistência domiciliar	- BH Vida Saúde Integral - Atenção à criança - Atenção à mulher - Atenção aos idosos - Saúde Mental - SAMU	16. BH Vida 51. Saúde da criança e do adolescente 25. Saúde Mental 14. SAMU
0116-Integração da Saúde Integral com as Políticas Inclusivas	Não Identificado	- Núcleo intersectorial do Bolsa Família - BH Cidadania	- Não devolvidos
	16. Telesaúde	- Atenção e prevenção a violência doméstica	48. Atenção e prevenção à violência doméstica e sexual

Fonte: Elaboração própria

Quadro 9 – Programas Sociais executados pela Fundação Municipal de Cultura de Belo Horizonte - 2006

PPAG 2006-2009 Programas finalísticos (código e nome)	Folder “Prefeitura 91 Programas Sociais” (número, nome)	Pesquisa	
		Questionários entregues (nome)	Questionários respondidos (número e nome)
0049-Promoção, Apoio e Incentivo à Formação Cultural	47. Arena da Cultura 49. Arte e cultura	- Arena da Cultura - BH Cidadania - Socialização infanto-juvenil - Programa para jovens - Iniciação e formação artístico-cultural	41. Projeto Arena da Cultura 18. BH Cidadania 17. Projeto oficinas de arte e cultura 19. Programa para jovens 40. Iniciação as artes
0050-Informação, Difusão e Intercâmbio Cultural		- Festival de Arte Negra (FAN) - Festival Internacional de Teatro -Iniciativas de intercâmbio e divulgação da produção artístico-cultural	38. Festival de Arte Negra (FAN) 21. Cabaré Voltaire 22. Mostra de Cinema
0052-Identificação, Registro e Proteção do Patrimônio e Identidades Culturais		- Educação Patrimonial - Exposições	34. Educação Patrimonial 35. Exposições itinerantes 24. Casa do Baile
0121-Geração de Emprego e Renda e Qualificação		- Bolsa Pampulha - BIS - CINEPOP	- Não devolvidos
0147-Promoção, Apoio e Incentivo à Leitura		- Ações de incentivo a leitura - Salão do livro	56. Beagalê

Fonte: Elaboração própria

5.3 TÉCNICAS DE COLETA DE DADOS

Como citado acima, a coleta de dados inicial se deu a partir do uso de fontes secundárias, do PPAG, dos relatórios de gestão, dos planos municipais, de folhetos de divulgação e do site da PBH. Estas foram as fontes de informação usadas para construirmos um panorama das políticas sociais, no ano de 2006, e fazer a caracterização básica das temáticas (APÊNDICE D). Tendo conhecimento do trabalho de Cortes (1998, p.25), que nos alerta quanto ao risco do material (especialmente os documentos) não responder diretamente às questões colocadas pela pesquisa, definimos pela utilização de um instrumento adicional para viabilizar a classificação dos serviços a partir da teoria de referência, ou seja, elaboramos um questionário.

O questionário construído como instrumento balizador apresenta um conjunto de questões que versam sobre a avaliação crítica dos gestores sobre sua área temática. No mesmo foram considerados, então, os conceitos oriundos do paradigma bidimensional elaborado por Fraser. Este instrumento semi-estruturado possuía tanto questões abertas fechadas, quanto abertas, como pode ser visto na cópia inserida no APÊNDICE E. As questões abertas indicadas tinham como objetivo maior nos fornecer uma compreensão mais expandida dos serviços em referência do que propriamente gerar uma classificação. A expectativa era que as classificações pudessem ser apuradas a partir das questões estruturadas. O instrumento foi composto, então, por nove questões que podem ser agrupadas em cinco blocos que possuem objetivos distintos:

- Questões 1 e 2 – Têm como objetivo obter uma descrição do serviço permitindo sua compreensão e identificação;
- Questão 3 – Apresenta os conceitos de “injustiça” propostos por Fraser (no âmbito da injustiça socioeconômica tínhamos: a exploração, a marginalização econômica; a privação – e, no âmbito da falta de reconhecimento compareceram: a dominação cultural, o não-reconhecimento, o desrespeito) com o objetivo de captar a relação dos mesmos como o objetivo do serviço, segundo a percepção do gestor.

- Questão 4, 5 e 6 – Procura identificar as características dos indivíduos que têm acesso ao serviço. Tratava-se de coletar informação complementar à questão da injustiça, indicada na questão 3, provendo informações adicionais sobre o caráter universalizante (ou não) do serviço.
- Questão 7 – Explora os problemas que o serviço pretende remediar como informação complementar à questão da injustiça indicada na questão 3.
- Questão 8 e 9 – Dedicam-se ao tema da intersetorialidade ou matricialidade do serviço em questão.

A partir do contato com profissionais de cada temática foi definida a lista de distribuição de questionários. Os questionários foram distribuídos por e-mail. Após a distribuição, os gestores foram contatados ao telefone para reforçar o pedido de apoio e de colaboração na pesquisa. A devolução foi feita por e-mail ou correio. O contato direto dos respondentes com a pesquisadora só ocorreu nos casos em que o primeiro necessitava solucionar dúvidas de compreensão. Os esclarecimentos foram fornecidos por telefone ou pessoalmente⁸⁸.

O número total de questionários devolvidos soma 78, o que corresponde a 73,58% dos questionários entregues. A tabela a seguir deixa claro o desafio analítico gerado pela polissemia do termo “programa”. Veremos que, se usássemos como fonte o PPAG, o número de programas a analisar seria bem menor. Isto decorre do fato dos “programas” apontados pelos gestores estarem dispersos entre as três categorias do PPAG (programa, ação e subação). No que se refere ao folder “Prefeitura: 91 programas sociais” observamos que o número de programas que são executados pelas estruturas organizacionais selecionadas não representa somente parte dos programas citados no documento (72). Entretanto, este número ainda é menor que o de questionários entregues. Como já dissemos a entrega dos questionários foi direcionada pela indicação dos próprios gestores responsáveis pelos programas em

⁸⁸ Os setores que solicitaram esclarecimentos foram: no direito de cidadania, Procon e SAIC; na saúde, atenção a criança, saúde mental e atenção e prevenção à violência doméstica; na educação, BH sem analfabetos e BH para crianças; na cultura, Beagalê. Em todos os casos o contato foi rico de informações adicionais que permitiram ao pesquisador a melhor compreensão do objeto do serviço.

tela. O folheto algumas vezes aglutinava programas sob um único título ou, em outros, o omitia. Estas são algumas das causas identificadas. A falta de clareza quanto à definição do universo não nos permite, então, apurar a representatividade exata da amostra. De toda forma este fato não invalida a nossa análise, tendo em vista a opção que fizemos pelo método GoM, a ser explicado a seguir.

Tabela 1 – Número de Programas Sociais da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte em 2006

Temática	PPAG 2006-2009 Programas finalísticos (código e nome)	Folder: “Prefeitura 91 Programas Sociais” (número, nome)	Pesquisa	
			Questionários entregues (nome)	Questionários respondidos (número, nome)
Política Social	4	5 ¹	4	4
Abastecimento	6	9	15	8
Assistência Social	4	27	30	28
Direitos de Cidadania	3	6	12	8
Esportes	2	5	10	5
Educação	5	11	7	6
Saúde	4	7	13	7
Cultura	5	2	15	12
Total	33	72	106	78

Fonte: Elaboração própria

Notas: 1. O BH Cidadania é citado no folder como um eixo de trabalho e não como um programa não tendo sido contado entre os 91 programas.

Ainda uma palavra sobre os questionários respondidos: observamos que nem sempre o respondente atendeu exatamente à orientação previamente dada; em alguns casos o nome do programa é modificado, em outros eles aglutinam ou desmembram o programa. Destacamos que figuram entre os questionários respondidos alguns que tratam de “equipamentos” mesmo que nossa solicitação não incluísse os mesmos, mas sim seus respectivos “programas”. Acreditamos que isto se deva a uma certa confusão entre o “programa” e “equipamento”, os dois parecem se confundir sob a visão de alguns gestores. Destacamos que as respostas em branco foram avaliadas caso a caso, sendo atribuída uma resposta a cada uma delas a partir da leitura geral do questionário (em alguns casos estavam acompanhadas de anotações dos respondentes que facilitaram nossa classificação) e do material informativo sobre o programa, portanto, não serão encontrados dados em branco ou não preenchidos na base de dados usada para esta análise. A frequência de respostas em branco variou entre as questões nunca ultrapassando 11,5% da amostra (índice observado n. Nos 36 itens do questionário que tinham resposta estruturada a média de resposta em branco por item é de 3, o que corresponde a 3,8%.

5.4 TÉCNICAS DE ANÁLISE DE DADOS

A análise dos dados tem no referencial teórico sua âncora. A teoria servirá de guia de leitura. “Ou seja, a partir da teoria e de um conhecimento prévio exploratório do material a ser analisado se elabora um sistema de categorias temáticas, através do qual se classifica de forma exaustiva o material analisado” (CORTES, 1998, p.33). As categorias são de extrema relevância, pois estabelecem o vínculo entre o problema de pesquisa e os resultados. A primeira etapa da categorização se expressa no questionário. Ele revela as variáveis e suas possíveis categorias. Tendo como elemento chave a questão da injustiça social, nos deparamos com um desafio comum nas ciências políticas: um conceito como este não pode ser suficientemente expresso através de variáveis categóricas.

Grande parte dos estudos em ciências sociais utiliza como sua base analítica clássica a “lógica aristotélica”, ela conduz a uma linha de raciocínio baseado em premissas e conclusões. Esta epistemologia se traduziu na “lógica booleana” na qual uma afirmação é falsa ou verdadeira, não admitindo verdades ou falsidades parciais. Quando classificamos uma unidade de análise como de acordo com uma categoria específica de uma dada variável, estamos associando-a a um conjunto e, normalmente nos baseando na “lógica aristotélica” para tal. Entretanto, cada vez mais os cientistas têm percebido que esta lógica apresenta limites. São eles: a incerteza inerente a uma definição pouco clara dos limites de um conjunto; e, a dificuldade de classificar elementos que se situam na fronteira, ou seja, que têm características inerentes de dois conjuntos. Estas dificuldades decorrem da impossibilidade de classificar diversas experiências humanas simplesmente como falsas ou verdadeiras, ou seja, a teoria dos conjuntos clássicos (*crispy sets*), na qual o pertencimento a uma categoria assume valores no intervalo de um a zero, não é suficiente para representar as enormes imprecisões do cotidiano⁸⁹.

⁸⁹ Podemos citar como exemplos das imprecisões do cotidiano: a simples afirmação de que o dia está ensolarado, por exemplo, deixa clara este desafio. Somente poderíamos reconhecer esta afirmação como 100% verdadeira se não houver nenhuma nuvem no céu e como 0% se nesse dia tiver chovido durante todo o dia, entre eles existem diferentes graus de proximidade ao este conjunto; dificuldades também ocorrem com a simples definição de calor ou frio, duas pessoas em um mesmo ambiente podem classificar o dia de forma diferente.

A lógica que suporta os modos de raciocínio que são aproximados é também conhecida como “lógica *fuzzy*”, ou também, lógica difusa ou nebulosa. A “lógica *fuzzy*” foi desenvolvida por Lofti A. Zadeh em 1962, na Universidade de Berkeley, Califórnia, Estados Unidos. Ela combina lógica multivalorada, teoria probabilística, inteligência artificial e redes neurais para representar pensamento humano. Muitos conceitos são melhor definidos por palavras do que por matemática. Os *fuzzy sets* (conjuntos nebulosos) oferecem aos pesquisadores uma álgebra interpretativa. Seu potencial para as ciências sociais está na possibilidade de dar vida, intensificar e ampliar o diálogo entre idéias e evidência na pesquisa social, ou seja, entre teorias e análise de dados.

A “lógica *fuzzy*”, então: (a) opera com variáveis lingüísticas⁹⁰; (b) insere o conceito de dualidade, estabelecendo que algo possa coexistir com seu oposto; (c) reconhece que um elemento pode pertencer, em certo grau, a um conjunto e, em outro grau, a outro; (d) assume que as variáveis podem assumir um valor no intervalo entre 0 e 1 (o valor assumido corresponde ao grau de pertinência ou de pertencimento ao limite/conjunto estabelecido e indica o quanto o evento estudado tem das características que comporiam o perfil de referência); (e) permite que se calibre melhor as medidas e de forma mais sensível, a partir do conhecimento teórico e substantivo. Ou seja, na “lógica *fuzzy*” estados qualitativos e variações por nível estão incorporados em um mesmo instrumento.

Ragin (2000) apresenta exemplos do uso de *fuzzy sets* nas ciências sociais. Dentre os exemplos apresentados destaca-se aqui, para fins ilustrativos, sua referência à identificação de países democráticos. Normalmente, se fosse usada a “lógica booleana”, os países seriam simplesmente classificados como democráticos ou não democráticos, ou criaríamos categorias intermediárias e os vincularíamos intuitivamente a uma das categorias criadas. Usando a “lógica *fuzzy*”, a partir das variáveis que caracterizam um país democrático, seriam definidas as regras de pertencimento ao grupo democrático (um perfil de referência). A análise conjunta de como o país se comporta em relação a cada variável que compõe o conjunto de

⁹⁰ Exemplo de variáveis lingüísticas: democrático, excluído, desigual. Estas variáveis podem conter modificadores: muito, pouco, mais ou menos...

regras permitirá a definição do grau de pertencimento do mesmo à categoria estudada. O grau de pertencimento é definido a partir do cálculo da distância do caso real em relação ao perfil de referência construído. Desta forma, utiliza-se este instrumental matemático para classificar ou reconhecer padrões a partir de regras estabelecidas a partir da teoria em estudo.

Figura 2 – Conjuntos Discretos x Nebulosos

Conjuntos discretos	Conjuntos nebulosos
<ul style="list-style-type: none"> n Pertencimento: 0 ou 1 n Lei da não contradição: Pertencer ou não-pertencer cobrem todas as possibilidades n Pertinência É a característica associada a um elemento que o faz parte de um conjunto 	<ul style="list-style-type: none"> n Pertencimento: 0 a 1 n Lei da Dualidade: Algo pode e dever coexistir com seu oposto n Grau de pertinência: Grau de proximidade de um elemento a um conjunto

Fonte: Elaboração própria

A utilização conjunta das técnicas de análise de conteúdo temática e *Fuzzy Logic* é o que vai nos possibilitar a inferência. “A inferência, segundo Bardin, é uma operação lógica pela qual se admite uma proposição em virtude de sua ligação com outras proposições já aceitas como verdadeiras, é uma forma de interpretação controlada” (PEREIRA, L.H., 1998, p.99). A autora destaca que, na inferência, temos dois desafios: identificar os fatores que conduziram a um enunciado e quais as conseqüências do enunciado. Ela foi utilizada na expectativa de que permita a construção de *clusters*⁹¹. Os *clusters*, tomando como referencial teórico o paradigma de Fraser, por sua vez, vão ser a base para a definição das tipologias dos programas sociais da PBH em 2006.

5.5 O MÉTODO GRADE OF MEMBERSHIP – GOM

Dentre as diversas alternativas metodológicas que se adaptam ao objetivo deste estudo, optou-se por usar o método *Grade of Membership* (GoM), desenvolvido por

⁹¹ Segundo Chaves (2005) “o objetivo da análise de *cluster* é agrupar vários objetos em classes, de forma que objetos similares fiquem na mesma classe” (p.94).

Max Woodbury no *Center for Demographic Studies* da *Duke University*, Estados Unidos. Este método consiste, como já sinalizamos, em uma aplicação da teoria de conjuntos nebulosos e tem sido utilizada nas áreas de epidemiologia, genética, psiquiatria e marketing. O modelo estatístico que aplica a metodologia GoM na análise de *clusters* identifica, a partir dos dados dos elementos da amostra, os “perfis extremos” de pertencimento, estima as características prováveis desses perfis, e obtém, simultaneamente, o grau de pertencimento de cada elemento a cada um dos perfis. Destacam-se como vantagens do GoM na determinação de classificações ou tipologias: (1) a identificação de grupos (perfis); (2) o fato de se não assumir grupos (perfis) fixos; (3) a elucidação das diferenças entre os mesmos; (4) o fato de permitir que uma unidade de análise (caso) pertença a mais de um grupo (perfil); e, (5) a representação da heterogeneidade entre os elementos (unidades de análise).

São identificados, dentre os elementos do conjunto, dois ou mais perfis bem definidos, chamados de “perfis extremos” (ou “perfis de referência”). Os demais elementos são relacionados a estes perfis por seus respectivos “graus de pertencimento”, por sua vez apurados a partir de seus próprios atributos. Se um determinado elemento tem todas as características de um dado perfil extremo, seu grau de pertencimento a este é de 100%, e de 0% aos demais perfis extremos. No entanto, “há elementos que possuem características de diferentes perfis extremos, situação em que irão se aproximar mais de um perfil do que de outros ou em que terão posição equidistante entre perfis extremos identificados” (MELO, 2006, p.47).

Melo (2006) explica o método da seguinte forma:

“Para cada elemento do conjunto nebuloso, será determinado um escore de grau de pertencimento g_{ik} , que indica o grau de pertencimento do elemento i ao perfil k , isto é, a intensidade de sua “filiação” ao perfil extremo k . Assim,

$$0 \leq g_{ik} \leq 1 \text{ para cada } i \text{ e cada } k ; e$$

$$\sum g_{ik} = 1 \text{ para cada } i .$$

Além disso, a probabilidade de resposta l para a j -ésima questão pelo elemento com k -ésimo perfil extremo é dada por λ_{kjl} , com

$$0 \leq \lambda_{kjl} \leq 1 \text{ para cada } k, j \text{ e } l ; e$$

$$\sum \lambda_{kjl} = 1 \text{ para cada } k \text{ e } j.$$

A probabilidade de resposta l para a j -ésima questão pelo elemento i , condicionada ao seu escore de grau de pertencimento g_{ik} , será dada por:

$$\Pr(Y_{ijl} = 1) = \sum g_{ik} \lambda_{kjl} \quad (\text{p.47})$$

A função de máxima verossimilhança é uma função complexa, multivariada, que se baseia na estimação estatística, e é dada por:

$$L(Y) = \prod_{i=1}^I \prod_{j=1}^J \prod_{l=1}^{L_j} \left(\sum_{k=1}^K g_{ik} I_{kjl} \right)^{y_{ijl}}$$

Onde:

I	=	Elemento, unidade de análise ou indivíduo.
J	=	Variável
L_j	=	Categoria da variável
K	=	Perfil extremo (ou de referência)
g_{ik}	=	Grau de Pertinência do elemento i ao perfil k
λ_{kjl}	=	Probabilidade de se obter como resposta a categoria l da variável J em um perfil k .
Y_{ijl}	=	Resposta do elemento i à categoria l da variável J

O processo de cálculo é iterativo e incremental⁹².

O método requer que o investigador defina o número de perfis extremos e, se for o caso, transforme variáveis contínuas em variáveis discretas. Na obtenção dos perfis extremos, o pesquisador pode testar várias opções, inclusive quanto ao número deles, e, só então, escolher o mais adequado. O número de perfis depende dos objetivos da análise proposta e da decisão do pesquisador, que se encontra, claro, teoricamente orientado. O método destaca-se por lidar com grande número de unidades de análise (casos) e de variáveis. Segundo Manton (1989), para determinado número de indivíduos, quanto maior for o número de variáveis incorporadas no modelo, ou seja, o conteúdo informacional no conjunto de dados, mais robustas serão as estimativas dos perfis extremos e dos graus de pertencimento.

⁹² Para maiores detalhes sobre o Método GoM, com elucidação do instrumental matemático, ver Anexo.

5.6 O PROCESSAMENTO DOS RESULTADOS

Os dados foram processados utilizando-se o software GoM⁹³. A flexibilidade do método possibilitou, no processo de construção da tipologia e estimação dos graus de pertencimento, o desenvolvimento de vários exercícios até a obtenção do número de perfis considerado adequado. Os testes foram feitos variando o número de perfis extremos (2, 3 ou 4), o número de variáveis e a forma de agregação dos resultados. O modelo final escolhido para obtenção dos perfis e dos graus de pertencimento incorporou 53 variáveis apreendidas do questionário. Optamos por não considerar a variável classificação de risco pela Saúde (item 7.5 do questionário) no desenho dos perfis devido à dificuldade, evidenciada nas respostas aos questionários, em compreendê-la como um aspecto a ser tratado por programas⁹⁴. As 53 variáveis utilizadas no modelo final caracterizam:

- a) A percepção do gestor quanto à relação do programa com o tema da **justiça social** (6 variáveis) - Apurada pela atribuição de valor na escala de 0 a 10 para cada um dos tipos de injustiça apontados por Nancy Fraser (desrespeito, dominação cultural, exploração, marginalização econômica, não reconhecimento, privação material). Tendo em vista a maior frequência marginal nos extremos (0 e 10) as respostas a questão 3 foram recategorizadas da seguinte forma:

0	Não é tratada
1 a 3	Pouco considerada
4 a 6	Considerada
7 a 9	Muita considerada
10	Referência

⁹³ Utilizamos a versão 3.4. Este programa estatístico foi desenvolvido no Departamento de Epidemiologia e Saúde Pública da Universidade de Yale, dos EUA.

⁹⁴ A classificação é um indicador, como outros o IVS e IQVU apresentados no capítulo 5, usado para caracterizar o risco de um território, portanto, o território seria a variável para recorte. A confusão gerada pela inadequabilidade desta variável se refletiu no índice de respostas, esta foi a variável que apresentou o maior número de respostas em branco (11,5%).

b) O **acesso ao programa** (22 variáveis) – Apurada pela indicação da existência de requisitos específicos para acesso, pela identificação das características do indivíduo ou família e sua relevância na definição da inserção no programa, e pela percepção do gestor quando a universalidade do acesso. As respostas à questão 5.1 a 5.14 foram recategorizadas da seguinte forma:

0	Irrelevante
1 e 2	Baixa relevância
3	Média relevância
4	Alta relevância
5	Determinante

c) O programa (25 variáveis) – Caracterizado a partir da identificação dos aspectos que pretende remediar/tratar e outros aspectos relacionados à operação do programa.

Estas foram as diretrizes utilizadas na tabulação final dos questionários respondidos.

5.7 EM BUSCA DOS RESULTADOS

Toda a metodologia de análise indicada anteriormente reflete, principalmente, a tipologia proposta por Levin (1997): nos identificamos fortemente com sua proposição de análise da política pública como “produto de uma *rationale*”. O próprio autor sugere que, para procedermos a análise de uma política pública, deveríamos olhar os aspectos institucionais, o orçamento, a estrutura organizacional e o programas (projetos). Tendo apresentado os aspectos institucionais e organizacionais que permeiam as políticas sociais na Prefeitura de Belo Horizonte, na análise empírica nos dedicamos em especial ao quarto elemento proposto pelo autor: os programas sociais em si. Nossa expectativa é de que na descrição dos instrumentos utilizados (os programas) possamos apurar empiricamente a importância do tema da injustiça como eixo estruturador das políticas sociais municipais. Nesta seção apresentaremos os resultados apurados a partir da utilização do método GoM, bem como sua análise.

5.7.1 OS PERFIS EXTREMOS

Como indicado quando descrevermos a metodologia, o primeiro produto do uso do GoM é a identificação de perfis extremos. A descrição dos perfis extremos se dá com base na análise das probabilidades (*lambdas*) de cada resposta a cada variável, para cada um dos perfis, em relação à frequência marginal de cada uma delas. Consideramos que, quando a divisão do *lambda* pela frequência marginal for igual ou superior a 1,30, a probabilidade daquela resposta àquela variável é relativamente maior, ou seja, tomamos 1,30 como a nossa linha de corte⁹⁵. Desta forma, cada perfil extremo agrega as características mais prováveis de pertencimento ao mesmo⁹⁶. Avaliamos como apropriada para o objetivo deste estudo a utilização de 2 perfis extremos: nossa expectativa inicial era a de poder captar melhor a bipolaridade redistribuição-reconhecimento. As probabilidades estimadas para cada resposta e perfil encontram-se na tabela abaixo onde, na coluna *lambdas/freqüência*, as células sombreadas indicam as características mais prováveis de cada perfil.

Tabela 2 – Frequências marginais, probabilidades estimadas e fatores descritores dos perfis extremos

Variáveis	Respostas		Frequência Marg.		Lambdas		Lambdas/Freqüência	
			Abs.	Rel.	1	2	Perfil ext1	Perfil ext2
RELAÇÃO DOS PROGRAMAS COM OS TIPOS DE INJUSTIÇA								
Desrespeito								
3_A	0	não é tratada	28	35.90%	0	0.8342	0	2.323677
	1 a 3	pouco considerada	4	5.10%	0	0.1049	0	2.056863
	4 a 6	considerada	8	10.30%	0.1731	0.0231	1.680583	0.224272
	7 a 9	muito considerada	11	14.10%	0.2295	0.0379	1.62766	0.268794
	10	referência	27	34.60%	0.5974	0	1.72659	0
Dominação cultural								
3_B	0	não é tratada	26	33.30%	0.1187	0.55	0.356456	1.651652
	1 a 3	pouco considerada	9	11.50%	0.0669	0.1657	0.581739	1.44087
	4 a 6	considerada	18	23.10%	0.2788	0.1827	1.206926	0.790909
	7 a 9	muito considerada	9	11.50%	0.1287	0.1016	1.11913	0.883478
	10	referência	16	20.50%	0.4069	0	1.984878	0
Exploração								
3_C	0	não é tratada	36	46.20%	0.0332	0.7607	0.071861	1.646537
	1 a 3	pouco considerada	5	6.40%	0.119	0.0145	1.859375	0.226563
	4 a 6	considerada	9	11.50%	0.1059	0.1257	0.92087	1.093043
	7 a 9	muito considerada	11	14.10%	0.1944	0.0991	1.378723	0.702837

⁹⁵ O valor mais comum que encontramos no referencial teórico para a linha de corte foi 1,20. Colocando um número maior estamos sendo mais rigorosos na identificação das variáveis que apresentam maior probabilidade de ocorrência em cada perfil extremo.

⁹⁶ É importante observar que um “programa social-tipo” de um perfil extremo não apresenta necessariamente todas as características dominantes do mesmo.

Variáveis	Respostas		Frequência Marg.		Lambdas		Lambdas/Frequência	
			Abs.	Rel.	1	2	Perfil ext1	Perfil ext2
	10	referência	17	21.80%	0.5476	0	2.511927	0
Marginalização econômica								
3_D	0	não é tratada	31	39.70%	0.7492	0	1.887154	
	1 a 3	pouco considerada	7	9.00%	0.0728	0.1065	0.808889	1.183333
	4 a 6	considerada	7	9.00%	0.183	0	2.033333	0
	7 a 9	muito considerada	12	15.40%	0.1651	0.1443	1.072078	0.937013
	10	referência	21	26.90%	0.5791	0	2.152788	0
Não reconhecimento								
3_E	0	não é tratada	20	25.60%	0.0176	0.4974	0.06875	1.942969
	1 a 3	pouco considerada	5	6.40%	0.1289	0	2.014063	
	4 a 6	considerada	13	16.70%	0.3362	0	2.013174	
	7 a 9	muito considerada	12	15.40%	0.269	0.0375	1.746753	0.243506
	10	referência	28	35.90%	0.7134	0	1.987187	0
Privação material								
3_F	0	não é tratada	19	24.40%	0.4637	0	1.90041	
	1 a 3	pouco considerada	3	3.80%	0.0294	0.0473	0.773684	1.244737
	4 a 6	considerada	12	15.40%	0.2143	0.0956	1.391558	0.620779
	7 a 9	muito considerada	16	20.50%	0.1678	0.2385	0.818537	1.163415
	10	referência	28	35.90%	0.5886	0.155	1.639554	0.431755
ACESSO DOS INDIVÍDUOS E FAMÍLIAS AOS PROGRAMAS								
Há requisito para inserção?								
4	0	não	25	32.10%	0.6473	0	2.016511	
	1	sim	53	67.90%	1.03527	1.472754	0.51944	
Características do indivíduo segundo sua relevância para inserção no programa:								
Alimentação.								
5_1	0	irrelevante	45	57.70%	0.5578	0.5962	0.966724	1.033276
	1 e 2	baixa relevância	8	10.30%	0.0181	0.182	0.175728	1.76699
	3	média relevância	6	7.70%	0.1561	0	2.027273	0
	4	alta relevância	11	14.10%	0.2038	0.0819	1.44539	0.580851
	5	determinante	8	10.30%	0.0641	0.14	0.62233	1.359223
Área de risco.								
5_2	0	irrelevante	32	41.00%	0.1713	0.6667	0.417805	1.626098
	1 e 2	baixa relevância	9	11.50%	0.0512	0.1808	0.445217	1.572174
	3	média relevância	7	9.00%	0.1709	0.0052	1.898889	0.057778
	4	alta relevância	12	15.40%	0.1596	0.1472	1.036364	0.955844
	5	determinante	18	23.10%	0.4469	0	1.934632	0
Deficiência.								
5_3	0	irrelevante	36	46.20%	0.2358	0.6686	0.51039	1.447186
	1 e 2	baixa relevância	14	17.90%	0.147	0.2117	0.821229	1.182682
	3	média relevância	4	5.10%	0.1037	0	2.033333	0
	4	alta relevância	11	14.10%	0.2926	0	2.075177	0
	5	determinante	13	16.70%	0.2208	0.1197	1.322156	0.716766
Direito Violado.								
5_4	0	irrelevante	31	39.70%	0.073	0.6493	0.183879	1.635516
	1 e 2	baixa relevância	5	6.40%	0.1255	0	1.960938	
	3	média relevância	7	9.00%	0.0282	0.145	0.313333	1.611111
	4	alta relevância	9	11.50%	0.1519	0.0802	1.32087	0.697391
	5	determinante	26	33.30%	0.7469	0	2.242943	0
Escolaridade.								
5_5	0	irrelevante	51	65.40%	0.6291	0.6762	0.961927	1.033945
	1 e 2	baixa relevância	6	7.70%	0.1527	0	1.983117	
	3	média relevância	3	3.80%	0.0423	0.0347	1.113158	0.913158
	4	alta relevância	10	12.80%	0.2169	0.0423	1.694531	0.330469
	5	determinante	8	10.30%	0.1118	0.0941	1.085437	0.913592
Faixa de renda.								
5_6	0	irrelevante	42	53.80%	0.2582	0.8144	0.479926	1.513755
	1 e 2	baixa relevância	6	7.70%	0.0225	0.1326	0.292208	1.722078
	3	média relevância	6	7.70%	0.1009	0.053	1.31039	0.688312
	4	alta relevância	6	7.70%	0.1537	0	1.996104	0
	5	determinante	18	23.10%	0.4648	0	2.012121	0
Fome ou desnutrição.								
5_7	0	irrelevante	37	47.40%	0.4482	0.4991	0.94557	1.052954
	1 e 2	baixa relevância	9	11.50%	0.0177	0.206	0.153913	1.791304
	3	média relevância	11	14.10%	0.1373	0.1449	0.973759	1.02766
	4	alta relevância	10	12.80%	0.1675	0.0914	1.308594	0.714063
	5	determinante	11	14.10%	0.2294	0.0586	1.62695	0.415603
Gênero.								
5_8	0	irrelevante	60	76.90%	0.6105	0.9267	0.793888	1.205072

Variáveis	Respostas		Frequência Marg.		Lambdas		Lambdas/Frequência	
			Abs.	Rel.	1	2	Perfil ext1	Perfil ext2
	1 e 2	baixa relevância	4	5.10%	0.0292	0.0733	0.572549	1.437255
	3	média relevância	2	2.60%	0.0512	0	1.969231	0
	4	alta relevância	3	3.80%	0.0769	0	2.023684	0
	5	determinante	9	11.50%	0.2322	0	2.01913	0
Grupo etário.								
5_9	0	irrelevante	25	32.10%	0.1201	0.506	0.374143	1.576324
	1 e 2	baixa relevância	9	11.50%	0.0018	0.2256	0.015652	1.961739
	3	média relevância	4	5.10%	0.0572	0.0452	1.121569	0.886275
	4	alta relevância	7	9.00%	0.0853	0.0936	0.947778	1.04
	5	determinante	33	42.30%	0.7355	0.1296	1.738771	0.306383
Orientação sexual.								
5_10	0	irrelevante	69	88.50%	0.8257	0.9436	0.932994	1.066215
	1 e 2	baixa relevância	1	1.30%	0	0.0258	0	1.984615
	3	média relevância	3	3.80%	0.0463	0.0306	1.218421	0.805263
	4	alta relevância	2	2.60%	0.0512	0	1.969231	0
	5	determinante	3	3.80%	0.0768	0	2.021053	0
Raça ou cor.								
5_11	0	irrelevante	69	88.50%	0.7948	0.9746	0.898079	1.101243
	1 e 2	baixa relevância	1	1.30%	0	0.0254	0	1.953846
	3	média relevância	2	2.60%	0.0512	0	1.969231	0
	4	alta relevância	2	2.60%	0.0512	0	1.969231	0
	5	determinante	4	5.10%	0.1027	0	2.013725	0
Situação de violência.								
5_12	0	irrelevante	42	53.80%	0.154	0.8593	0.286245	1.597212
	1 e 2	baixa relevância	7	9.00%	0.1554	0.0308	1.726667	0.342222
	3	média relevância	4	5.10%	0.0324	0.0697	0.635294	1.366667
	4	alta relevância	8	10.30%	0.1706	0.0402	1.656311	0.390291
	5	determinante	17	21.80%	0.4876	0	2.236697	0
Situação no mercado de trabalho.								
5_13	0	irrelevante	50	64.10%	0.5066	0.7678	0.790328	1.197816
	1 e 2	baixa relevância	4	5.10%	0.0406	0.0619	0.796078	1.213725
	3	média relevância	7	9.00%	0.0111	0.1703	0.123333	1.892222
	4	alta relevância	6	7.70%	0.155	0	2.012987	0
	5	determinante	11	14.10%	0.2868	0	2.034043	0
Território.								
5_14	0	irrelevante	36	46.20%	0.3541	0.5701	0.76645	1.233983
	1 e 2	baixa relevância	8	10.30%	0.0277	0.1772	0.268932	1.720388
	3	média relevância	7	9.00%	0	0.1802	0	2.002222
	4	alta relevância	5	6.40%	0.0557	0.0726	0.870313	1.134375
	5	determinante	22	28.20%	0.5626	0	1.995035	0
Características do indivíduo segundo sua consideração para inserção no programa:								
Atendido outro programa PBH.								
5_15A	0	não	24	30.80%	0.028	0.614	0.090909	1.993506
	1	sim	54	69.20%	0.972	0.386	1.404624	0.557803
Sofrimento mental.								
5_15B	0	não	51	65.40%	0.3446	1	0.526911	1.529052
	1	sim	27	34.60%	0.6554	0	1.89422	0
Situação de Rua.								
5_15C	0	não	56	71.80%	0.4527	1	0.630501	1.392758
	1	sim	22	28.20%	0.5473	0	1.94078	0
Determinação judicial ou medida protetiva.								
5_15D	0	não	61	78.20%	0.5667	1	0.72468	1.278772
	1	sim	17	21.80%	0.4333	0	1.987615	0
Ausência de condições para adquirir autonomia.								
5_15E	0	não	57	73.10%	0.4746	1	0.649248	1.367989
	1	sim	21	26.90%	0.5254	0	1.95316	0
Cadastrada ou de posse de documentação específica.								
5_15F	0	não	70	89.70%	0.8295	0.9657	0.924749	1.076589
	1	sim	8	10.30%	0.1705	0.0343	1.65534	0.33301
Acesso universal?								
6	0	não	40	51.30%	0.783	0.2676	1.526316	0.521637
	1	sim	38	48.70%	0.217	0.7324	0.445585	1.503901
PROGRAMAS								
Aspectos que procura remediar ou promover durante sua execução:								
Acesso a alimentação adequada.								
7_1	0	D - Não é considerado	20	25.60%	0	0.5386	0	2.103906
	1	C - Encaminhado	18	23.10%	0.4416	0	1.911688	0
	2	B - Tratado	19	24.40%	0.2873	0.1949	1.177459	0.79877

Variáveis	Respostas		Frequência Marg.		Lambdas		Lambdas/Frequência	
			Abs.	Rel.	1	2	Perfil ext1	Perfil ext2
	3	A - Tratado e prioritário	21	26.90%	0.2711	0.2665	1.007807	0.990706
Analfabetismo.								
7_2	0	D - Não é considerado	36	46.20%	0.9921	0	0	2.147403
	1	C - Encaminhado	26	33.30%	0.6105	0	1.833333	0
	2	B - Tratado	9	11.50%	0.2152	0.0079	1.871304	0.068696
	3	A - Tratado e prioritário	7	9.00%	0.1743	0	1.936667	0
Baixa escolaridade.								
7_3	0	D - Não é considerado	33	42.30%	0	0.8298	0	1.961702
	1	C - Encaminhado	25	32.10%	0.6565	0	2.045171	0
	2	B - Tratado	12	15.40%	0.1374	0.1702	0.892208	1.105195
	3	A - Tratado e prioritário	8	10.30%	0.2062	0	2.001942	0
Baixa renda per capita.								
7_4	0	D - Não é considerado	35	44.90%	0.0516	0.8139	0.114922	1.812695
	1	C - Encaminhado	17	21.80%	0.4553	0	2.088532	0
	2	B - Tratado	11	14.10%	0.133	0.1499	0.943262	1.063121
	3	A - Tratado e prioritário	15	19.20%	0.36	0.0362	1.875	0.188542
Desemprego.								
7_6	0	D - Não é considerado	34	43.60%	0	0.8867	0	2.033716
	1	C - Encaminhado	22	28.20%	0.491	0.065	1.741135	0.230496
	2	B - Tratado	8	10.30%	0.1552	0.0483	1.506796	0.468932
	3	A - Tratado e prioritário	14	17.90%	0.3538	0	1.976536	0
Desrespeito.								
7_7	0	D - Não é considerado	25	32.10%	0	0.7285	0	2.26947
	1	C - Encaminhado	4	5.10%	0.0381	0.0654	0.747059	1.282353
	2	B - Tratado	11	14.10%	0.082	0.2061	0.58156	1.461702
	3	A - Tratado e prioritário	38	48.70%	0.8799	0	1.806776	0
Discriminação.								
7_8	0	D - Não é considerado	21	26.90%	0	0.6506	0	2.418587
	1	C - Encaminhado	7	9.00%	0.1186	0.0586	1.317778	0.651111
	2	B - Tratado	13	16.70%	0.063	0.2908	0.377246	1.741317
	3	A - Tratado e prioritário	37	47.40%	0.8184	0	1.726582	0
Formação profissional deficiente.								
7_9	0	D - Não é considerado	32	41.00%	0	0.7923	0	1.932439
	1	C - Encaminhado	19	24.40%	0.504	0	2.065574	0
	2	B - Tratado	10	12.80%	0.047	0.2077	0.367188	1.622656
	3	A - Tratado e prioritário	17	21.80%	0.449	0	2.059633	0
Não-reconhecimento.								
7_10	0	D - Não é considerado	30	38.50%	0	0.7084	0	1.84
	1	C - Encaminhado	4	5.10%	0	0.1009	0	1.978431
	2	B - Tratado	9	11.50%	0.124	0.1054	1.078261	0.916522
	3	A - Tratado e prioritário	35	44.90%	0.876	0.0853	1.951002	0.189978
Situação de violência.								
7_11	0	D - Não é considerado	28	35.90%	0	0.7391	0	2.058774
	1	C - Encaminhado	15	19.20%	0.1271	0.2609	0.661979	1.358854
	2	B - Tratado	5	6.40%	0.1269	0	1.982813	0
	3	A - Tratado e prioritário	30	38.50%	0.746	0	1.937662	0
Socialização.								
7_12	0	D - Não é considerado	17	21.80%	0.0343	0.4434	0.157339	2.033945
	1	C - Encaminhado	5	6.40%	0.1254	0	1.959375	0
	2	B - Tratado	15	19.20%	0.1066	0.285	0.555208	1.484375
	3	A - Tratado e prioritário	41	52.60%	0.7337	0.2716	1.394867	0.51635
Violação de direitos.								
7_13	0	D - Não é considerado	23	29.50%	0	0.5989	0	2.030169
	1	C - Encaminhado	16	20.50%	0.1476	0.2653	0.72	1.294146
	2	B - Tratado	2	2.60%	0.051	0	1.961538	0
	3	A - Tratado e prioritário	37	47.40%	0.8014	0.1358	1.690717	0.286498
Outros aspectos que procura remediar ou promover durante sua execução:								
Modo de vida saudável.								
7_14A	0	não	46	59.00%	0.5264	0.6535	0.892203	1.107627
	1	sim	32	41.00%	0.4736	0.3465	1.155122	0.845122
Acesso arte, cultura, esporte e lazer.								
7_14B	0	não	47	60.30%	0.6821	0.5221	1.131177	0.865837
	1	sim	31	39.70%	0.3179	0.4779	0.800756	1.203778
Sofrimento mental.								
7_14C	0	não	60	76.90%	0.5377	1	0.69922	1.30039
	3	sim	18	23.10%	0.4623	0	2.001299	0
Reconstituição e/ou fortalecimento dos vínculos familiares e/ou comunitário.								
7_14D	0	não	32	41.00%	0	0.8633	0	2.10561

Variáveis	Respostas		Frequência Marg.		Lambdas		Lambdas/Frequência	
			Abs.	Rel.	1	2	Perfil ext1	Perfil ext2
	3	sim	46	59.00%	1	0.1367	1.694915	0.231695
Falta de moradia ou inadaptação para viver com a família.								
7_14E	0	não	61	78.20%	0.5685	1	0.726982	1.278772
	3	sim	17	21.80%	0.4315	0	1.979358	0
Acesso a medicamentos, tratamento médico e/ou socorro médico.								
7_14F	0	não	57	73.10%	0.5621	0.902	0.768947	1.233926
	3	sim	21	26.90%	0.4379	0.098	1.627881	0.364312
Formação em direitos humanos e de cidadania.								
7_14G	0	não	47	60.30%	0.4587	0.7444	0.760697	1.234494
	3	sim	31	39.70%	0.5413	0.2556	1.363476	0.643829
Outras características:								
Intersetorial?								
8	0	não	14	17.90%	0.0715	0.2929	0.399441	1.636313
	1	sim	64	82.10%	0.9285	0.7071	1.130938	0.861267
Implica em atividade de comercialização?								
10	0	não	73	93.60%	1	0.8706	1.068376	0.930128
	1	sim	5	6.40%	0	0.1294	0	2.021875
O contato com o beneficiário é direto?								
11	0	Não	7	9.00%	0.053	0.1273	0.588889	1.414444
	1	Sim	57	73.10%	0.908	0.5468	1.242134	0.748016
	2	Nem sempre	14	17.90%	0.0391	0.3259	0.218436	1.82067
Tem duplo foco (beneficiário e a pessoa física ou jurídica prestadora do serviço)?								
12	0	não	55	70.50%	0.9108	0.4992	1.291915	0.708085
	1	sim	23	29.50%	0.0892	0.5008	0.302373	1.697627
Identificamos alguma relação com programa federal?								
13	0	não	63	80.80%	0.8209	0.7945	1.015965	0.983292
	1	sim	15	19.20%	0.1791	0.2055	0.932813	1.070313
Secretaria responsável:								
14	1	SMPS	4	5.10%	0.0664	0.0353	1.301961	0.692157
	2	SMAAB	8	10.30%	0	0.2401	0	2.331068
	3	SMED	6	7.70%	0.0983	0.0544	1.276623	0.706494
	4	SMADC	8	10.30%	0.1253	0.0779	1.216505	0.756311
	5	SMSA	7	9.00%	0.0829	0.1002	0.921111	1.113333
	6	FMC	12	15.40%	0.0301	0.3518	0.195455	2.284416
	7	SMAAS	28	35.90%	0.597	0	1.662953	0
	8	SMAES	5	6.40%	0	0.1403	0	2.192188

Fonte: Elaboração própria

A despeito de termos construído o questionário e escolhido as variáveis a partir dos conceitos de injustiça redistributiva e de reconhecimento apresentados por Nancy Fraser, o que foi possível identificar, após o tratamento dos dados pelo referido método, GoM, é que estas não se mostraram como sendo um único eixo de polarização e de formação dos *clusters*. Os dois perfis - o de redistribuição e o de reconhecimento - conforme a própria teoria nos indica, já estão imbricados, deixando então de se constituir como a referência final para a construção dos perfis extremos (a despeito da bipolaridade assumida na teoria). O caráter universal (ou não) do acesso ao programa foi o que acabou por polarizar a distribuição dos perfis, como podemos observar, a partir das características mais prováveis para os dois perfis extremos construídos⁹⁷. O quadro a seguir descreve os perfis extremos segundo as

⁹⁷ Para testarmos se não estaria havendo uma polarização da amostra exclusivamente pela resposta às questões 4 e 6, referentes a existência de requisitos para acesso ao programa e ao caráter

maiores probabilidades de respostas às diferentes variáveis levantadas pela pesquisa.

Quadro 10 – Descrição dos perfis extremos segundo maiores probabilidades de respostas às variáveis

Variáveis	Perfil Extremo 1 - Focal	Perfil Extremo 2 - Universal
RELAÇÃO DOS PROGRAMAS COM OS TIPOS DE INJUSTIÇA		
Desrespeito	considerada, muito considerada, referência	não é tratada, pouco considerada
Dominação cultural	referência	não é tratada, pouco considerada
Exploração	pouco considerada, muito considerada, referência	não é tratada
Marginalização econômica	considerada, referência	não é tratada
Não_reconhecimento	muito considerada, referência	não é tratada, pouco considerada, considerada
Privação material	considerada, referência	não é tratada
ACESSO DOS INDIVÍDUOS E FAMÍLIAS AOS PROGRAMAS		
Há requisito para inserção?	sim	não
<i>Características do indivíduo segundo sua relevância para inserção no programa:</i>		
Acesso à alimentação adequada	média relevância e alta relevância	baixa relevância e determinante
Área de risco.	média relevância e determinante	irrelevante e baixa relevância
Deficiência.	média relevância, alta relevância e determinante	irrelevante
Direito Violado.	alta relevância e determinante	irrelevante, baixa relevância e média relevância
Escolaridade.	alta relevância	baixa relevância
Faixa de renda.	média relevância, alta relevância e determinante	irrelevante e baixa relevância
Fome ou desnutrição.	alta relevância e determinante	baixa relevância
Gênero.	média relevância, alta relevância e determinante	baixa relevância
Grupo etário.	determinante	irrelevante e baixa relevância
Orientação sexual.	alta relevância e determinante	baixa relevância
Raça ou cor.	média relevância, alta relevância e determinante	baixa relevância
Situação de violência.	baixa relevância	irrelevante
Situação no mercado de trabalho.	alta relevância e determinante	média relevância
Território.	determinante	baixa relevância e média relevância
<i>Características do indivíduo segundo sua consideração para inserção no programa:</i>		
Atendido outro programa PBH.	sim	não
Sofrimento mental.	sim	não
Situação de Rua.	sim	não
Determinação judicial ou medida protetiva.	sim	não
Ausência de condições para adquirir autonomia.	sim	não
Cadastrada ou de posse de documentação específica.	sim	não
Acesso universal?	não	sim
PROGRAMAS		
<i>Aspectos que procura remediar ou promover durante sua execução:</i>		
Acesso a alimentação adequada.	Encaminhado	Não é considerado
Analfabetismo.	Encaminhado, tratado, tratado e prioritário	Não é considerado
Baixa escolaridade.	Encaminhado, tratado e prioritário	Não é considerado
Baixa renda per capita.	Encaminhado, tratado e prioritário	Não é considerado
Desemprego.	Encaminhado, tratado, tratado e prioritário	Não é considerado
Desrespeito.	Tratado e prioritário	Não é considerado, tratado
Discriminação.	Encaminhado, tratado e prioritário	Não é considerado, tratado
Formação profissional deficiente.	Encaminhado, tratado e prioritário	Não é considerado, tratado
Não-reconhecimento.	Tratado e prioritário	Não é considerado, encaminhado
Situação de violência.	Tratado, tratado e prioritário	Não é considerado, encaminhado
Socialização.	Encaminhado, tratado e prioritário	Não é considerado, tratado

universal do acesso respectivamente, fizemos o exercício sem estas variáveis. No entanto, como a resposta foi muito semelhante, optamos por mantê-la, acreditando que a polarização dos perfis não estava sofrendo uma influência atípica destas duas variáveis.

Variáveis	Perfil Extremo 1 - Focal	Perfil Extremo 2 - Universal
Violação de direitos.	Tratado, tratado e prioritário	Não é considerado
<i>Outros aspectos que procura remediar ou promover durante sua execução:</i>		
Modo de vida saudável.	Não discrimina o perfil	Não discrimina o perfil
Acesso arte, cultura, esporte e lazer.	Não discrimina o perfil	Não discrimina o perfil
Sufrimento mental.	sim	não
Reconstituição e/ou fortalecimento dos vínculos familiares e/ou comunitário.	sim	não
Falta de moradia ou inadaptação para viver com a família.	sim	Não discrimina o perfil
Acesso a medicamentos, tratamento médico e/ou socorro médico.	sim	Não discrimina o perfil
Formação em direitos humanos e de cidadania.	sim	Não discrimina o perfil
<i>Outras características:</i>		
Intersetorial?	Não discrimina o perfil	não
Implica em atividade de comercialização?	Não discrimina o perfil	sim
O contato com o beneficiário é direto?	Não discrimina o perfil	não ou nem sempre
Tem duplo foco (beneficiário e a pessoa física ou jurídica prestadora do serviço)?	Não discrimina o perfil	sim
Identificamos alguma relação com programa federal?	Não discrimina o perfil	Não discrimina o perfil
Secretaria responsável:	SMPS, SMAAS	SMAAB, FMC

Fonte: Elaboração própria

O perfil “Focal” – Perfil Extremo nº 1 – tem como característica predominante a *incorporação do conceito de injustiça em todas as suas formas*. O acesso dos indivíduos e famílias aos programas não é, portanto, universal, estando condicionado às características dos mesmos que revelam injustiças, “incapacidades”, fatores de exclusão, direitos não realizados ou violados. Os programas mais próximos a este perfil tendem a reconhecer diversos aspectos como objeto de ação/intervenção do Estado e quando não tratam deles, pelo menos encaminham seus beneficiários.

O perfil “Universal” – Perfil Extremo nº 2 –, por sua vez, *não incorpora o conceito de injustiça*, na forma como o mesmo é tratado na teorização de Fraser, como sua referência. Entretanto, é interessante observar os três elementos que considera, mesmo que pouco, são justamente os que constituem o eixo do reconhecimento (desrespeito, dominação cultural e não-reconhecimento). Este segundo perfil caracteriza-se pelo acesso universal e predomina a não existência de requisitos de acesso, o que condiz com a baixa relevância dada às características dos indivíduos e famílias. São poucas, por sua vez, as características consideradas com maior relevância (média ou acima), e são elas: acesso à alimentação adequada, direito violado, situação no mercado de trabalho e território. Dentre estes aspectos, destacamos aquele relacionado ao *território*. Ele, como veremos, vai se constituir em *um forte indicativo de priorização da ação, mesmo em programas universais*. Há maior probabilidade de que venham a tratar do desemprego, da discriminação, da

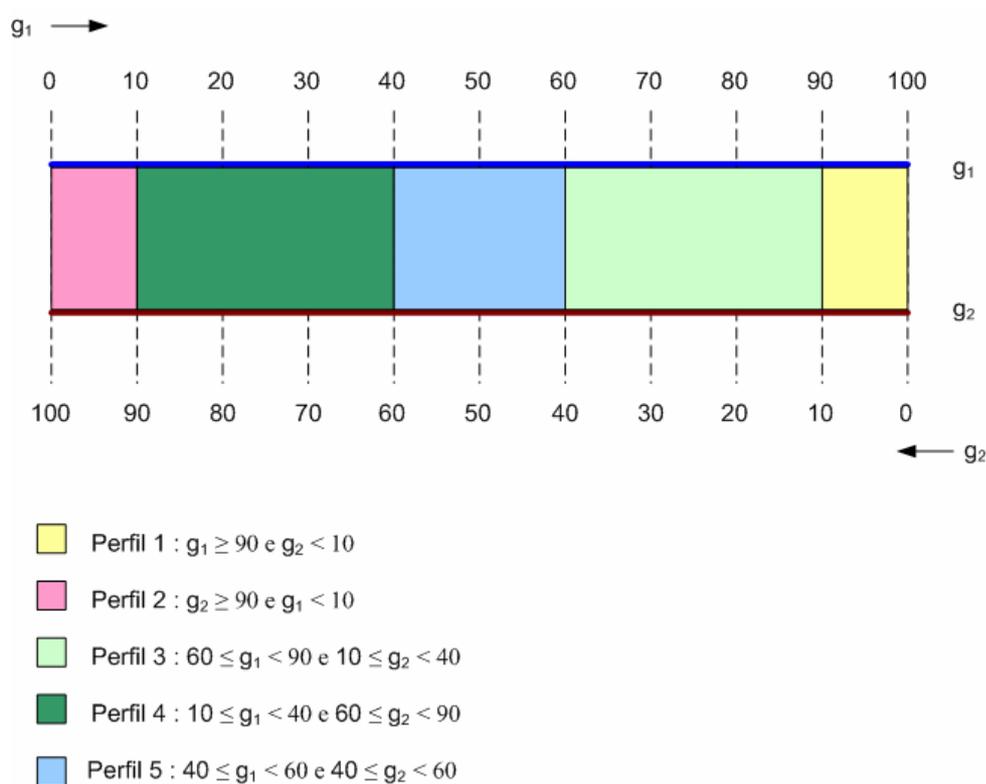
formação profissional deficiente e dos elementos de socialização. Tanto nas características consideradas no que tange ao acesso, quanto ao objeto de intervenção, este perfil mostra um viés claramente redistributivo, não captado na percepção das injustiças aferidas no âmbito do reconhecimento. Os programas de comercialização têm maior probabilidade de constarem deste perfil, assim como aqueles que se caracterizam por não terem contato direto com o beneficiário e por apresentar um “duplo foco” - considerando o usuário tanto como o fornecedor quanto como beneficiários do programa social.

5.7.2 OS PERFIS DE REFERÊNCIA

O grau de pertencimento indica a proximidade de cada programa pesquisado em relação aos dois perfis apresentados anteriormente. Os programas sociais que analisamos, portanto, vão se distribuir entre estes dois extremos. Aqueles que apresentam grau de pertinência (ou pertencimento) integral ao perfil 1 ($g_1=1$; $g_2=0$) e ao perfil 2 ($g_1=0$; $g_2=1$) somaram 29 programas e representaram, respectivamente, 15,4% e 21,8% dos programas sociais da amostra. Isto já vai nos revelar aspectos analíticos interessantes. O primeiro deles é a constatação da **hibridação e distribuição** dos programas sociais da PBH. Significa dizer, portanto, que estas ações se encontram relativamente bem distribuídas ao longo dos dois perfis extremos já apresentados, não conformando, assim, nenhum regime de concentração num único e determinado tipo de perfil.

A tipologia final oriunda de nossa análise a respeito dos programas revelou uma consideração mais matizada no que tange aos graus de pertencimento. O comportamento de cada programa em relação aos perfis extremos, ou seja, o valor de g_1 e g_2 de cada programa, nos permite agrupá-los em conjuntos distintos dos lugares extremos, característica que já ressaltamos do método GoM e que a diferencia de outros métodos de *clusterização*. Em nosso caso usamos a regra 2^k+1 para definir o número de conjuntos, que no nosso caso específico foram cinco. A figura a seguir ilustra como os conjuntos de programas e seus perfis foram definidos a partir da polarização universal-focalização, apresentando as linhas de corte utilizadas para estabelecer os limites definidos para cada agrupamento.

Figura 3 – Critério de corte para a classificação dos programas da PBH nos perfis puros (extremos) e mistos (intermediários)

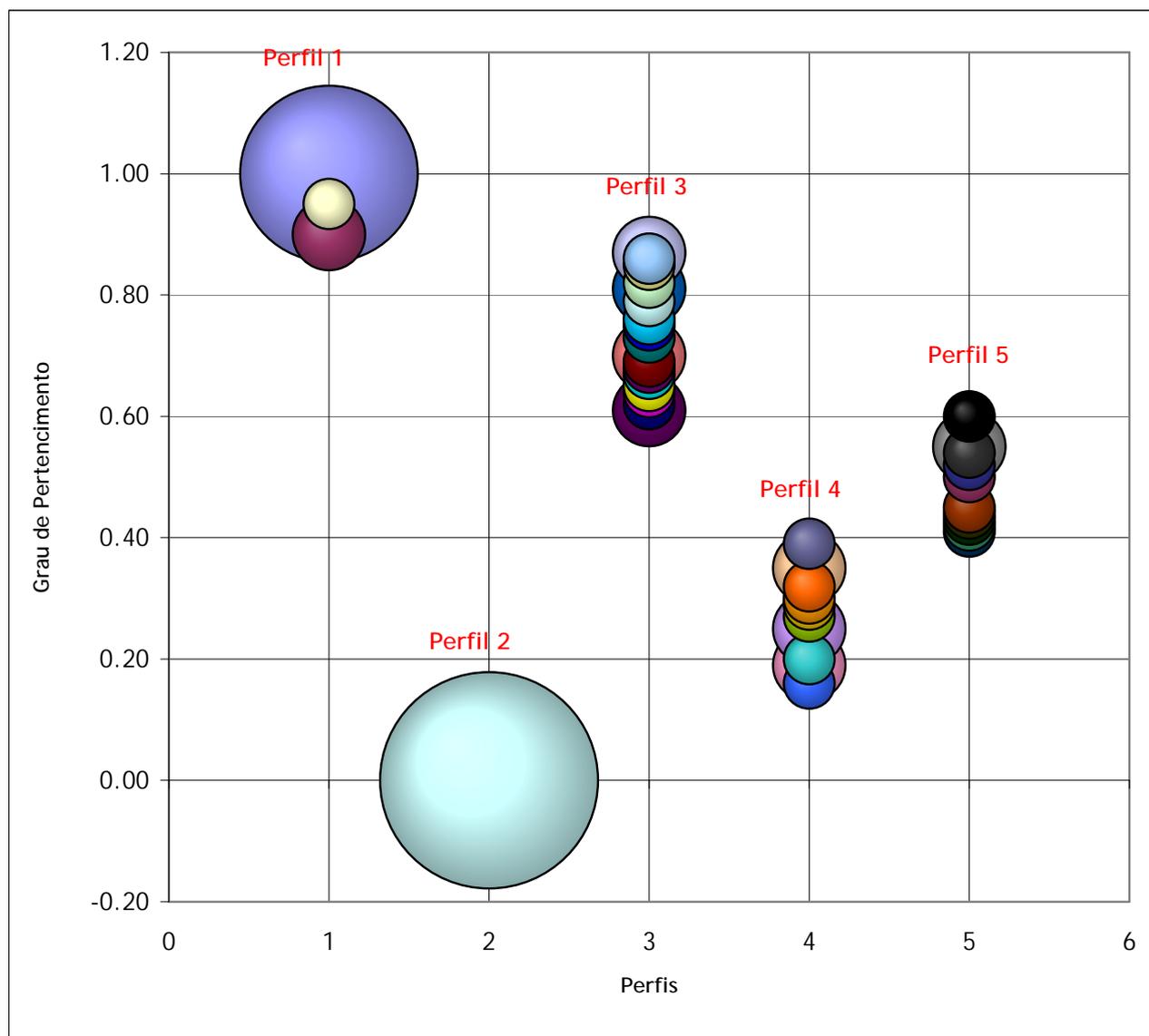


Fonte: Elaboração própria.

Chegamos, como visto, a dois perfis puros, são eles o perfil 1 e o perfil 2, que refletem os perfis extremos: focal e universal. Consideramos, como perfis puros, como explicitado, aqueles em que predominam as características de determinado perfil extremo. Em um perfil puro há um alto grau de pertencimento ao perfil extremo, mas este pertencimento não é necessariamente integral, como mostramos acima. Os três demais perfis são, então, claramente mistos: perfil 3, perfil 4 e perfil 5. Nos dois primeiros casos identificamos uma predominância das características de um perfil extremo sobre o outro. No perfil 3, o perfil extremo dominante é o “focal”, sendo secundário o perfil extremo universal. O inverso vai ocorrer no perfil 4. O perfil 5, por sua vez, não revela a predominância clara de nenhum dos dois perfis extremos.

Os programas foram classificados nesses cinco perfis, os quais serão caracterizados e nomeados nas próximas seções. A distribuição dos mesmos está ilustrada na figura abaixo:

Figura 4 – Distribuição dos programas sociais da PBH, a partir da sua classificação nos perfis puros e misto, de acordo com o grau de pertencimento ao perfil 1



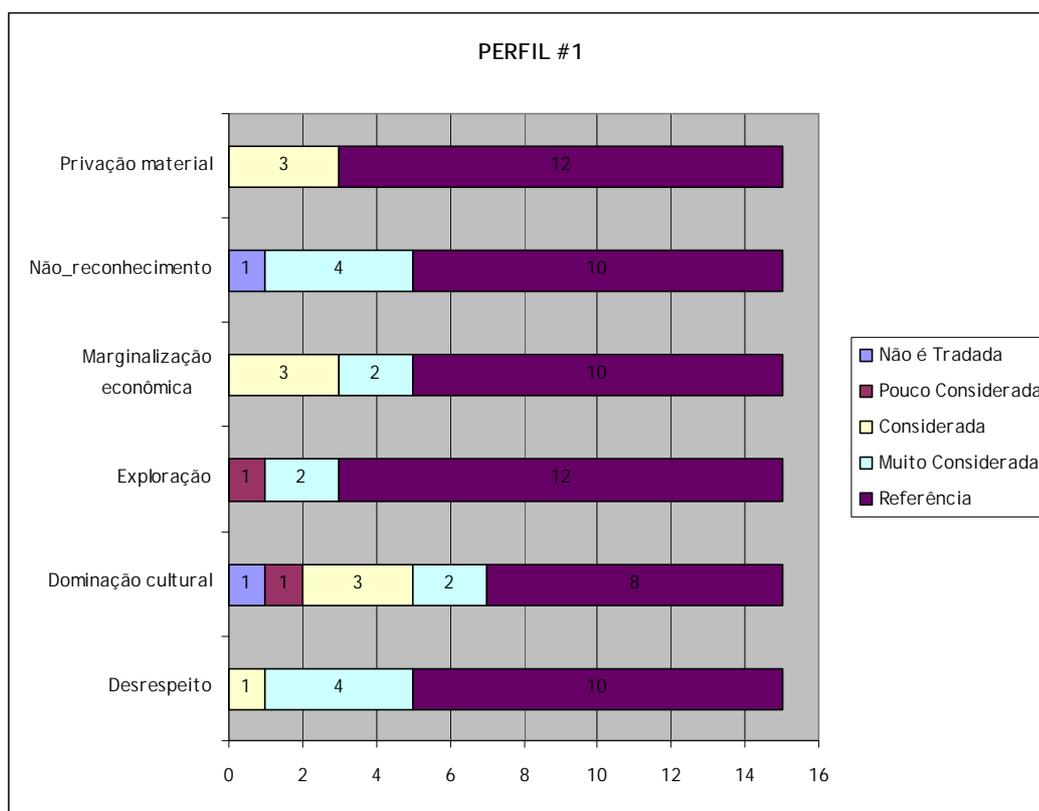
Fonte: Elaboração própria

5.7.2.1 Perfil Focalizante e Territorial (Perfil 1- Puro)

O Perfil 1 reúne 15 programas, como listado no quadro ao fim desta seção. Observamos que no que se refere à relação dos objetivos do programa aos critérios de injustiça, que todos os conceitos foram incorporados neste perfil, portanto, consideramos que o mesmo trata de todos os tipos de injustiça e tem, todos eles, como referência na definição de diretrizes, como nos mostra a figura a seguir. Os resultados evidenciam que há consistência entre estas variáveis e as variáveis

referentes ao acesso dos indivíduos e famílias aos programas classificados neste perfil: *eles não se caracterizam como universais e sempre indicam que, para a inserção no programa ou serviço, há requisitos que devem ser observados*. Esta pode ser indicada como a origem para o nome que atribuímos ao perfil.

Figura 5 – Distribuição dos elementos referidos aos tipos de INJUSTIÇA SOCIAL (FRASER) para os Programas da PBH classificados no Perfil Puro 1 – Focalizante e Territorial



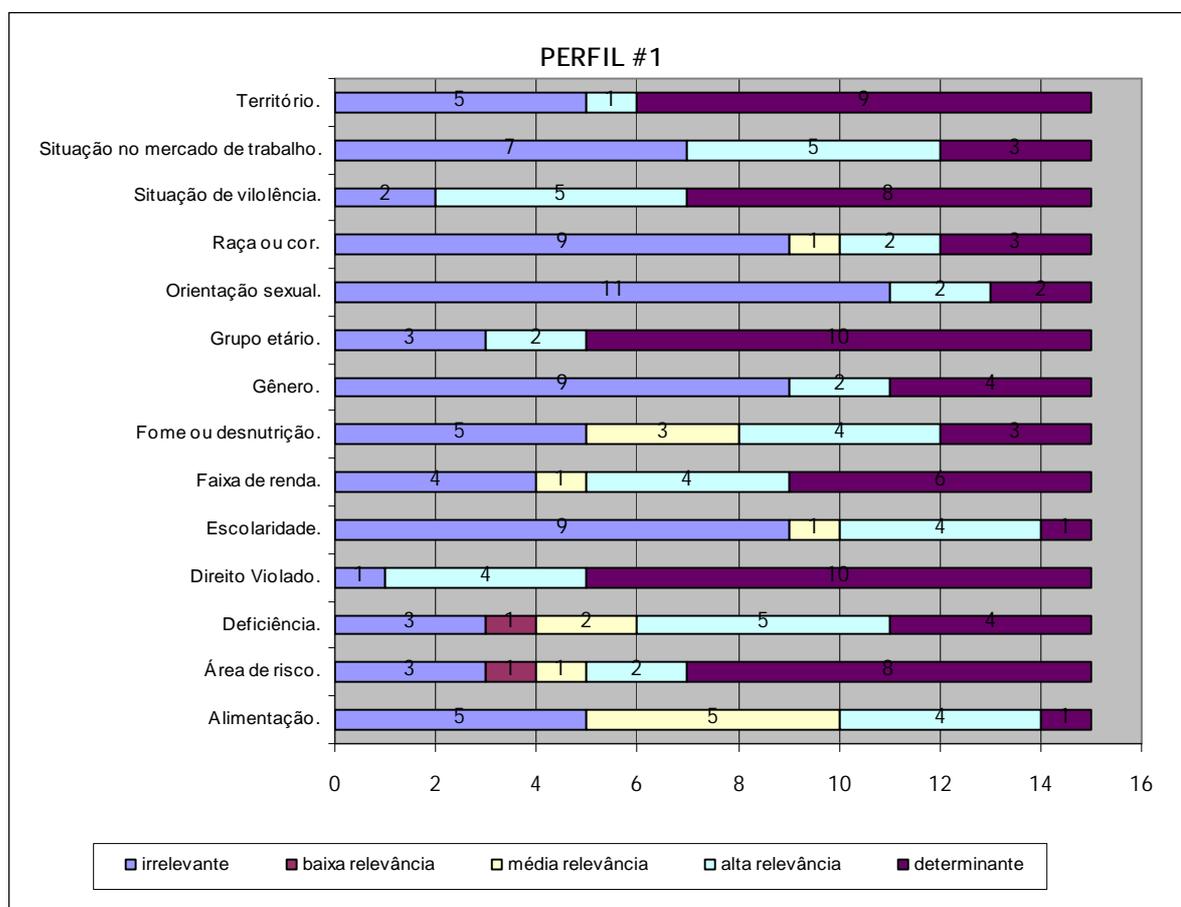
Fonte: Elaboração própria

Os programas classificados neste perfil consideram, dentre as características dos indivíduos que afetam seu acesso (20 variáveis), metade delas (10 variáveis) como sendo relevantes⁹⁸, são elas: *acesso à alimentação adequada, deficiência, fome ou desnutrição, atendido por outro programa da PBH, área de risco, direito violado, faixa de renda, grupo etário, situação de violência e território*. Destacamos que as seis últimas variáveis citadas aparecem como determinantes no que tange ao acesso aos programas. As variáveis que são tidas como irrelevantes para o acesso neste primeiro perfil, por sua vez, são sete: nível de escolaridade, gênero, orientação

⁹⁸ Quando falamos “relevantes” estamos nos referindo às categorias: baixa, média, alta relevância e determinante.

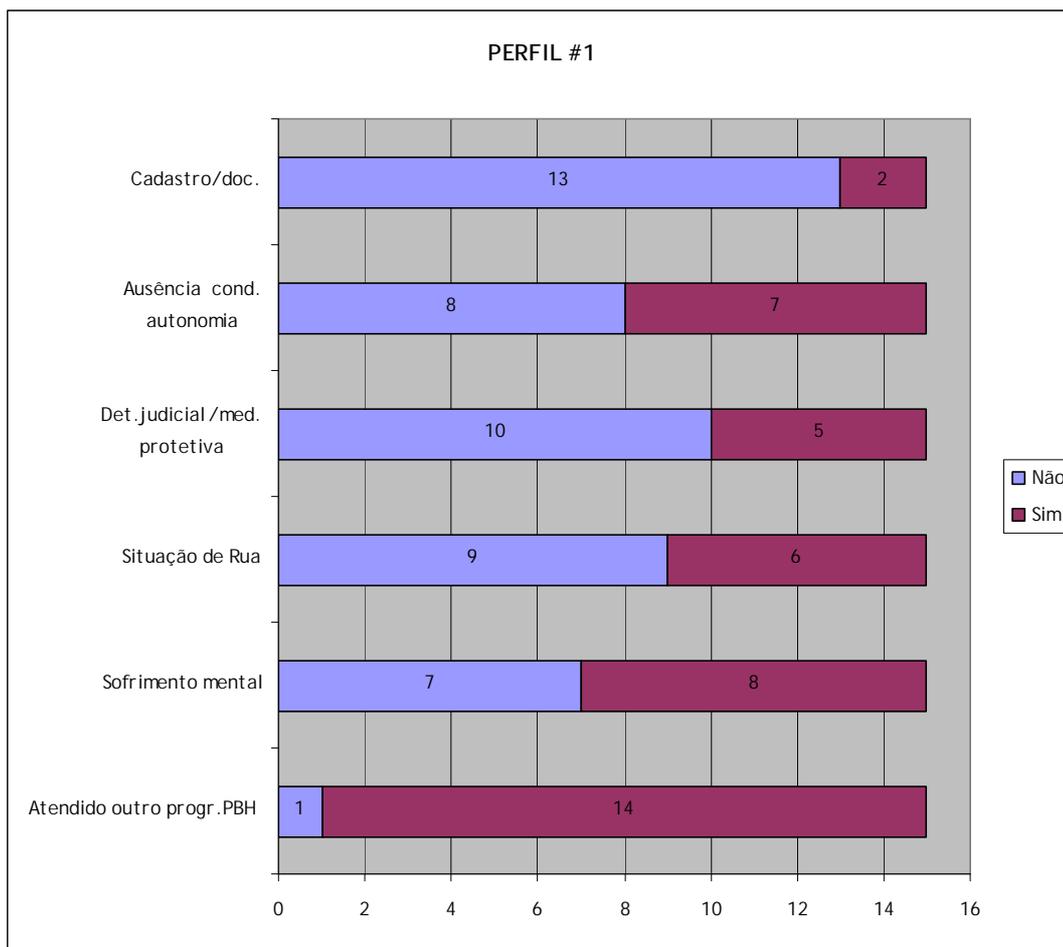
sexual, raça e cor, situação de rua, existência de determinação judicial ou medida protetiva e ser cadastrada ou estar de posse de documentação específica⁹⁹. Neste perfil, três variáveis apresentam uma distribuição equilibrada de casos entre as caracterizações irrelevante e relevante. Consideramos, portanto, que elas não seriam discriminantes do perfil. São elas: situação no mercado de trabalho, estar em sofrimento mental e ausência de condições para adquirir autonomia.

Figura 6 - Distribuição dos elementos de acesso dos indivíduos e famílias aos Programas Sociais da PBH, classificados no Perfil Puro 1 – Focalizante e Territorial



⁹⁹ Algumas delas são variáveis com baixa frequência nas categorias que indicam alguma relevância (inferior a 35%). Esta baixa frequência associada à dispersão nos vários perfis faz com que figurem como irrelevantes em todos os perfis.

Figura 7 - Distribuição dos elementos característicos do indivíduo, segundo sua consideração para inserção no programa, de acordo com a classificação dos Programas Sociais da PBH, classificados no Perfil Puro 1 – Focalizante e Territorial



Fonte: Elaboração própria

Neste perfil, todos os tipos de aspectos indicados no questionário foram identificados com possíveis objetos de intervenção dos programas (12 variáveis). Para a maioria dos Programas aqui classificados e no que tange à sua proposta de intervenção, a categoria “tratado como prioritário” aparece com maior frequência, com exceção das variáveis: analfabetismo, baixa escolaridade e baixa renda *per capita*, em que o procedimento privilegiado é o encaminhamento. O encaminhamento também apresenta um número expressivo nos casos de desemprego e formação profissional deficiente. Dentre as sete variáveis identificadas durante a tabulação como “outros aspectos” que os programas procurariam remediar ou promover durante sua execução, observamos que em duas delas (reconstituição e/ou fortalecimento dos vínculos familiares e/ou comunitário e formação em direitos humanos e de

cidadania), para este Perfil, os programas classificados são objeto de intervenção. A variável “modo de vida saudável” e a variável “sofrimento mental” apresentaram equilíbrio entre as categorias Sim e Não - o que não nos permite discriminar um comportamento prevalecente para este perfil nesta variável. Mostraram-se irrelevantes como características deste perfil ainda no que tange ao seu objeto de intervenção: o acesso à arte, cultura, esporte e lazer; a falta de moradia ou a inépcia para viver com a família; e, acesso a medicamentos, tratamento médico e/ou socorro médico. Os programas caracterizam-se como sendo intersetoriais, tratando diretamente com os indivíduos e as famílias beneficiadas, não envolvendo atividades de comercialização e atuando com um único foco.

Figura 8 - Distribuição dos elementos que o programa procura remediar/promover, de acordo com a classificação dos Programas Sociais da PBH, referentes ao Perfil Puro 1 – Focalizante e Territorial

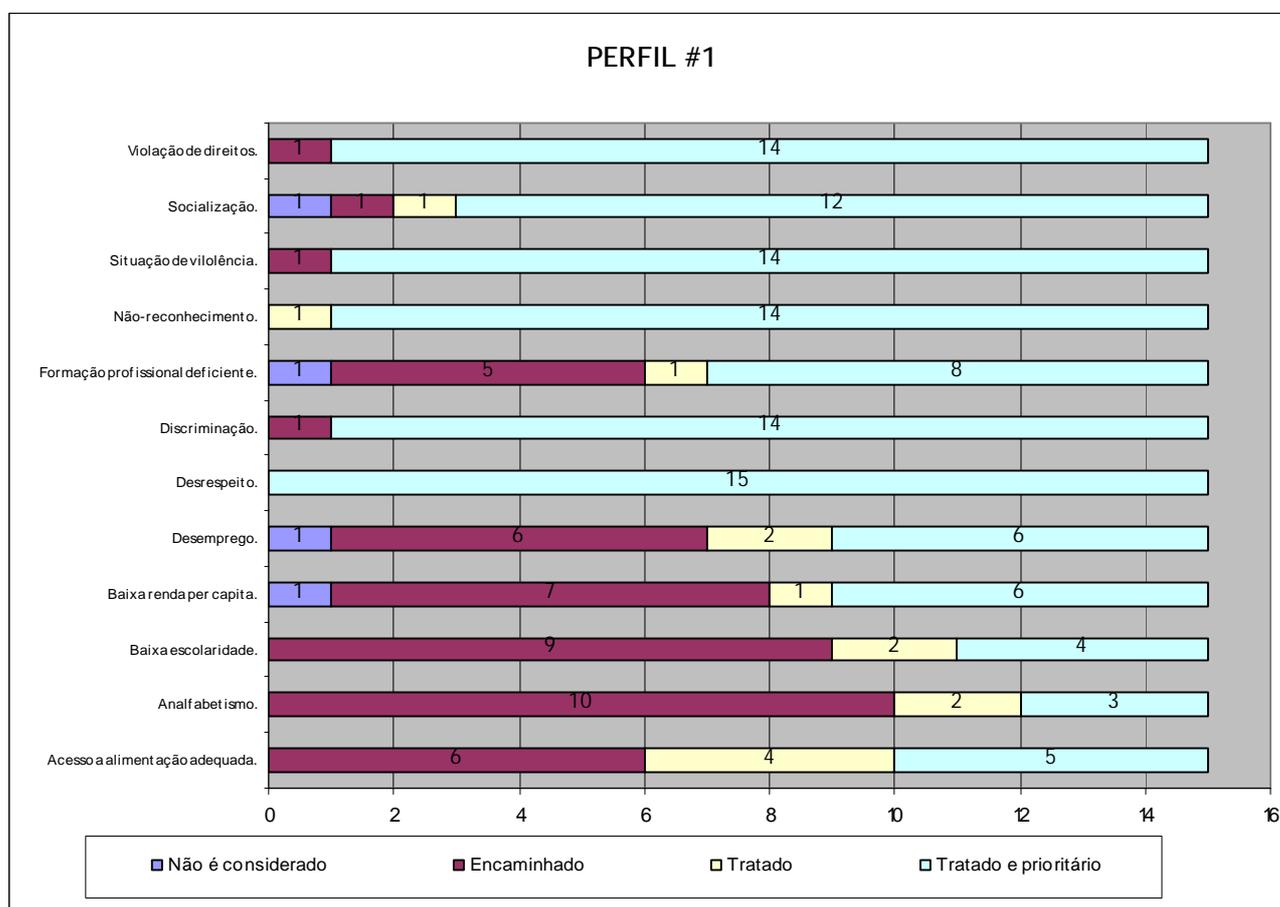
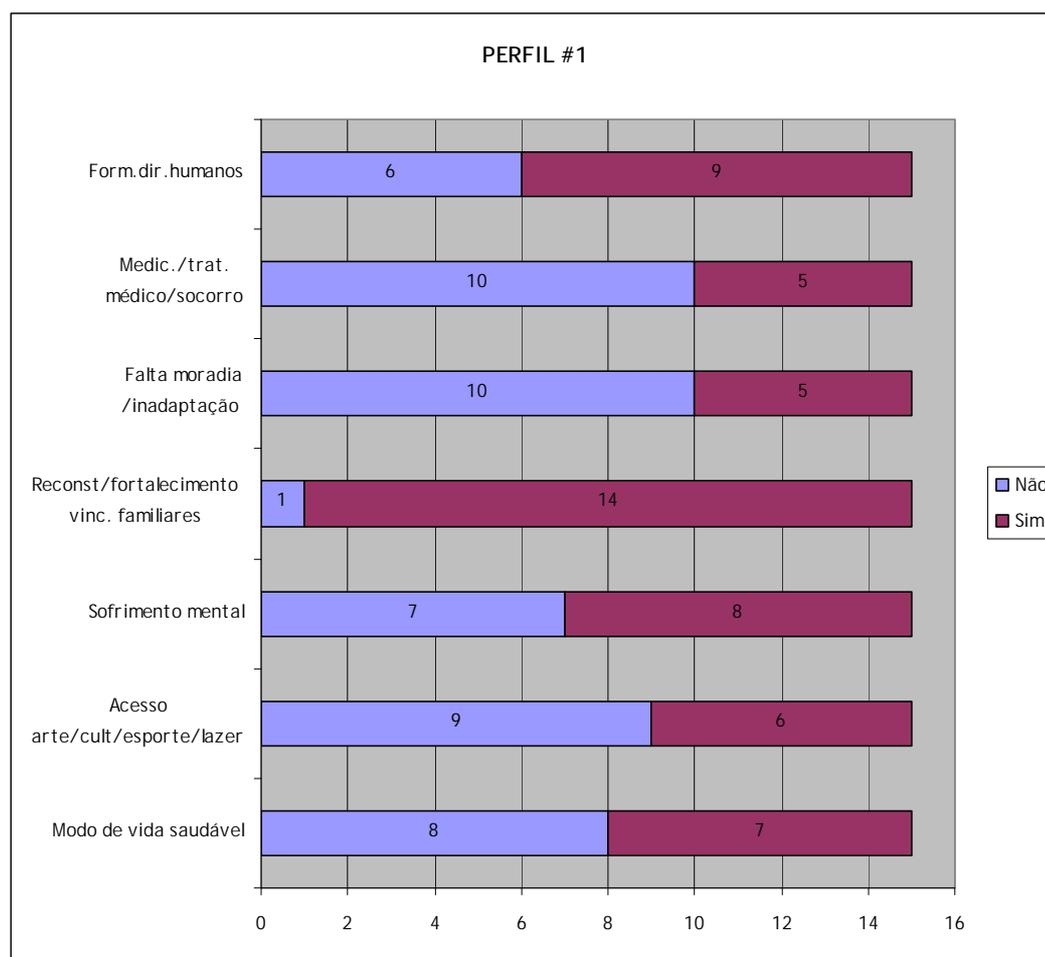


Figura 9 - Distribuição dos elementos de OUTROS aspectos que os programas procura remediar/promover, de acordo com a classificação dos Programas Sociais da PBH, referentes ao Perfil Puro 1 – Focalizante e Territorial



Fonte: Elaboração própria

Quanto à secretaria responsável pelos programas, a *Assistência Social* é a *secretaria da PBH mais predominante neste 1º perfil*, sendo que os programas aqui classificados correspondem a *39% dos programas desta secretaria* que responderam ao nosso questionário. Também figuram, presentes neste Perfil 1, a Secretaria Municipal de Políticas Sociais, a Secretaria Municipal Adjunta de Direitos de Cidadania e a Fundação Municipal de Cultura. O Programa BH Cidadania encontra-se mais representado neste Perfil devido à sua vertente central e às atividades da cultura e assistência social realizadas sob a égide deste programa. Dentre os programas da assistência social, aqui identificados, observamos que é comum a *preocupação com a reconstrução e fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários*. Os programas listados caracterizam-se ainda por: transversalidade,

territorialidade e percepção da família como unidade de referência e pela expectativa de inserção na comunidade como elemento de inclusão.

Quadro 11 – Programa da PBH classificados no Perfil Puro 1 – Focalizante e Territorial

FMC	1
<ul style="list-style-type: none"> • BH CIDADANIA - ATIVIDADES ARTÍSTICAS E CULTURAIS 	
SMAAS	11
<ul style="list-style-type: none"> • CENTRO DE REFERENCIA DA POPULAÇÃO DE RUA • COMBATE AO TRABALHO INFANTIL • MURIKI • NÚCLEO DE APOIO À FAMÍLIA • PROFISSÃO FUTURO/TRABALHO PROTEGIDO • PROGRAMA PARA JOVENS • REPUBLICA MARIA MARIA • SASF - ADULTOS E IDOSOS • SASF - BOLSA MORADIA • SENTINELA • SOCIALIZAÇÃO INFANTO JUVENIL 	
SMADC	2
<ul style="list-style-type: none"> • CASA ABRIGO SEMPRE VIVA • ESCOLA PROFISSIONALIZANTE RAIMUNDA SOARES 	
SMPS	1
<ul style="list-style-type: none"> • BH CIDADANIA 	
Total	15

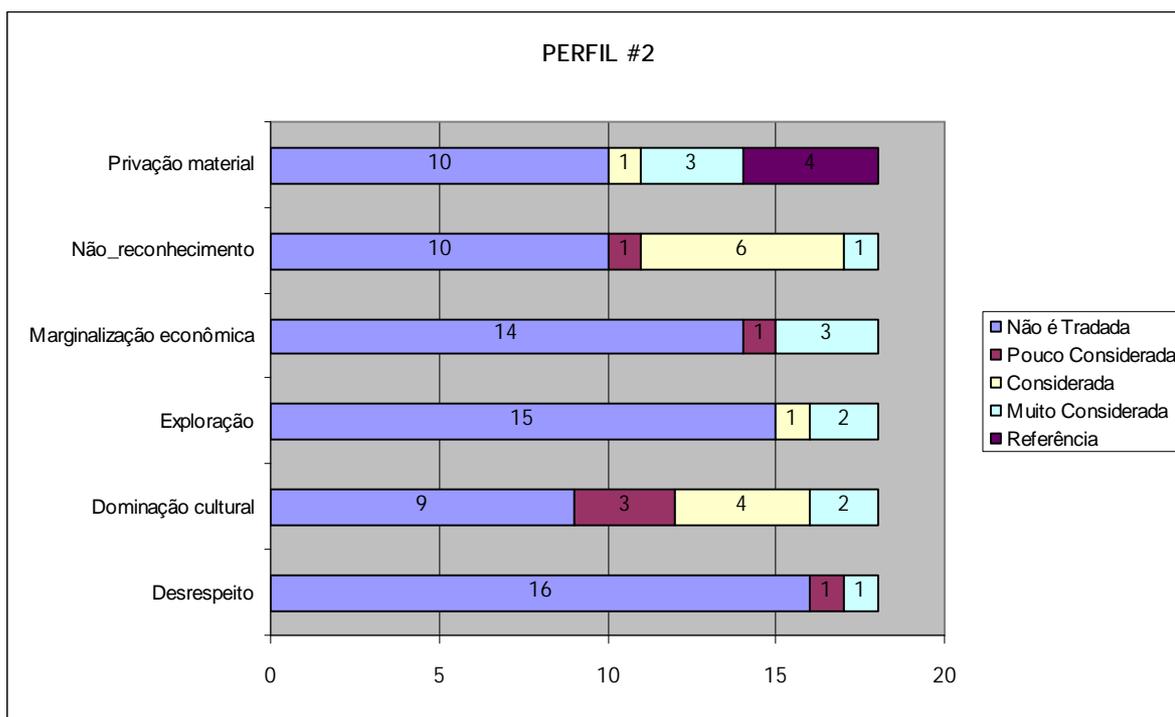
Fonte: Elaboração própria

5.7.2.2 Perfil Universalizante (Perfil 2 - Puro)

No perfil “Universalizante”, a incorporação dos conceitos de injustiça apresentados demonstrou-se bastante irrelevante. Para as variáveis relativas à injustiça prevaleceu a categoria “não trata” em cinco delas. Somente no caso da variável de dominação cultural, o equilíbrio entre esta categoria e as que indicam que o tema é alvo de alguma consideração, revela a impossibilidade de atribuir um comportamento específico para esta variável, tendo este perfil como referência. De toda forma, este é um indicativo de que ela tem alguma importância e pode diferenciar o perfil. Merece destaque também que o único tipo de injustiça classificada como sendo uma referência para alguns programas alinhados neste perfil é a privação material. Esta caracterização se mostrou consistente às questões relativas ao acesso, onde os programas se classificaram como sendo universais e

prevalecendo a não existência de requisitos de acesso aos mesmos, daí o nome dado ao perfil, que, por sua vez, reuniu 18 programas sociais.

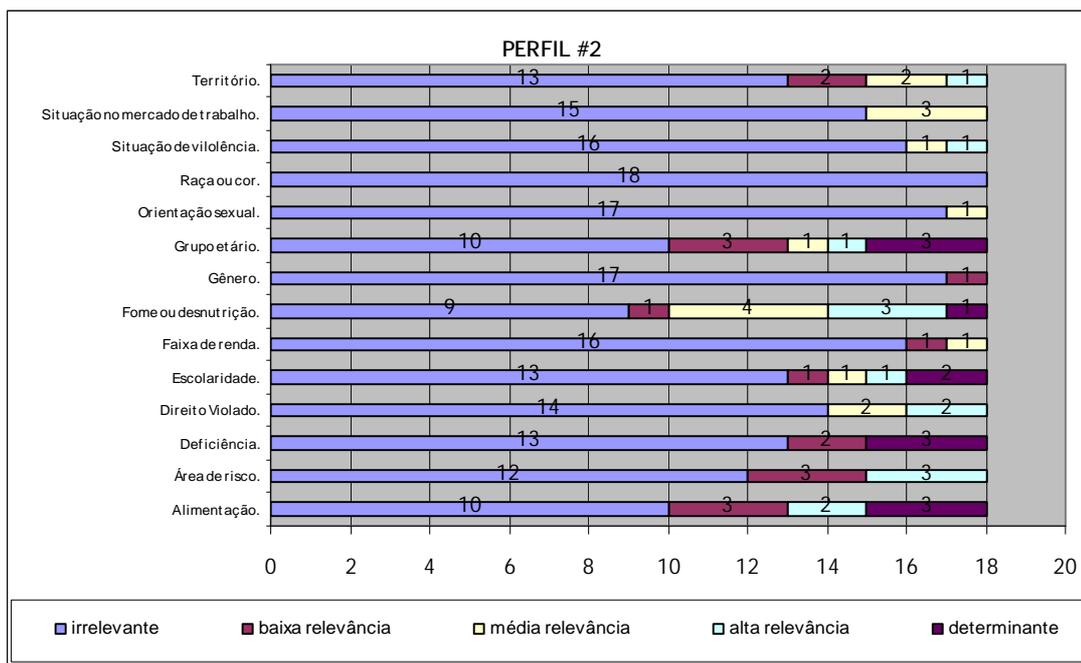
Figura 10 – Distribuição dos elementos referidos aos tipos de INJUSTIÇA SOCIAL (FRASER) para os Programas da PBH classificados no Perfil Puro 2 – Universalizante



Fonte: Elaboração própria

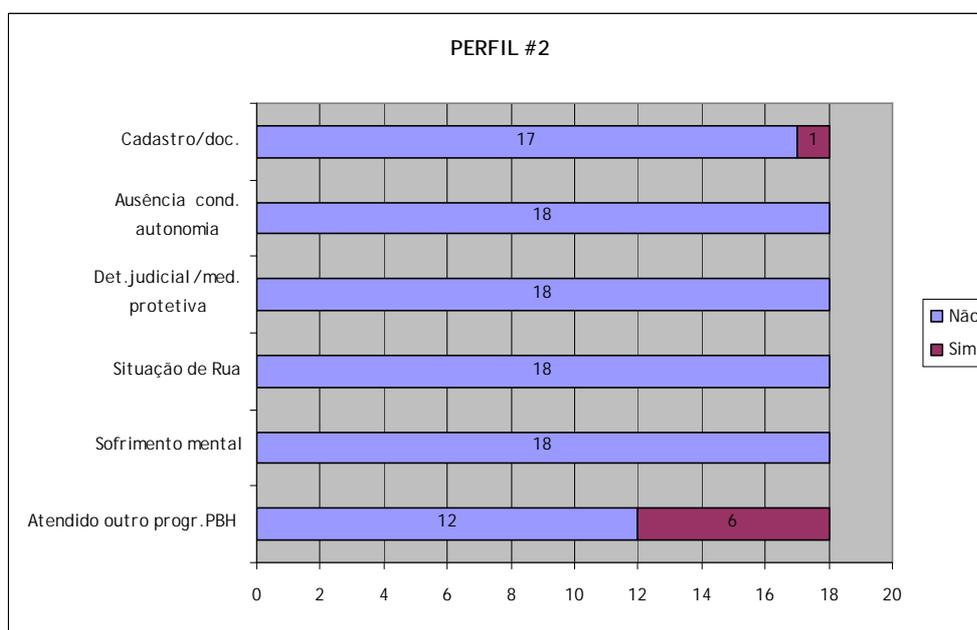
Dentre as variáveis caracterizadoras do acesso aos programas, 19 do total de 20 são consideradas irrelevantes. A única exceção refere-se à variável “fome e desnutrição” que, neste caso, apresenta a mesma freqüência na categoria “irrelevante” e no conjunto de categorias relevantes, o que faz com que não possamos usar esta variável para discriminar o perfil, mas é preciso deixar claro que nos dá indícios que este tema possa ter uma importância diferenciada no mesmo.

Figura 11-Distribuição dos elementos de acesso dos indivíduos e famílias aos Programas Sociais da PBH, classificados no Perfil Puro 2 – Universalizante



Fonte: Elaboração própria

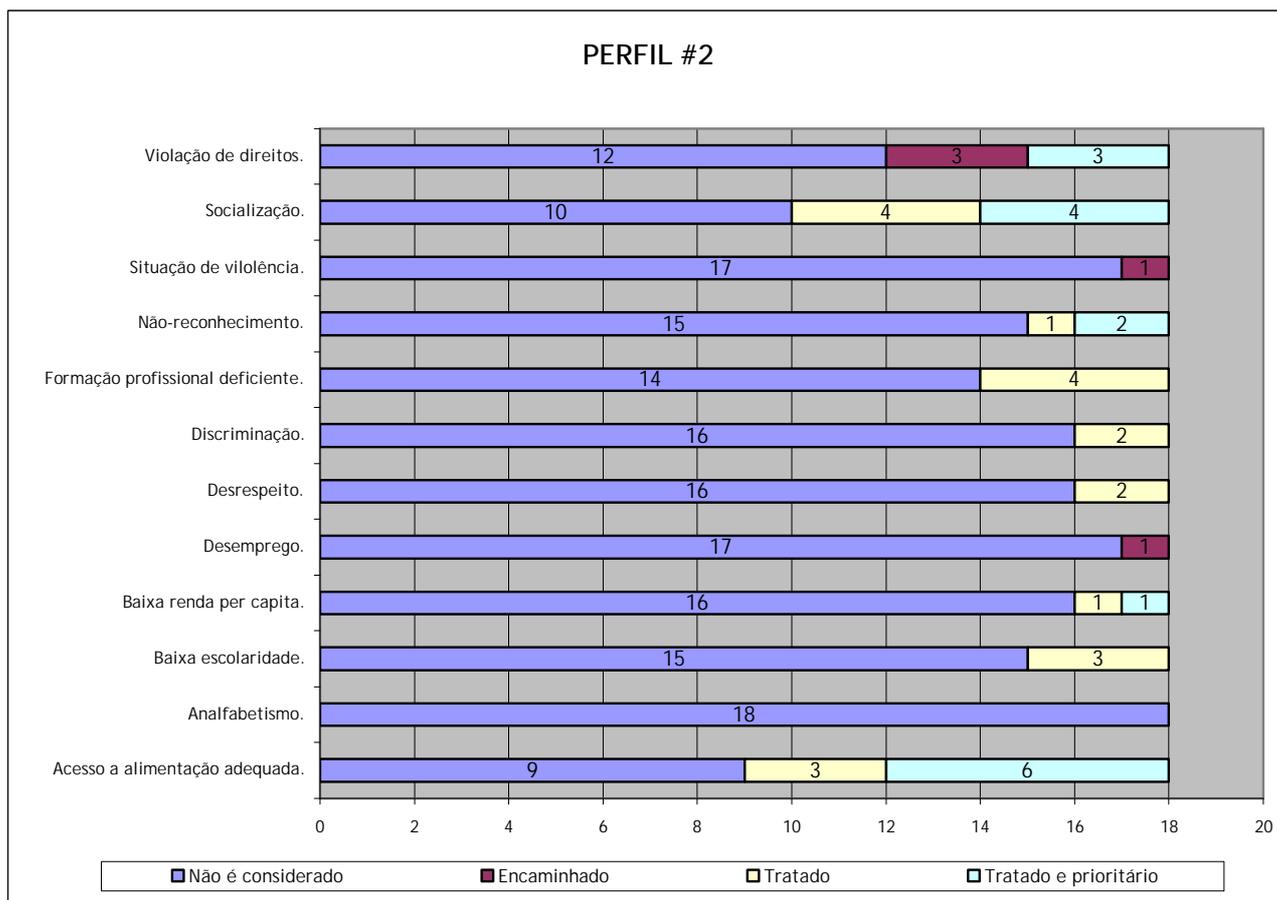
Figura 12 - Distribuição dos elementos característicos do indivíduo, segundo sua consideração para inserção no programa, de acordo com a classificação dos Programas Sociais da PBH, classificados no Perfil Puro 2 – Universalizante



Fonte: Elaboração própria

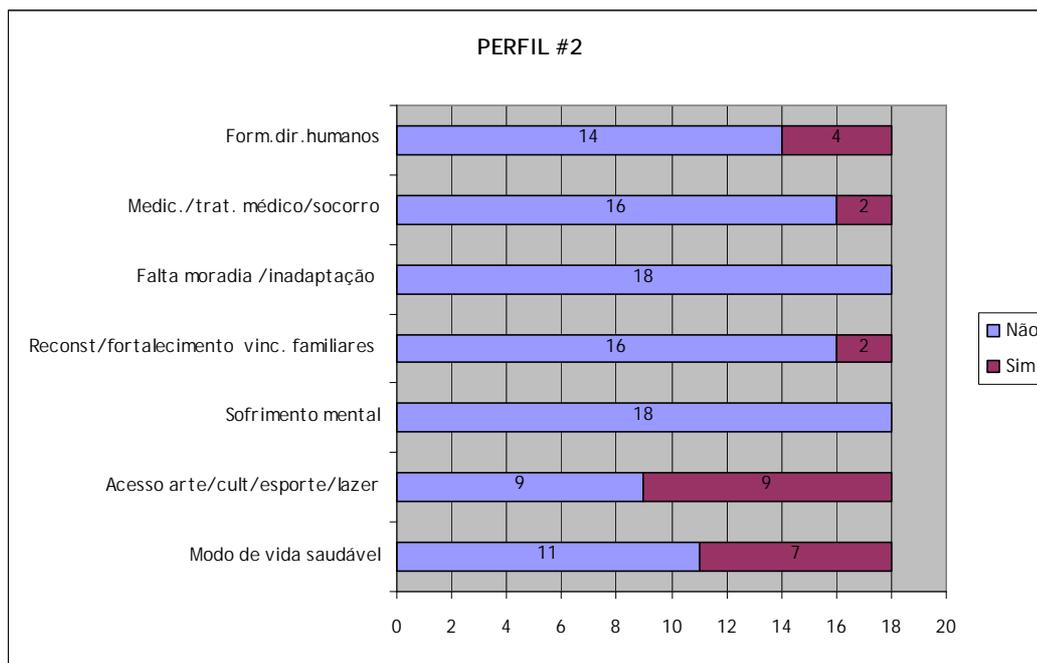
Os programas classificados neste perfil, por sua vez, caracterizam-se por serem eminentemente intersetoriais. Concentram-se aqui aqueles programas que têm uma visão diferenciada de seus beneficiários, consideram que, não só o usuário ou participante da atividade é o beneficiado, mas também o fornecedor do serviço/ação (artista, permissionário de em uma feira etc.). A esta característica é que denominamos “duplo foco”. Dentre os cinco programas que implicam em atividade de comercialização, quatro deles encontram-se neste perfil. O contato com o público, nestes casos, nem sempre é direto. Quando observamos os aspectos que são objetos de intervenção dos mesmos, prevalece a categoria “não considera”, ou “não” como resposta a questão 7. As únicas exceções são: acesso a alimentação adequada e acesso à arte, cultura, esporte e lazer. Nestes dois casos, o número de respostas às estas categorias é igual às categorias que indicam que o tema é encaminhado ou tratado. Este equilíbrio não nos permite discriminar um comportamento específico para o perfil, mas nos indica que estas são variáveis relevantes neste caso. As outras duas categorias que apresentam uma freqüência nas categorias “trata” e “trata e prioritário” e merecem algum destaque são a socialização e a promoção de modo de vida saudável.

Figura 13 - Distribuição dos elementos que o programa procura remediar/promover, de acordo com a classificação dos Programas Sociais da PBH, referentes ao Perfil Puro 2 – Universalizante



Fonte: Elaboração própria

Figura 14 - Distribuição dos elementos de OUTROS aspectos que os programas procura remediar/promover, de acordo com a classificação dos Programas Sociais da PBH, referentes ao Perfil Puro 2 - Universalizante



Fonte: Elaboração própria

Este perfil reúne principalmente os programas da Secretaria Municipal Adjunta de Abastecimento e da Fundação de Cultura, os programas aqui inseridos representam respectivamente 88% e 67% da amostra de cada uma delas. Também figuram programas das Políticas Sociais, Saúde e Esportes.

Quadro 12 - Programa da PBH classificados no Perfil Puro 2 – Universalizante

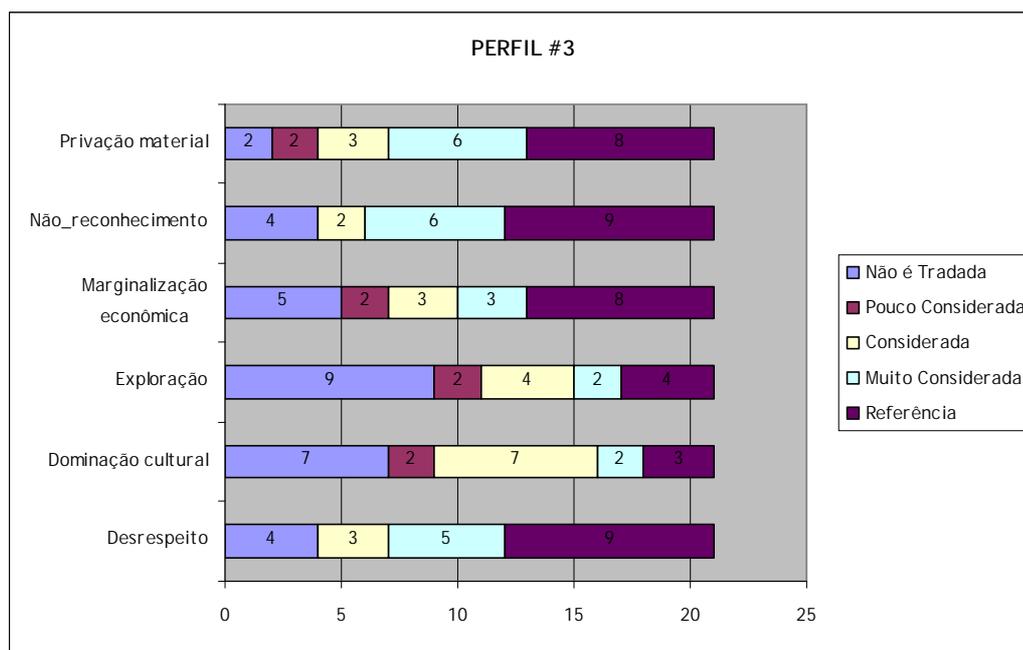
FMC	8
<ul style="list-style-type: none"> • BEAGALE • CABARE VOLTAIRE • CASA DO BAILE • EDUCAÇÃO PATRIMONIAL • EXPOSIÇÕES • FESTIVAL DE ARTE NEGRA • INICIAÇÃO ÀS ARTES • MOSTRA DE CULTURA 	
SMAAB	7
<ul style="list-style-type: none"> • ALIMENTAÇÃO ESCOLAR • ARMAZEM DA ROÇA • ASSISTÊNCIA ALIMENTAR • BANCO DE ALIMENTOS • CENTRAL DE ABASTECIMENTO MUNICIPAL • FEIRA ORGANIZADA E DIRETO DA ROÇA • HORTAS, POMARES COMUNITÁRIOS E OFICINAS DE PLANTIO 	
SMAES	1
<ul style="list-style-type: none"> • CAMINHAR 	
SMPS	1
<ul style="list-style-type: none"> • FARMÁCIA POPULAR 	
SMSA	1
<ul style="list-style-type: none"> • IMUNIZAÇÃO 	
Total	18

Fonte: Elaboração própria

5.7.2.3 Perfil Focalizante e Identitário (Perfil 3 – Misto)

Este é o perfil em que se reúnem o maior número de programas classificados na amostra, são 21. O terceiro perfil é misto, temos programas com características dos dois perfis extremos, no entanto, com prevalência do perfil extremo 1 - “Focal”. Assim, todos os conceitos de injustiça foram incorporados, prevalecendo categorias que indicam que elas são sempre tratadas. As variáveis que são identificadas como “referências” na definição de diretrizes dos programas são: desrespeito, marginalização econômica, não reconhecimento e privação material. Na variável exploração, a categoria de maior frequência é “não trata” e, em dominação cultural, não há uma categoria que prevaleça e nos permita identificá-la como característica discriminante.

Figura 15 – Distribuição dos elementos referidos aos tipos de INJUSTIÇA SOCIAL (FRASER) para os Programas da PBH classificados no Perfil Misto 3 – Focalizante/Identitário

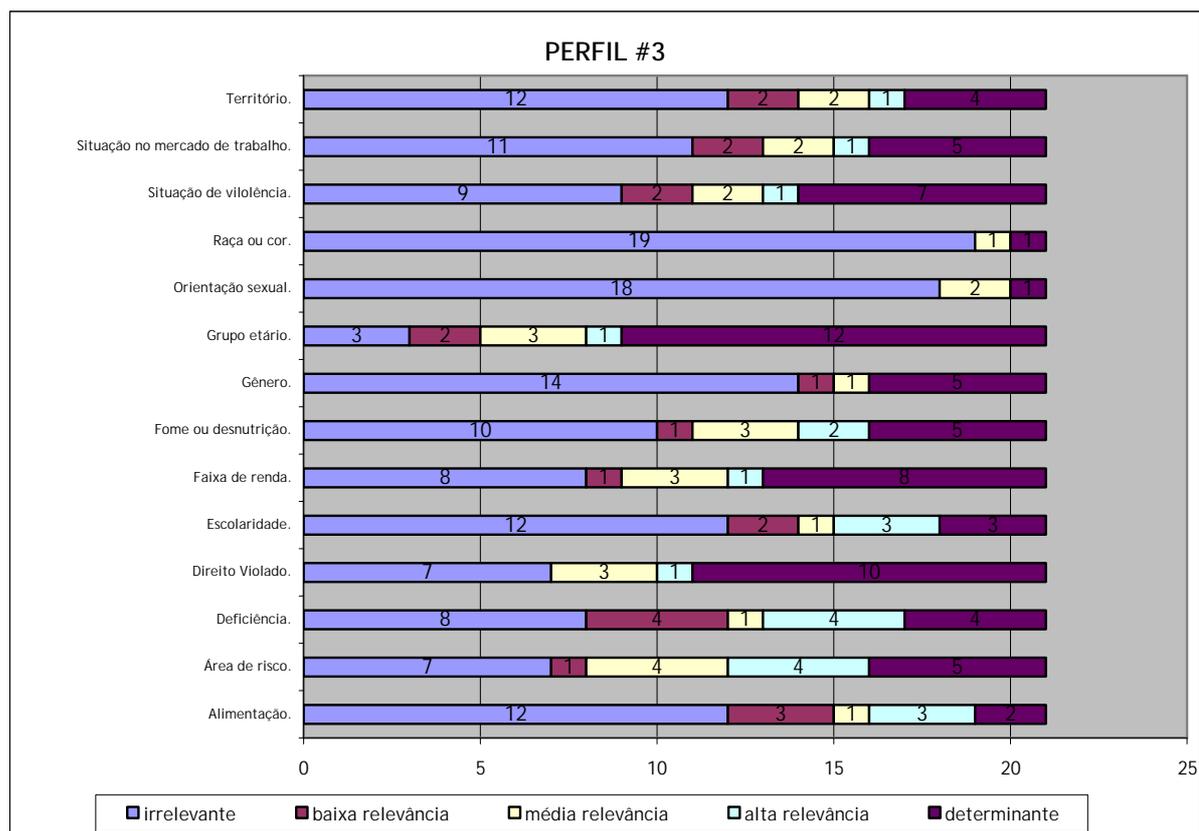


Fonte: Elaboração própria

Quanto ao acesso, os programas aqui classificados não consideram que o mesmo seja universal e a existência de requisitos a serem atendidos pelos indivíduos ou famílias que queiram ter acesso ao programa prevalece. As variáveis que são determinantes na avaliação do acesso são oito: área de risco, deficiência, direito violado, faixa de renda, grupo etário, situação de violência e estar em sofrimento mental e ser atendido por outro programa da PBH. Comparando com o primeiro perfil, podemos dizer que perderam relevância as variáveis de acesso à alimentação adequada, de fome ou desnutrição e de território.

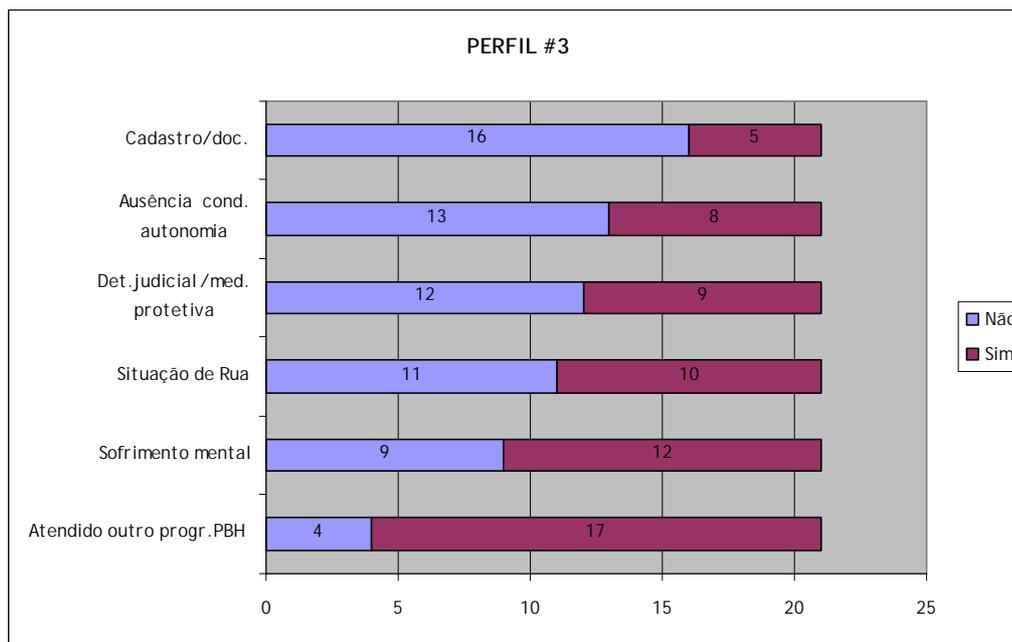
As nove variáveis relativas ao acesso aos programas que são tidas como irrelevantes neste perfil são: acesso a alimentação adequada, nível de escolaridade, gênero, orientação sexual, raça e cor, território, ausência de condições para adquirir autonomia, ser cadastrada ou estar de posse de documentação específica e existência de determinação judicial ou medida protetiva. Neste perfil, três variáveis apresentam uma distribuição equilibrada de casos entre “irrelevante” e “relevante”. Consideramos, portanto que elas não discriminam um comportamento específico quanto ao acesso neste perfil. São elas: fome ou desnutrição, situação no mercado de trabalho, situação de rua.

Figura 16 - Distribuição dos elementos de acesso dos indivíduos e famílias aos Programas Sociais da PBH, classificados no Perfil Misto 3 – Focalizante/Identitário



Fonte: Elaboração própria

Figura 17 - Distribuição dos elementos característicos do indivíduo, segundo sua consideração para inserção no programa, de acordo com a classificação dos Programas Sociais da PBH, classificados no Perfil Misto 3 – Focalizante/Identitário



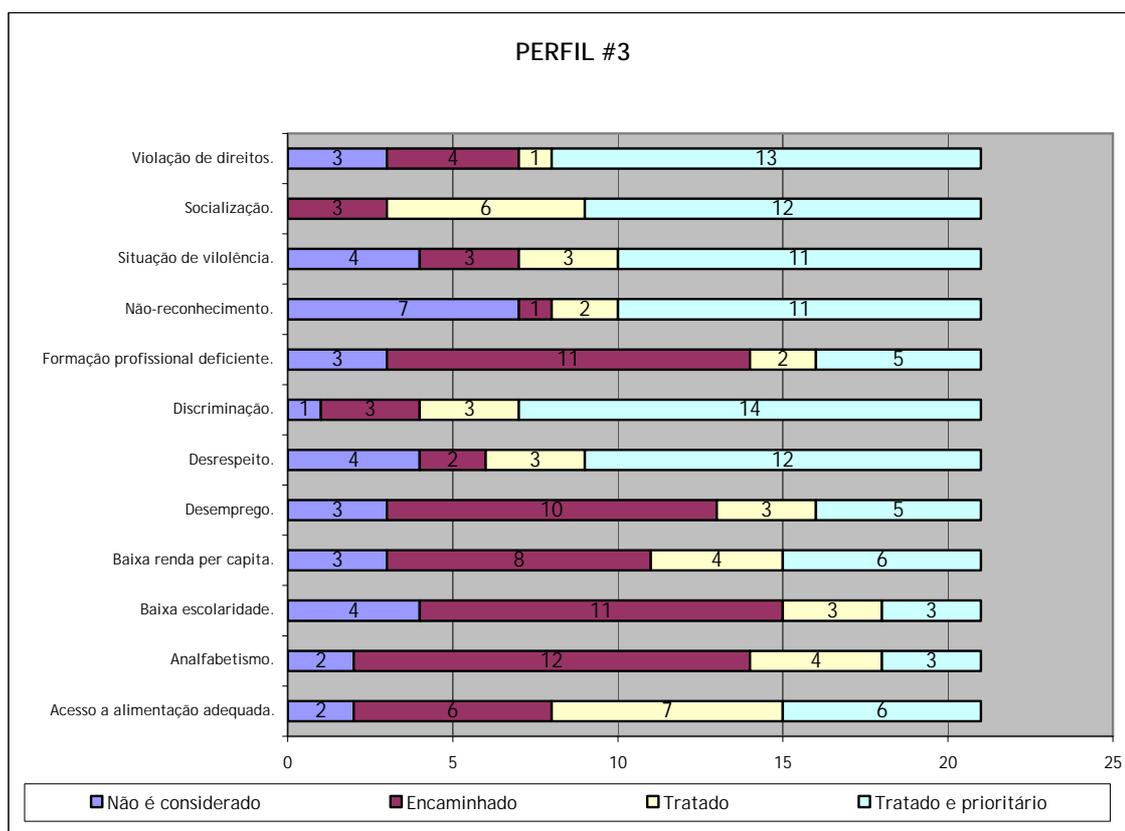
Fonte: Elaboração própria

Todos os aspectos indicados no questionário foram identificados com possíveis objetos de intervenção dos programas (12 variáveis). As categorias “tratado” e “tratado e prioritário” aparecem com maior frequência em quase todas as variáveis deste grupo. São exceções neste perfil: as variáveis do analfabetismo, da baixa escolaridade, do desemprego e da formação profissional deficiente, em que o procedimento privilegiado é o encaminhamento.

Nas sete variáveis identificadas durante a tabulação como outros aspectos que os programas procurariam remediar ou promover durante sua execução observamos que somente uma delas - reconstituição e/ou fortalecimento dos vínculos familiares - é objeto de intervenção dos programas classificados neste perfil. Neste grupo de variáveis aquelas que apresentaram um equilíbrio entre as categorias Sim e Não, o que não nos permitiu discriminar comportamento prevalente para este perfil em tal variável, são “modo de vida saudável” e “acesso a medicamentos”, “tratamento médico e/ou socorro médico”. Mostraram-se irrelevantes neste perfil: acesso arte, cultura, esporte e lazer; sofrimento mental; falta de moradia ou inépcia para viver com a família; e, formação em direitos humanos e de cidadania. Os programas

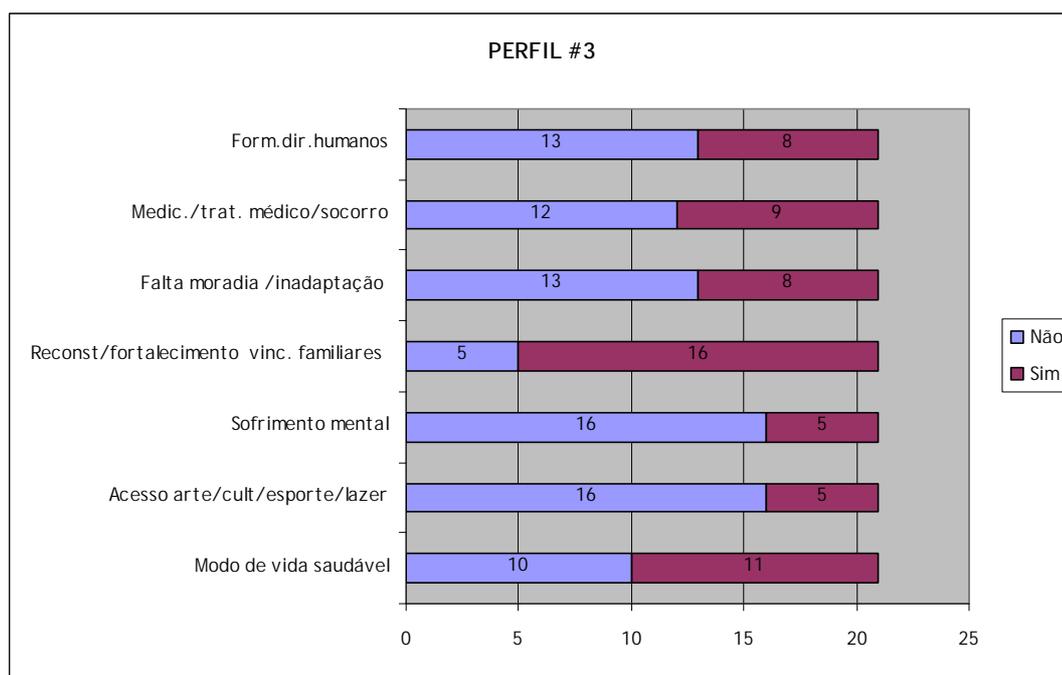
caracterizam-se com sendo intersetoriais, tratam diretamente com os indivíduos e as famílias beneficiadas, não envolvendo atividades de comercialização e atuando com um único foco.

Figura 18 - Distribuição dos elementos que o programa procura remediar/promover, de acordo com a classificação dos Programas Sociais da PBH, referentes ao Perfil Misto 3 – Focalizante/Identitário



Fonte: Elaboração própria

Figura 19 - Distribuição dos elementos de OUTROS aspectos que os programas procura remediar/promover, de acordo com a classificação dos Programas Sociais da PBH, referentes ao Perfil Misto 3 – Focalizante/Identitário



Fonte: Elaboração própria

Quanto à secretaria responsável pelos programas classificados neste perfil, destaca-se a Assistência Social como a secretaria mais freqüente, sendo que os programas aqui classificados correspondem a 32% dos programas desta secretaria que responderam ao questionário. Também figuram: as secretarias municipais de Políticas Sociais, Educação e Saúde, nestes casos o perfil concentra, respectivamente, 50%, 50% e 57%, dos programas destas secretarias que compõem a amostra e as secretarias municipais adjuntas de Direitos de Cidadania e Esportes. Os programas listados se caracterizam pela transversalidade e pela percepção da família como unidade de referência e da inserção na comunidade como elemento de inclusão, no entanto, o território não figura, necessariamente, como o elemento de promoção e construção da intersetorialidade.

Quadro 13 - Programa da PBH classificados no Perfil Misto 3 – Focalizante/Identitário

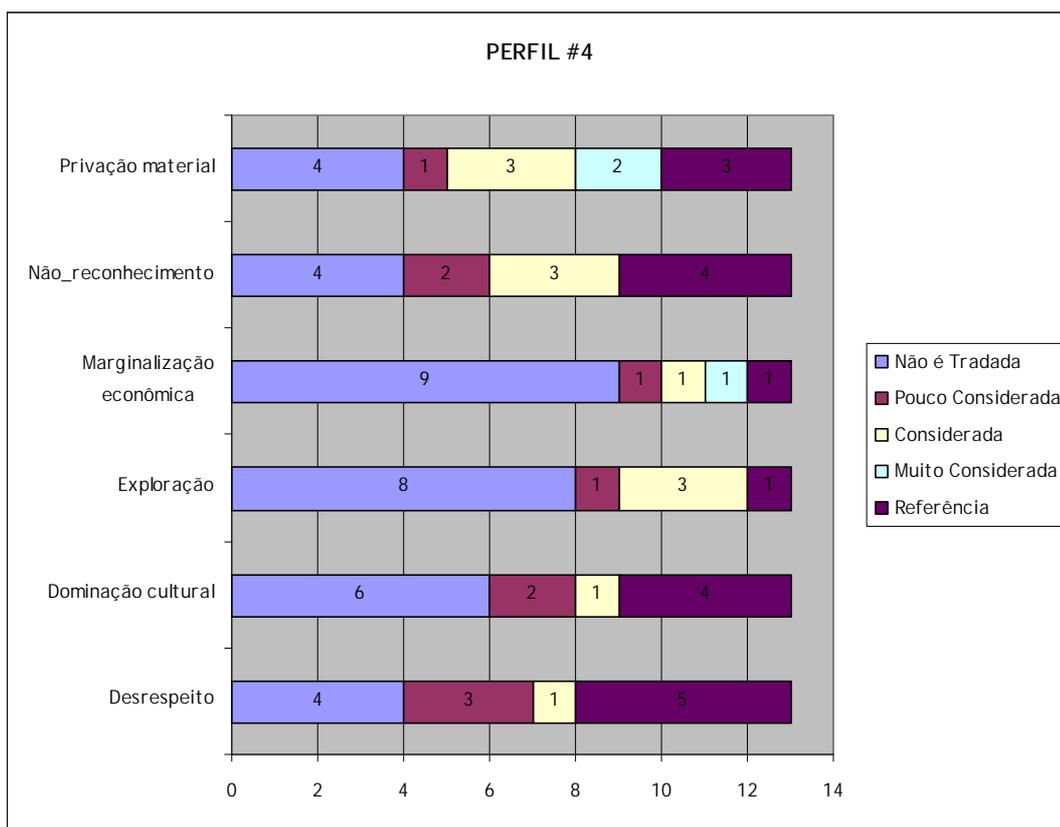
SMAAS	9
<ul style="list-style-type: none"> • ABRIGO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES • ALBERGUE NOTURNO • FAMILIA ACOLHEDORA • ILPIs • MEDIDAS SOCIO EDUCATIVAS • MIGUILIM • PROMETI • REPUBLICA REVIVER - AÇÕES POP RUA • SOSF 	
SMADC	2
<ul style="list-style-type: none"> • BENVINDA • BH CIDADANIA/AGENTE DE CIDADANIA 	
SMAES	1
<ul style="list-style-type: none"> • SUPERAR 	
SMED	3
<ul style="list-style-type: none"> • BOLSA ESCOLA • ESCOLA ABERTA • PROGRAMA NACIONAL DE INCLUSÃO DE JOVENS 	
SMPS	2
<ul style="list-style-type: none"> • BOLSA FAMILIA • NIAT 	
SMSA	4
<ul style="list-style-type: none"> • ATENÇÃO A CRIANÇA E AO ADOLESCENTE • BH VIDA • PREVENÇÃO AIDS • SAÚDE MENTAL 	
Total	21

Fonte: Elaboração própria

5.7.2.4 Perfil Universalizante-Territorial (Perfil 4 - Misto)

O perfil 4 também é um perfil misto e reúne treze programas. Diferentemente do perfil anterior, o perfil extremo dominante é o “Universalizante”. Comparativamente com o perfil dominante este perfil já incorporou algumas noções de injustiça, se propondo a tratar o desrespeito, a dominação cultural, o não reconhecimento e a privação material. Apesar de tê-los incorporado nem sempre os tem como referência principal indicando uma relação mais tênue que nos perfis 1 e 3. O desrespeito é o único tipo de injustiça em que a categoria “referência” prevalece às demais. Cabe destacar o fato de não tratar as injustiças relacionadas à exploração e à marginalização econômica.

Figura 20 – Distribuição dos elementos referidos aos tipos de INJUSTIÇA SOCIAL (FRASER) para os Programas da PBH classificados no Perfil Misto 4 – Universalizante-Territorial

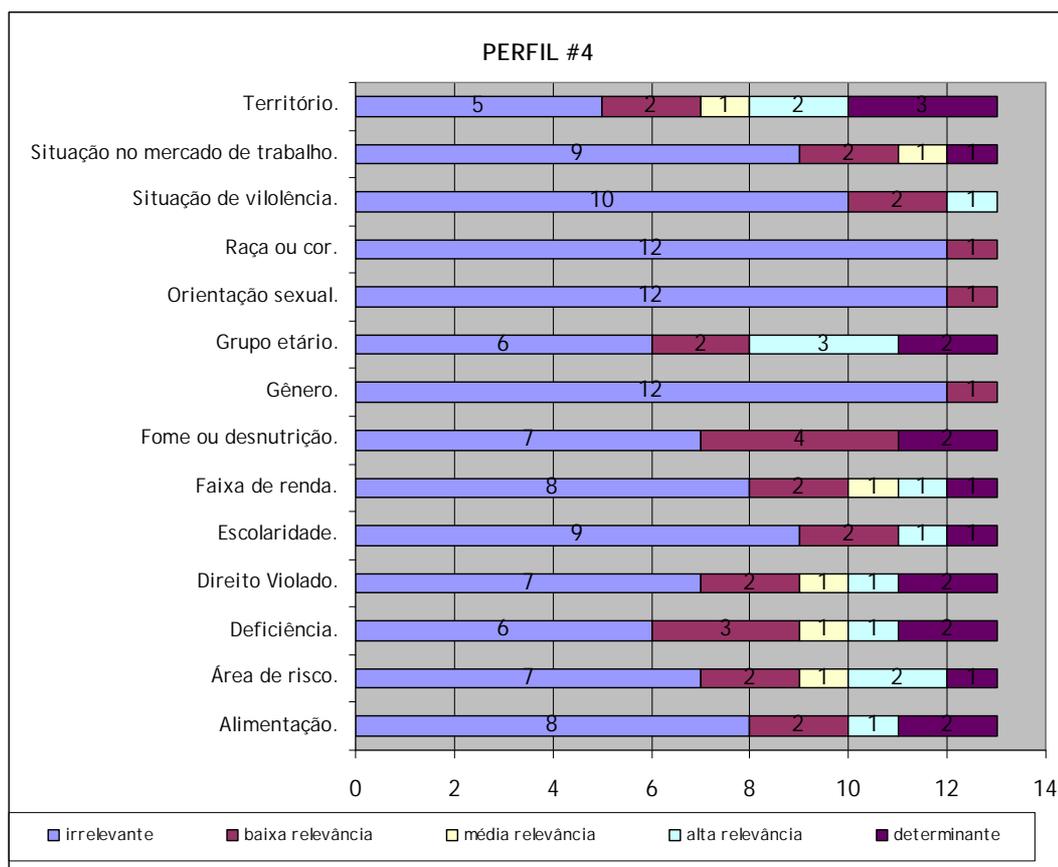


Fonte: Elaboração própria

No que se refere ao acesso dos indivíduos e das famílias, os programas são, em sua maior parte, universais. A pesquisa indica que a existência de requisitos para acesso não é discriminante deste perfil, eles podem ou não existir. A única variável relativa às características do indivíduo ou família que é considerada relevante é a variável “território”, o que figura como um elemento de priorização na ação destes programas que são eminentemente universais. Dentre as variáveis relativas ao acesso, seis delas não discriminam o perfil, dado que a frequência entre a categoria irrelevante e as categorias que indicam relevância é igual ou muito próxima. Isto indica que podem estar sendo consideradas como requisito de acesso em alguns casos deste perfil: área de risco, deficiência, direito violado, fome ou desnutrição, grupo etário e ser atendido por outro programa/serviços da PBH (ex.: escola municipal, entidades conveniadas, saúde) ou por entidades beneficiadas pela PBH. As demais variáveis (somam treze) são consideradas irrelevantes na definição do acesso, a saber: alimentação inadequada, nível de escolaridade, faixa de renda, gênero, orientação

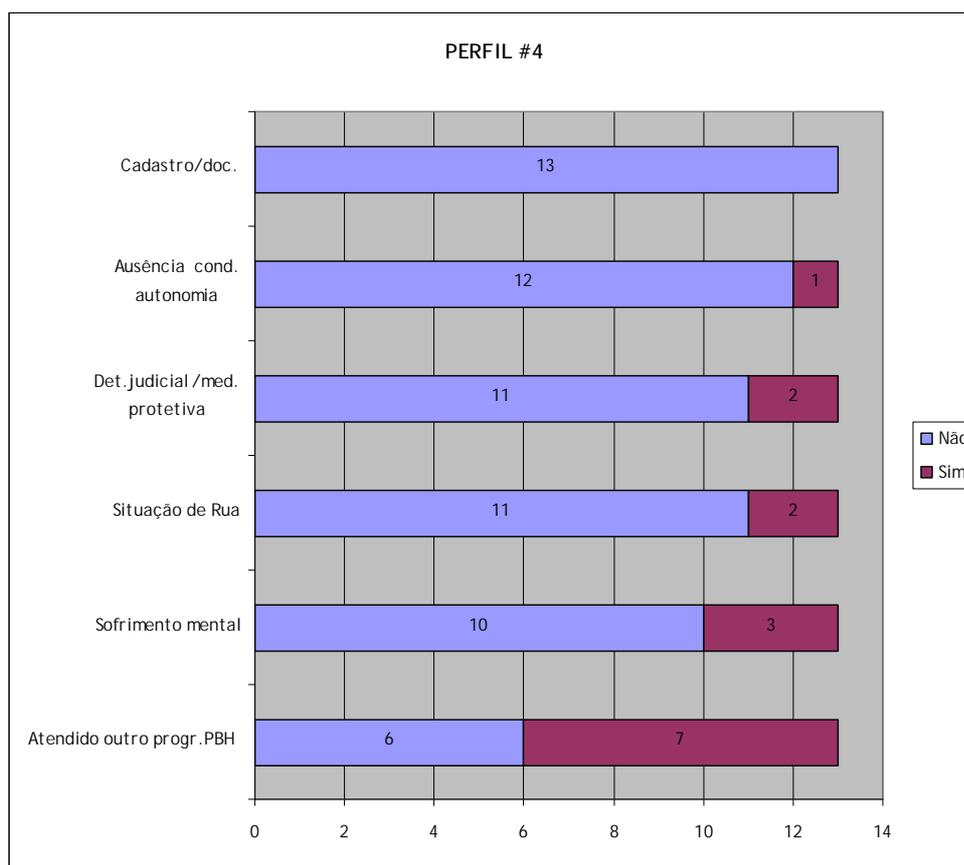
sexual, raça e cor, situação de violência, situação no mercado de trabalho, sofrimento mental, situação de rua, existência de determinação judicial ou medida protetiva, ausência de condições para adquirir autonomia e ser cadastrada ou estar de posse de documentação específica.

Figura 21 - Distribuição dos elementos de acesso dos indivíduos e famílias aos Programas Sociais da PBH, classificados no Perfil Misto 4 – Universalizante-Territorial



Fonte: Elaboração própria

Figura 22 - Distribuição dos elementos característicos do indivíduo, segundo sua consideração para inserção no programa, de acordo com a classificação dos Programas Sociais da PBH, classificados no Perfil Misto 4 – Universalizante-Territorial

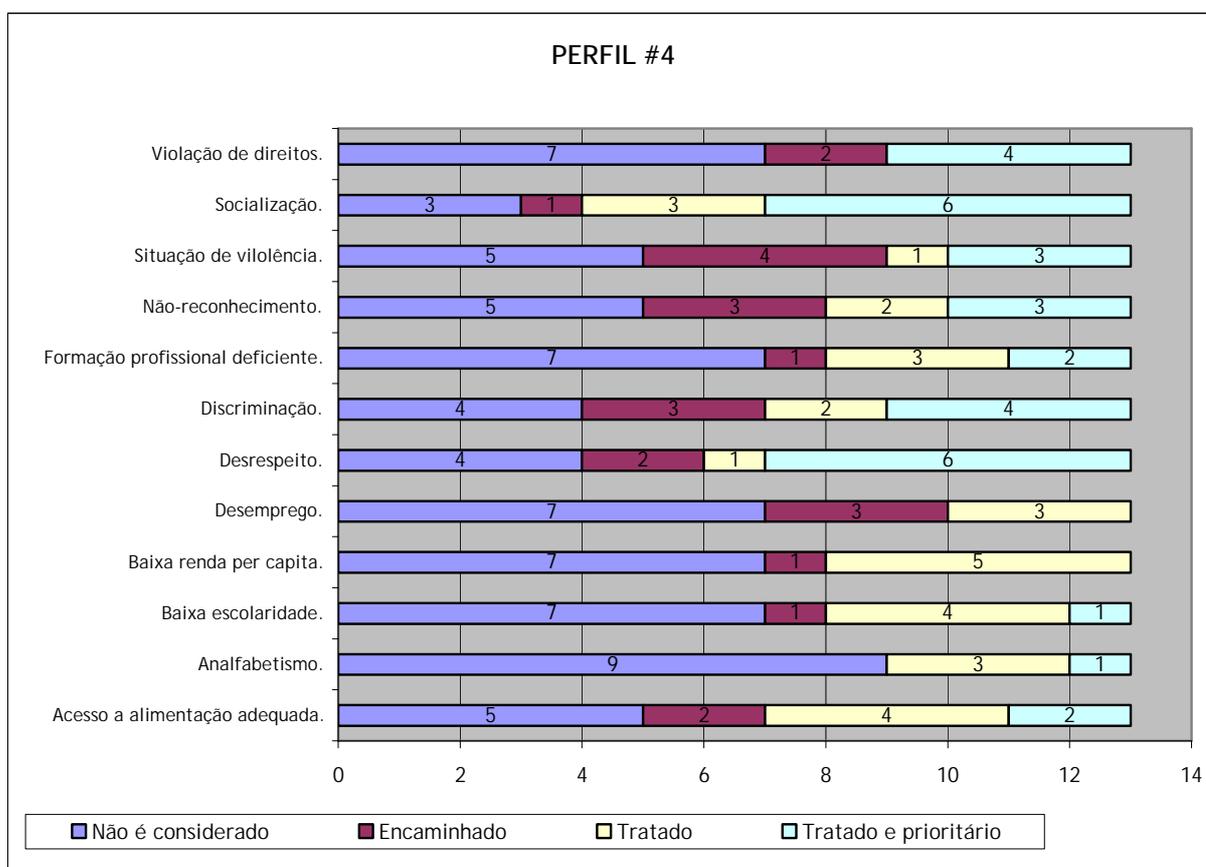


Fonte: Elaboração própria

Neste perfil os programas caracterizam-se como intersetoriais, tratam diretamente com os indivíduos e as famílias beneficiadas, não envolvem atividades de comercialização e atuam com um único foco. No que diz respeito aos aspectos que o programa se propõe a tratar, destaca-se, neste perfil, o número de variáveis que apresentam um equilíbrio entre as categorias “não considera” e “trata” e que, portanto, não discriminam o perfil. No conjunto de 19 variáveis, 8 encontram-se nesta situação, ou seja, não são discriminantes do perfil: baixa escolaridade; baixa renda; desemprego; formação profissional deficiente; violação de direitos; reconstituição e/ou fortalecimento dos vínculos familiares; acesso arte, cultura, esporte e lazer; e, formação em direitos humanos e de cidadania. São ainda aspectos não considerados pelos programas deste perfil: analfabetismo; modo de vida saudável; sofrimento mental; acesso a medicamentos, tratamento médico e/ou

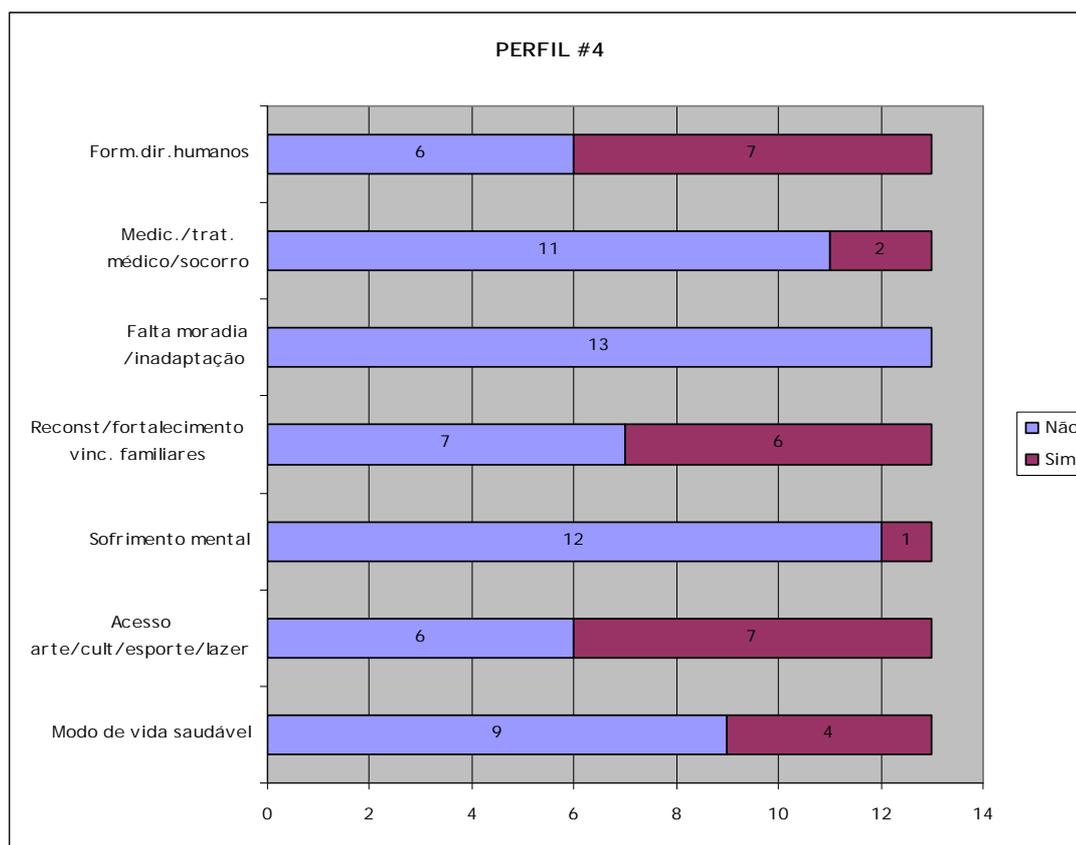
socorro médico; e, falta de moradia ou inadaptação para viver com a família. Destacam-se, contudo, como objetos destes programas: acesso à alimentação adequada, desrespeito, discriminação, não-reconhecimento, situação de violência e a socialização. Este perfil apresenta um conjunto de característica bastante coerente com o eixo do reconhecimento.

Figura 23 - Distribuição dos elementos que o programa procura remediar/promover, de acordo com a classificação dos Programas Sociais da PBH, referentes ao Perfil Misto 4 – Universalizante-Territorial



Fonte: Elaboração própria

Figura 24 - Distribuição dos elementos de OUTROS aspectos que os programas procura remediar/promover, de acordo com a classificação dos Programas Sociais da PBH, referentes ao Perfil Misto 4 – Universalizante-Territorial



Fonte: Elaboração própria

Neste perfil encontramos 50% dos programas da Secretaria Municipal de Educação que participaram da amostra, e 37,5 e 60% no caso das secretarias municipais adjuntas de Direitos de Cidadania e Esportes. Também têm programas neste perfil a Secretaria Municipal de Saúde, a Fundação Municipal de Cultura, e as Secretarias Adjuntas de Abastecimento e de Assistência Social. A análise dos programas revela que além do território, grupo etário e deficiência podem ser elementos de caracterização de grupos e priorização da ação neste perfil.

Quadro 14 - Programa da PBH classificados no Perfil Misto 4 – Universalizante-Territorial

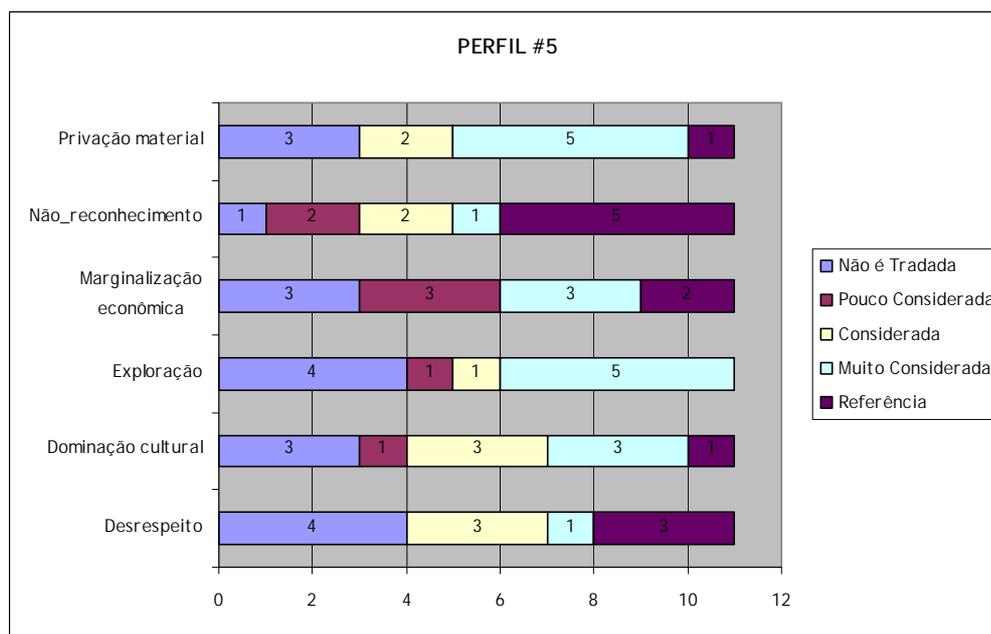
FMC	1
• ARENA DA CULTURA	
SMAAB	1
• RESTAURANTE POPULAR	
SMAAS	1
• PLANTÃO SOCIAL	
SMADC	3
• CONEXÃO BH CIDADÃ	
• PROCON	
• SERVIÇO DE ATENDIMENTO INTEGRADO AO CIDADÃO	
SMAES	3
• CORRIDA RÚSTICA PESSOAS PORTADORAS DE DEFICIÊNCIA	
• PROMOÇÃO E DEMOCRATIZAÇÃO DA PRÁTICA ESPORTES	
• VIDA ATIVA	
SMED	3
• BH PARA CRIANÇAS	
• BH SEM ANALFABETOS	
• INCLUSÃO DIGITAL	
SMSA	1
• SAMU	
Total	13

Fonte: Elaboração própria

5.7.2.5 Perfil Territorial Identitário (Perfil 5 - Misto)

No perfil misto 5 não consideramos que haja um perfil extremo dominante, diferentemente dos dois casos anteriores. Todos os tipos de injustiça foram incorporados neste perfil. A variável “não-reconhecimento” é a única que apresenta maior frequência na categoria referência.

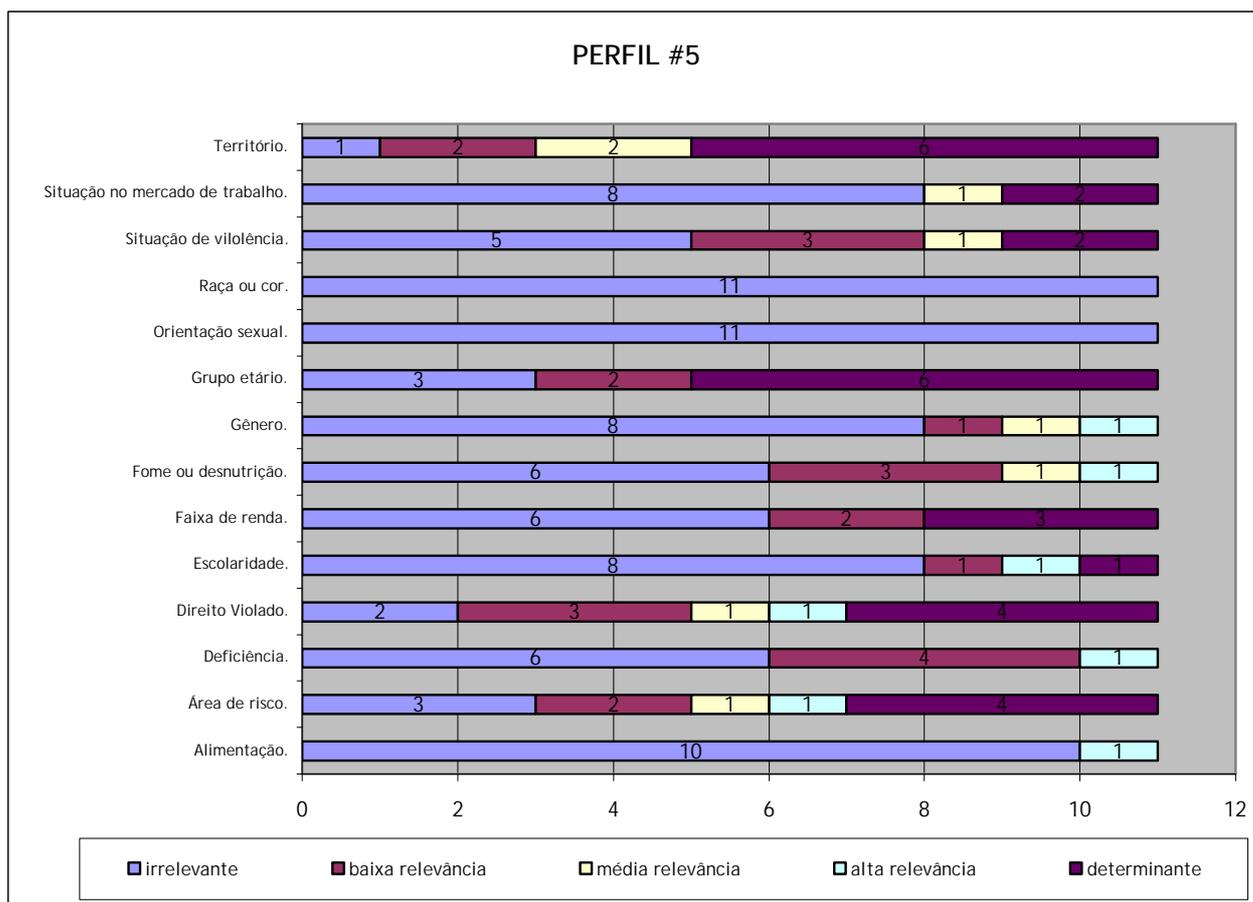
Figura 25 – Distribuição dos elementos referidos aos tipos de INJUSTIÇA SOCIAL (FRASER) para os Programas da PBH classificados no Perfil Misto 5 – Territorial Identitário



Fonte: Elaboração própria

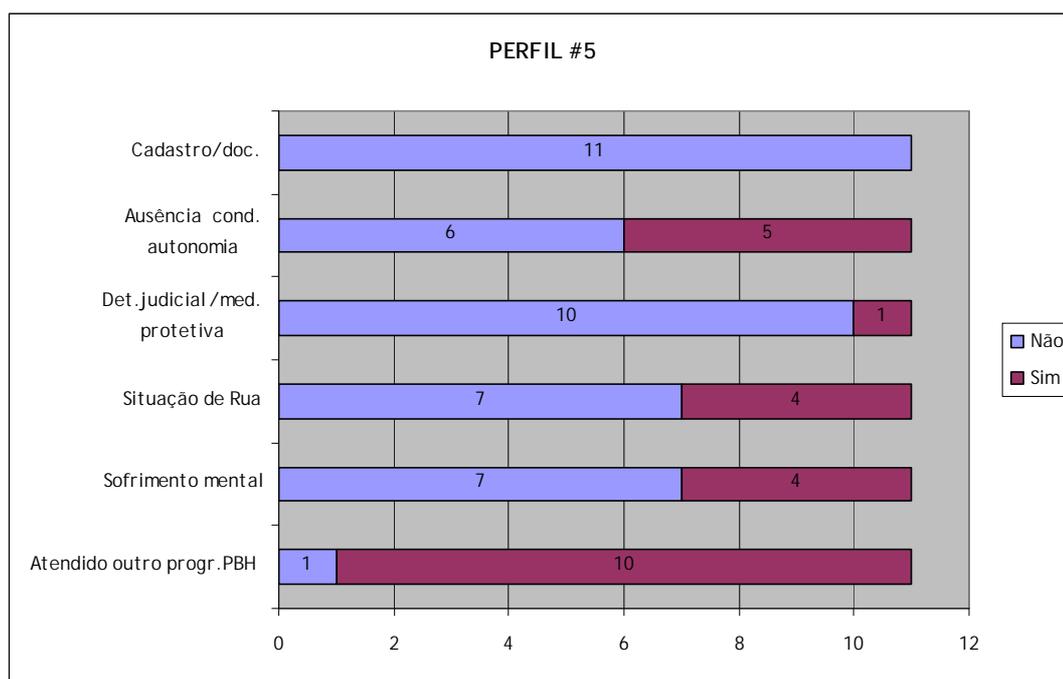
O caráter universal do acesso aos programas também não pode ser considerado como uma variável discriminante do perfil, no entanto, a existência de requisitos para o acesso de indivíduos e famílias aos programas prevalece. São considerados no acesso as seguintes variáveis: área de risco, direito violado, grupo etário, território e ser atendido por outro programa/serviços da PBH (ex.: escola municipal, entidades conveniadas, saúde) ou por entidades beneficiadas pela PBH. São irrelevantes: o acesso à alimentação adequada, o nível de escolaridade, gênero, orientação sexual, raça ou cor, situação no mercado de trabalho, estar em sofrimento mental, situação de rua, existência de determinação judicial ou medida protetiva e ser cadastrada ou estar de posse de documentação específica. Não são discriminantes: deficiência, faixa de renda, fome ou desnutrição, situação de violência e ausência de condições para adquirir autonomia.

Figura 26 - Distribuição dos elementos de acesso dos indivíduos e famílias aos Programas Sociais da PBH, classificados no Perfil Misto 5 – Territorial Identitário



Fonte: Elaboração própria

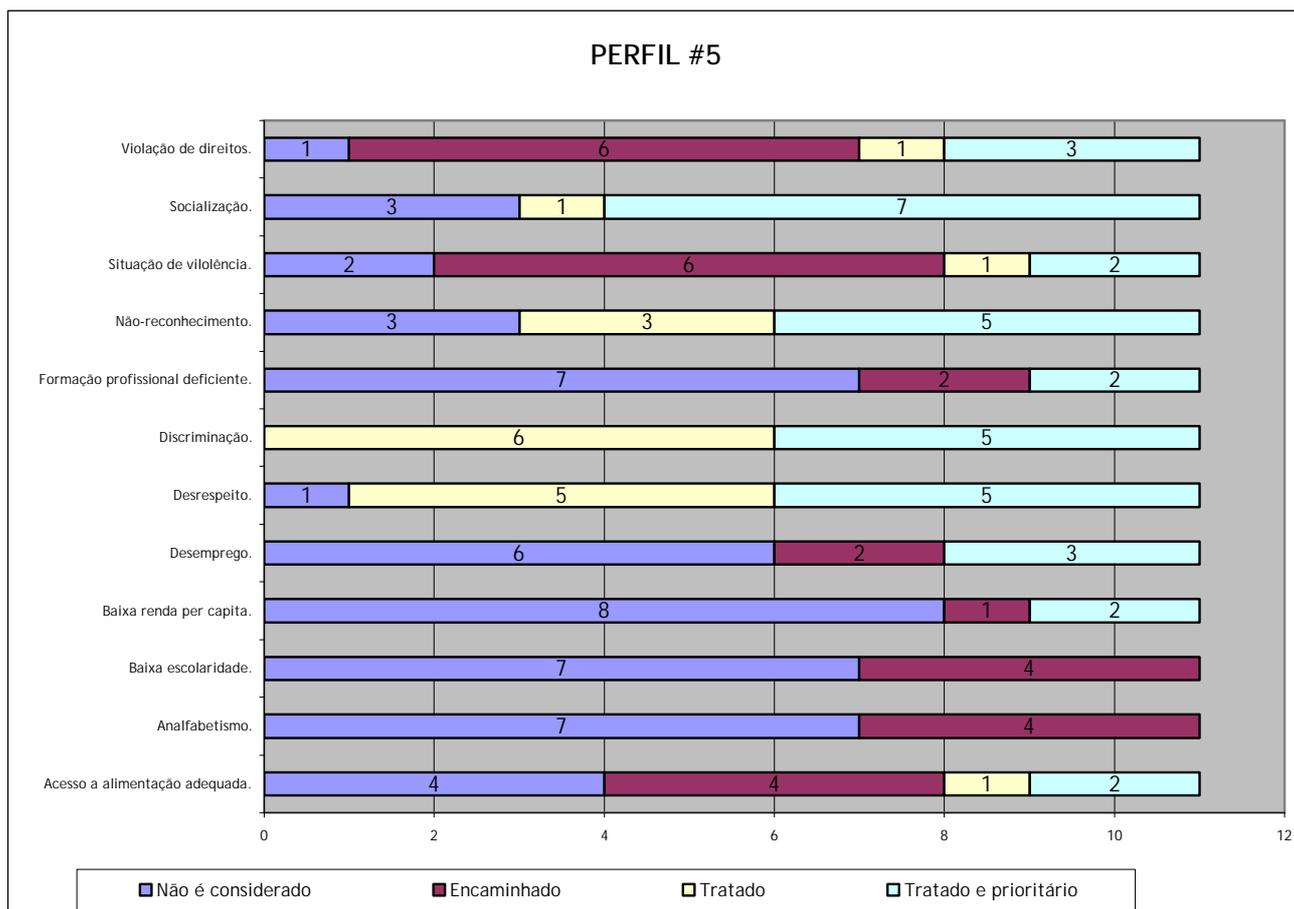
Figura 27 - Distribuição dos elementos característicos do indivíduo, segundo sua consideração para inserção no programa, de acordo com a classificação dos Programas Sociais da PBH, classificados no Perfil Misto 5 – Territorial Identitário



Fonte: Elaboração própria

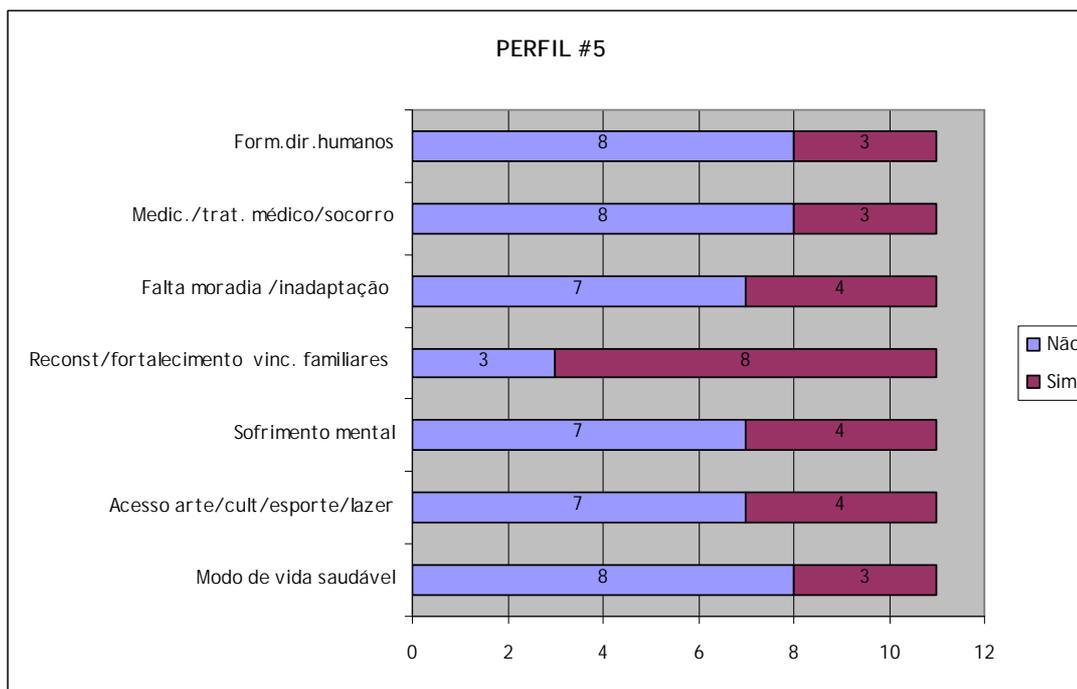
Os programas deste quinto perfil caracterizam-se como intersetoriais. Como no caso do segundo perfil, o contato com o público nestes casos nem sempre é direto, e esta variável não discrimina o perfil. Neste caso as variáveis que não são consideradas são: analfabetismo; baixa escolaridade; baixa renda; formação profissional deficiente; modo de vida saudável; acesso arte, cultura, esporte e lazer; sofrimento mental; acesso a medicamentos, tratamento médico e/ou socorro médico; falta de moradia ou inadaptação para viver com a família; e, formação em direitos humanos e de cidadania. As variáveis “acesso à alimentação adequada” e “desemprego” não discriminam este perfil. As variáveis “desrespeito”, “discriminação”, “não reconhecimento”, “socialização” e “reconstituição e/ou fortalecimento dos vínculos familiares” destacam-se como aquelas com elevada frequência de respostas nas categorias “tratado” e “tratado e prioritário” ou “sim”. Já nos casos de situação de violência e violação de direitos aparecem em destaque com grande índice de encaminhamentos.

Figura 28 - Distribuição dos elementos que o programa procura remediar/promover, de acordo com a classificação dos Programas Sociais da PBH, referentes ao Perfil Misto 5 – Territorial Identitário



Fonte: Elaboração própria

Figura 29 - Distribuição dos elementos de OUTROS aspectos que os programas procura remediar/promover, de acordo com a classificação dos Programas Sociais da PBH, referentes ao Perfil Misto 5 – Territorial Identitário



Fonte: Elaboração própria

A maioria dos programas deste perfil (64%) é da Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social, estando os demais casos dispersos na Secretaria de Saúde, na Secretaria de Direitos de Cidadania e na Fundação Municipal de Cultura. Interessante observar que a concentração neste perfil das atividades da assistência social voltadas para o trabalho.

Quadro 15 - Programa da PBH classificados no Perfil Misto 5 – Territorial Identitário

FMC	2
<ul style="list-style-type: none"> • OFICINAS DE ARTE E CULTURA • PROGRAMA PARA JOVENS - AÇÕES CULTURAIS 	
SMAAS	7
<ul style="list-style-type: none"> • ABORDAGEM POP RUA • ABRIGAMENTO • CRIANÇA PEQUENA • FORMAÇÃO PROFISSIONAL • GRUPO DE CONVIVÊNCIA DE IDOSOS • SERVIÇO DE FORMAÇÃO SOCIOPROFISSIONAL • SERVIÇO DE INSERÇÃO EM ATIVIDADES PRODUTIVAS 	
SMADC	1
<ul style="list-style-type: none"> • CAVIV 	
SMSA	1
<ul style="list-style-type: none"> • ATENÇÃO E PREVENÇÃO A VIOLÊNCIA DOMESTICA E SEXUAL 	
Total	11

Fonte: Elaboração própria

5.7.3 ALGUMAS CONSIDERAÇÕES GERAIS

Diferentemente do que esperávamos, o espectro que mais se revelou da análise pelo método GoM foi definido pelo binômio Focalização x Universalização. O que isto parece nos revelar é uma tensão instaurada na própria definição da função social do Estado, especialmente, como já vimos, quando da implantação do Plano *Beveridge* e, depois, com a crise do Estado do Bem Estar Social e a crítica neoliberal. O interessante é que à medida que nos afastamos dos dois perfis extremos, vão ganhando importância outros dois elementos, a saber: o identitário e o territorial. Isto nos indica que estes temas se revelam sim como diferenciadores do foco dos programas, numa realidade onde a exclusão se coloca como um eixo estruturador das políticas sociais.

Fazendo uma análise comparativa dos perfis, verificamos que quando nos referimos às questões relativas à injustiça ao seguirmos em direção ao centro do espectro: tendo ainda as categorias ligadas ao reconhecimento ganham destaque. Ainda no eixo das injustiças, é interessante destacar que é a privação material o tipo de injustiça distributiva que vai se destacar. Esta constatação nos leva a pensar na importância da percepção da pobreza como eixo vertebrador mesmo na estruturação de nossas políticas sociais. Apesar da evolução (anteriormente analisada) em

direção à adoção do conceito de exclusão, sua multidimensionalidade ainda é muito presente.

Quadro 16 – Caracterização Geral dos Perfis por Eixo de Análise

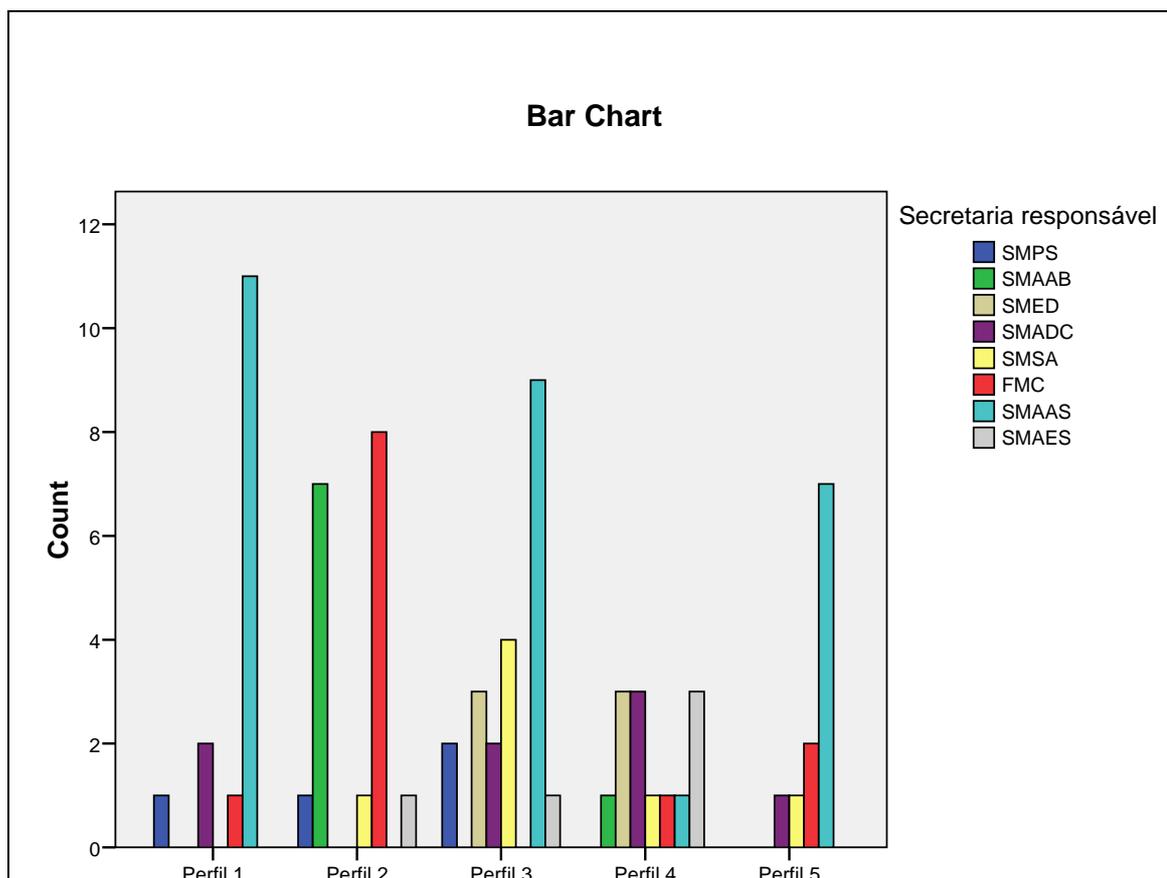
Perfil	1	2	3	4	5
Tipo	Puro	Puro	Misto	Misto	Misto
Nome	Focalizante-Territorial	Universalizante	Focalizante-identitário	Universalizante-territorial	Territorial-identitário
Tipos de injustiça	Considera todos	Não trata	Prevalecem privação material, marginalização econômica, não-reconhecimento e desrespeito	Não trata marginalização econômica e privação	Considera todos com destaque ao não-reconhecimento
Variáveis definidoras do acesso aos programas	Em sua maioria relevantes.	Em sua maioria irrelevantes	De forma geral, perdem relevância em relação ao perfil 1, destaca-se: acesso a alimentação adequada e território.	Única variável relevante é território.	Destacam-se área de risco e território, direito violado, grupo etário e atendimento por outros programas da PBH
Objetos de intervenção	Prioriza do tratamento. Quando não trata encaminha. Encaminhamentos estão mais ligados a formação profissional, de semprego, baixa renda, baixa escolaridade, analfabetismo e acesso a alimentação adequada.	Destacam-se a socialização, alimentação e acesso a arte, cultura, esporte e lazer. Não foca no tratamento.	Perdem relevância em relação ao perfil 1 os violação de direitos, situação de violência, não reconhecimento e desrespeito.	A dimensão tratamento ganha relevância de uma forma geral, especialmente se comparada ao perfil 2.	Destaca-se o tratamento a socialização, não reconhecimento, discriminação e desrespeito.
Temática prevalecte	Assistência social	Abastecimento e Cultura	Política social, Educação, Saúde e Assistência Social	Educação, Direitos de Cidadania e Esportes	Assistência social

Fonte: Elaboração própria

Quanto ao acesso aos programas, observamos que os dois extremos têm comportamentos opostos, enquanto o extremo focalizante tem como elemento estratégico definição de critérios de acesso, o extremo universalizante as considera, de uma forma geral, irrelevantes. Esta observação reforça a consistência da tipologia aqui criada. Destacamos a importância da questão espacial, contida nas variáveis

“território” e “risco”, quando nos deslocamos do extremo universal em direção ao centro. Estas observações possibilitam que criemos uma imagem mais clara dos perfis como nos mostra o quadro síntese acima.

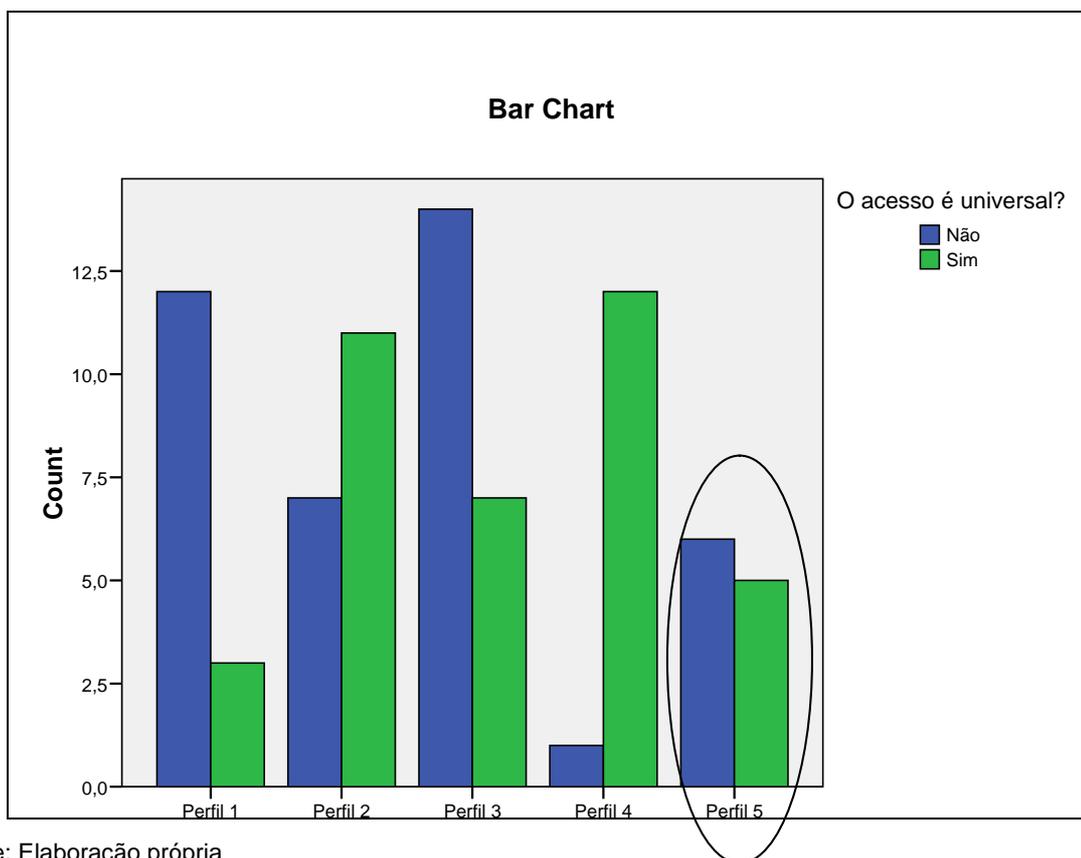
Figura 30 – Distribuição dos Programas segundo as Temáticas por perfil



Fonte: Elaboração própria

Faremos a seguir uma avaliação e análise mais específica no que tange a algumas variáveis. A variável referente ao acesso universal só não discrimina o perfil 5. Nos demais sempre há a predominância de uma das categorias.

Figura 31 – Acesso universal por perfil



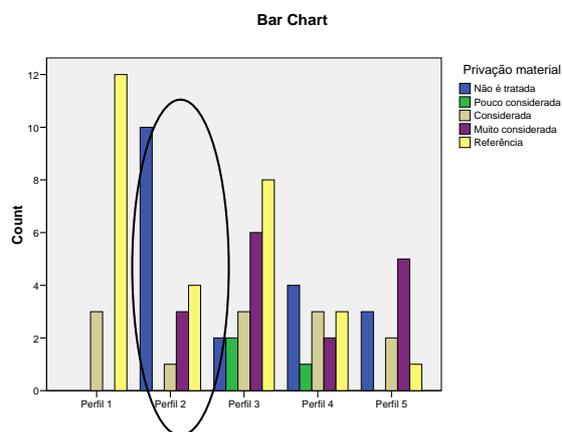
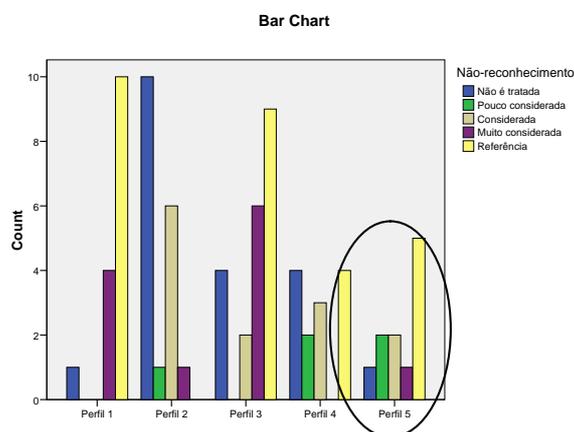
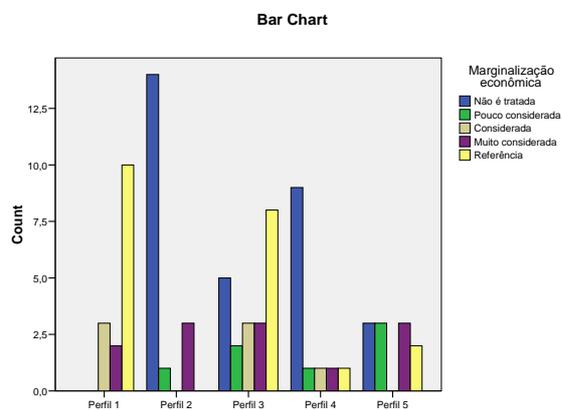
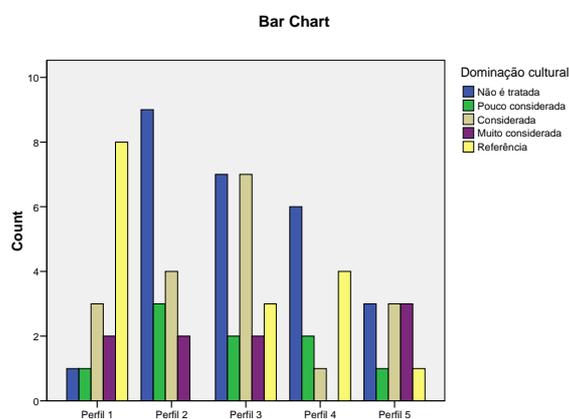
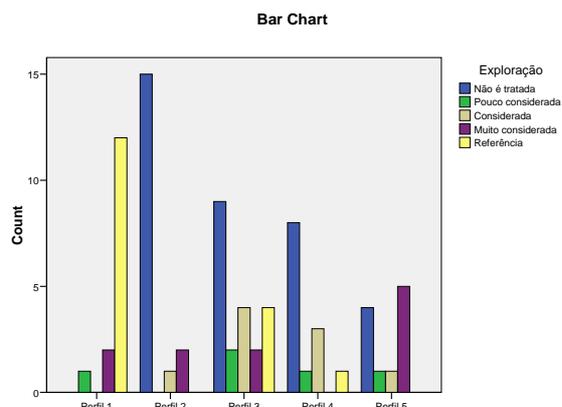
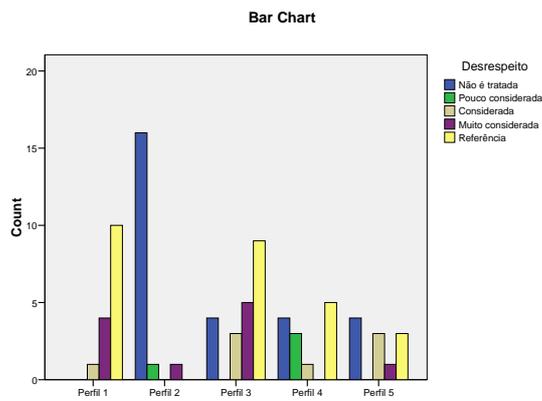
Fonte: Elaboração própria

Destacamos que, mesmo não sendo a referência para a definição dos perfis, a percepção das injustiças nos apresenta certas peculiaridades, sobretudo em dois perfis: no perfil universalizante (2), onde a privação material é a única variável deste grupo que ganha destaque, e no perfil territorial-identitário (5) onde o mesmo acontece com a variável não-reconhecimento. Nos demais perfis é interessante observar que, nos perfis focalizantes (1 e 3), as variáveis ligadas ao tema injustiça no eixo redistribuição e no eixo reconhecimento, não adquirem peso diferenciado que nos permita assumir a existência de um viés. No entanto, *no perfil universalizante-territorial (4), a despeito da existência de variáveis nos dois eixos, há uma predominância para o eixo do reconhecimento*. Estas observações são ilustradas pela figura a seguir.

Figura 32 – Importância dos tipos de injustiça por Perfil

Eixo Reconhecimento

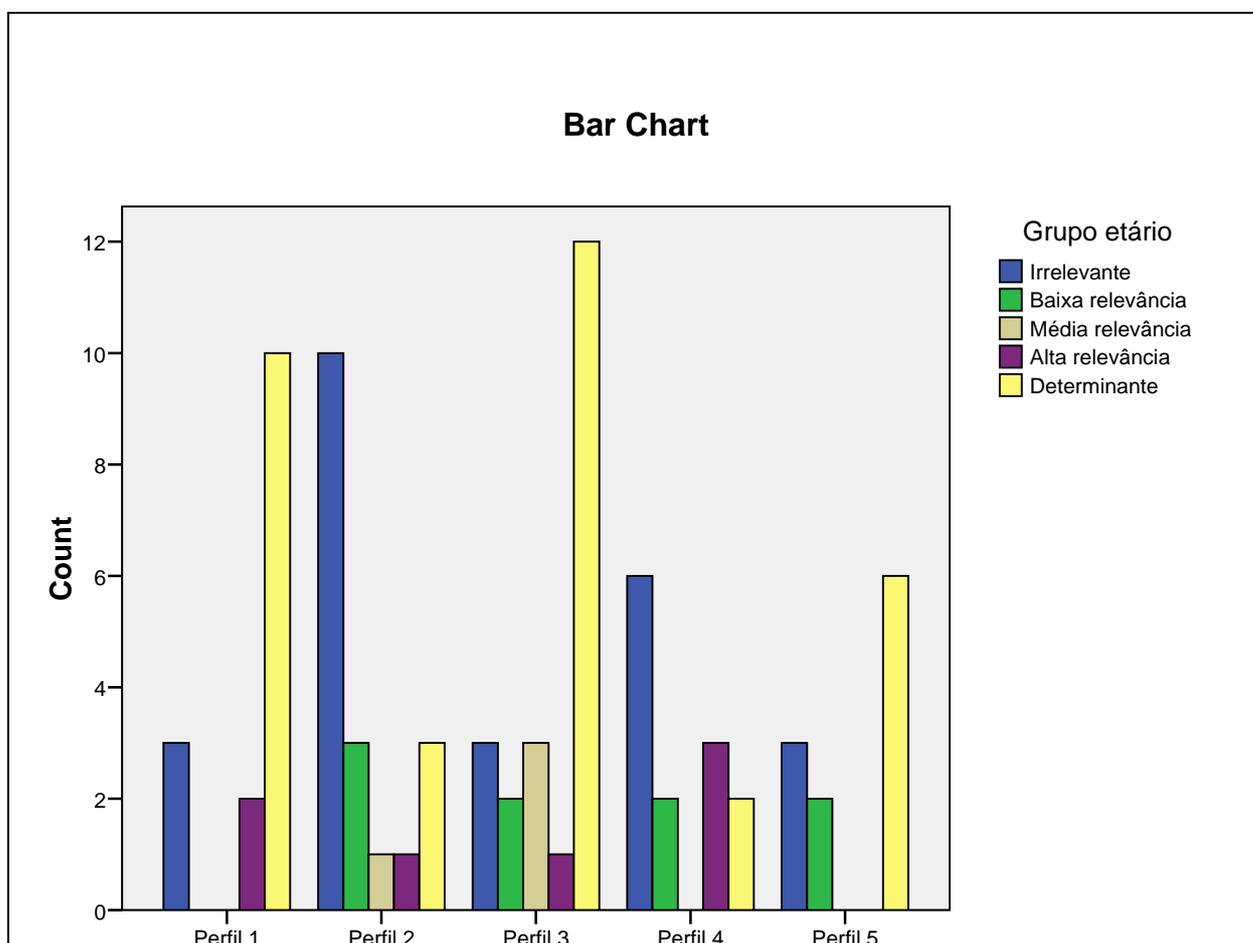
Eixo Redistribuição



Fonte: Elaboração própria

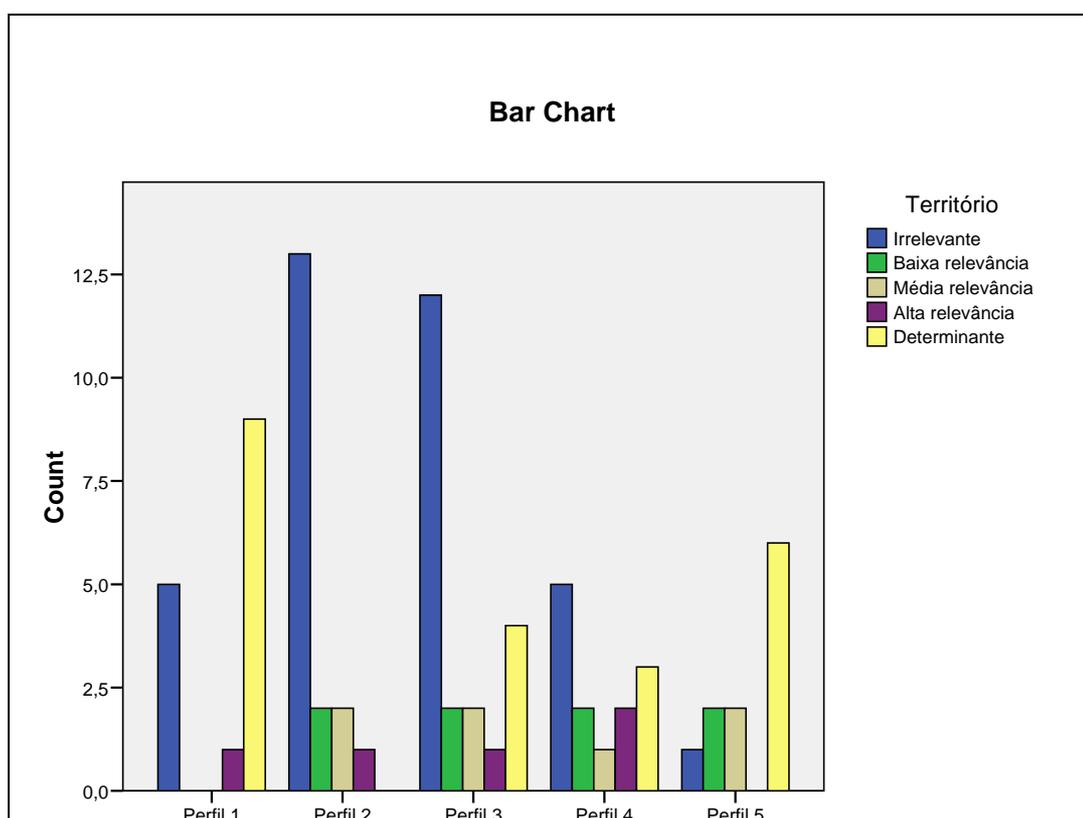
Ao analisarmos os determinantes no que tange ao acesso, observamos *que a variável “grupo etário” apresenta ocorrências na categoria determinante em todos os perfis*, revelando ser este um critério importante para os programas sociais da PBH. *A baixa frequência de respostas que dão relevância as variáveis gênero, orientação sexual e raça/cor dificultaram no sentido de que obtivéssemos caracterizações do comportamento das mesmas por perfil.* Esta frequência baixa pode estar nos indicando, de fato, que estes elementos apesar de cruciais no que tange ao tema do reconhecimento, ainda não se consolidaram efetivamente em termos das políticas sociais aqui analisadas.

Figura 33 – Grupo etário como determinante de acesso, por perfil



Fonte: Elaboração própria.

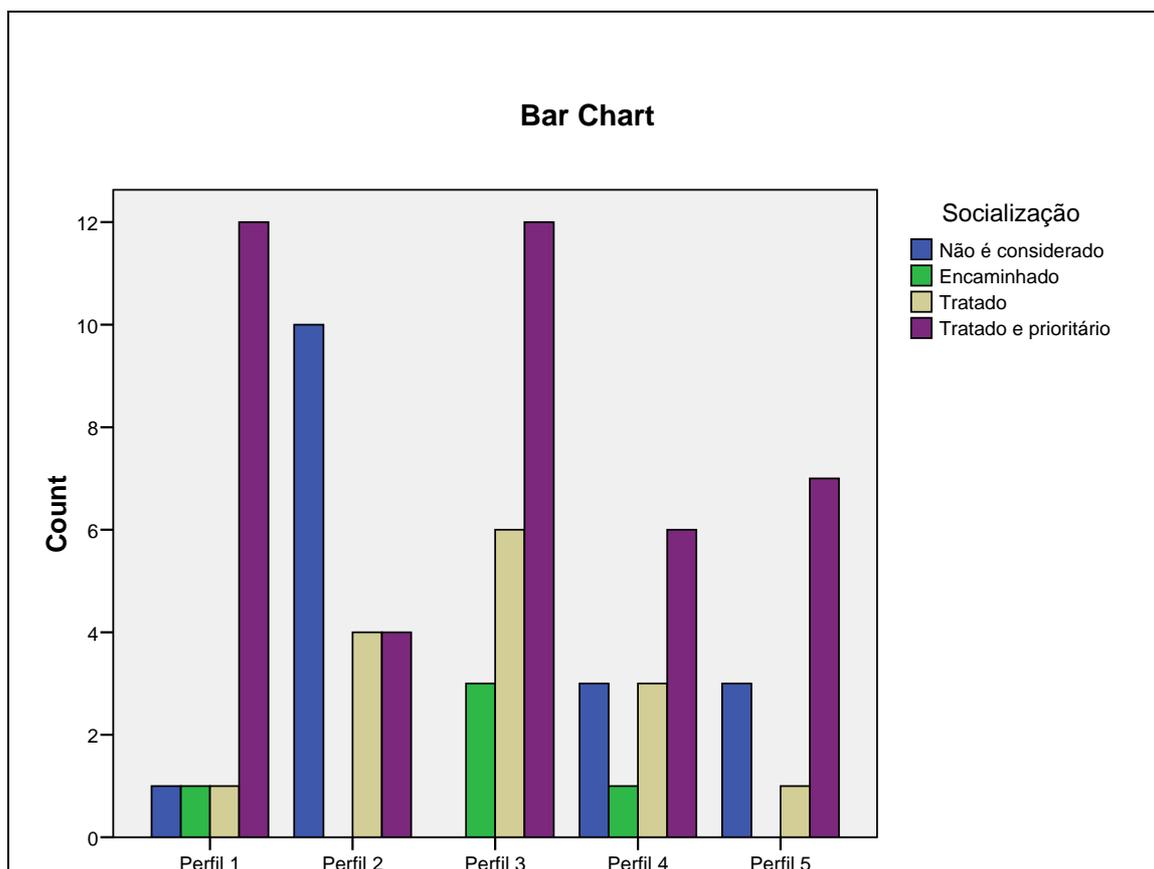
Figura 34 - Território como determinante de acesso, por perfil



Fonte: Elaboração própria.

Quanto aos itens que destacamos como objeto de intervenção dos programas nos chamou atenção a *socialização*, pois em todos os perfis encontramos a categoria tratada e prioritária.

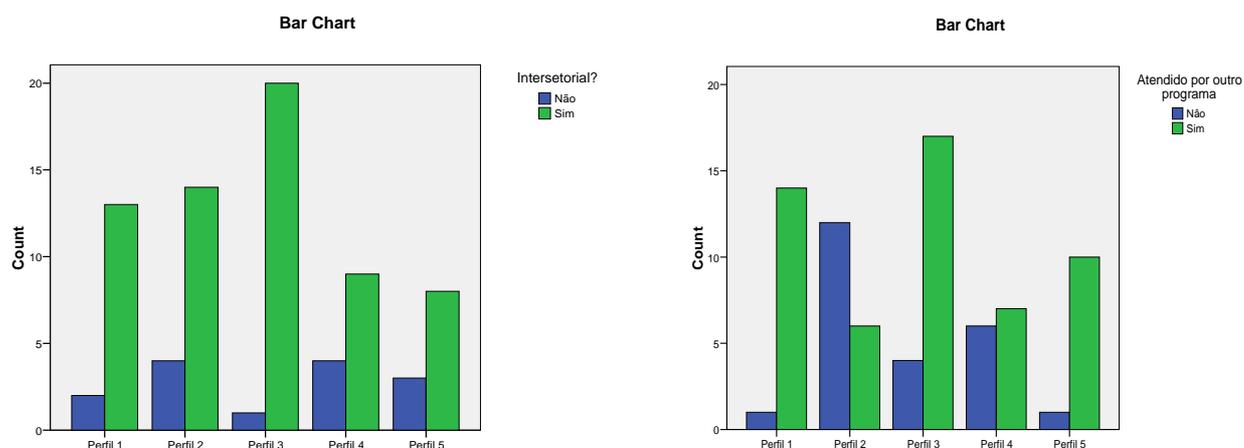
Figura 35 – Socialização por perfil



Fonte: Elaboração própria.

Todos os programas se dizem intersetoriais. A intersectorialidade inserida como eixo, desde a reforma administrativa de 2001, foi incorporada ao discurso dos gestores, mesmo que isto não seja um indicativo de que esteja sendo, de fato, efetivada. Esta afirmação é reforçada pela importância dada à relação com outros programas da PBH, como uma variável relevante na definição do acesso. Como mostra a figura abaixo.

Figura 36 – Intersetorialidade e Relação com Outros Programas da PBH



Fonte: Elaboração própria.

Por fim, consideramos essencial comparar a distribuição dos perfis por Secretaria. Na temática do abastecimento prevalecem os programas de perfil universalizante (87,5%). Esta característica pode ser atribuída ao grande número de atividades dedicadas a comercialização, de forma geral, sem restrições ao acesso. A cultura também se concentra neste mesmo perfil. A ausência de restrições ao acesso é necessária às ações de difusão cultural. A alteração neste se dá, justamente, nos projetos intersetoriais (BH Cidadania, Socialização e Programa para Jovens). É interessante o “duplo foco” das ações destas Secretarias: beneficiam, ao mesmo tempo, o usuário e o fornecedor (feirante, permissionário, artista).

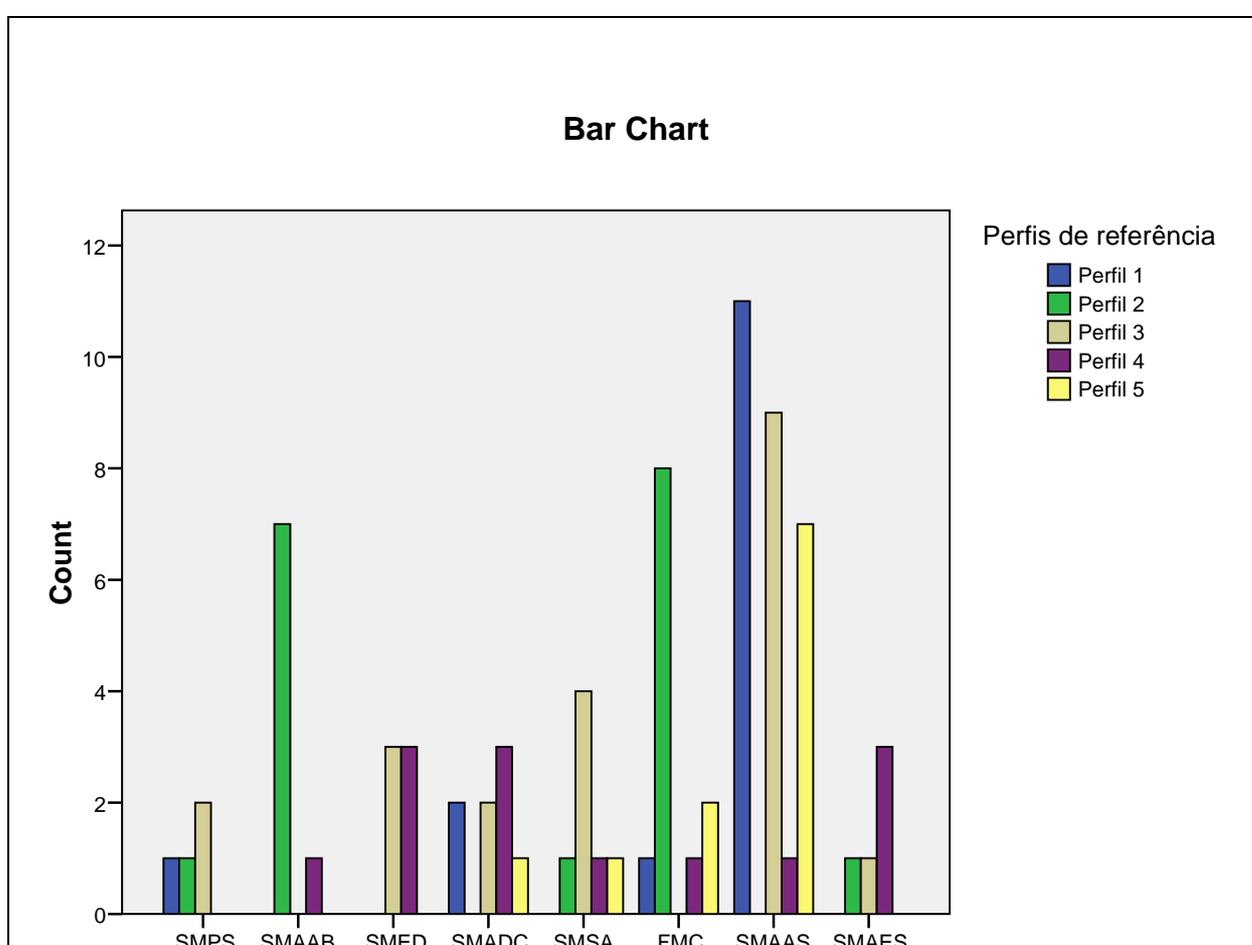
Quadro 17 – Distribuição dos Programas por temática e perfis

Perfil	Perfil 1	Perfil 2	Perfil 3	Perfil 4	Perfil 5	Total
Tipo	Puro	Puro	Misto	Misto	Misto	
Nome	Focalizante-Territorial	Universalizante	Focalizante-identitário	Universalizante-territorial	Territorial-identitário	
SMPS	1	1	2	0	0	4
SMAAB	0	7	0	1	0	8
SMED	0	0	3	3	0	6
SMADC	2	0	2	3	1	8
SMSA	0	1	4	1	1	7
FMC	1	8	0	1	2	12
SMAAS	11	0	9	1	7	28
SMAES	0	1	1	3	0	5
Total	15	18	21	13	11	78

Fonte: Elaboração própria.

Como a Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social responde por 35,9% dos programas da amostra, esta temática apresentou a maior frequência em três perfis (1, 3 e 5). Apesar do maior número de programas no perfil 1, podemos dizer que a distribuição entre os perfis foi equilibrada. No perfil 1, destacam-se os programas, da proteção básica ou especial, que têm no território um elemento importante na operacionalização do programa. No perfil 3 os programas são de proteção especial. Já no perfil 5 destacam-se as ações voltadas para a formação profissional, prevalecendo ações de proteção básica.

Figura 37 – Perfis por Estrutura Organizacional da PBH



Fonte: Elaboração própria.

Educação e Saúde revelam uma tendência central no espectro focalizante x universal. Na educação especificamente não identificamos programas de perfis puros. Na Secretaria de Direitos de Cidadania e Esportes, as ações voltadas para o território são determinantes na alteração de um perfil universal.

Neste conjunto de considerações fica evidente a multidimensionalidade das ações da Prefeitura, que apresenta uma maior concentração de programas nos perfis mistos.

Uma conclusão que para nós se reveste de suma relevância teórica: de fato, pelos dados aqui analisados, é possível afirmar e confirmar empiricamente que reconhecimento e redistribuição estão imbrincados nas políticas sociais da PBH. A despeito da prevalência do eixo redistributivo, especialmente no que tange à ênfase e à preocupação com a exclusão (que realmente figura com estruturadora da agenda), o eixo do reconhecimento cresce ganha importância na parte central de nosso espectro, como fica evidente na preocupação com a violência e violação de direitos como condições de acesso e objetos de “tratamento”.

6 CONCLUSÃO

Ao terminar nosso percurso pelas políticas sociais apresentamos nossas observações finais. Pretendemos expor a seguir a diversidade de considerações apuradas ao longo desta dissertação destacando, sempre que possível, os elementos analíticos apontados por Levin (1997) como referenciais para compreender as ações governamentais: as questões institucionais, a estrutura organizacional e os programas.

Primeiramente, o resgate da trajetória das políticas sociais no Brasil e no município nos permite dizer que a Constituição de 1988 e toda a legislação complementar dela emanada como, por exemplo, a NOB/SUAS, são marcos institucionais importantes na percepção da função e na organização da ação social do município. A preocupação declarada na Constituição com a pobreza, a desigualdade e com a ausência de preconceitos, colocam as questões redistributivas e identitárias na agenda das políticas sociais no país e conseqüentemente no município. Da Carta Magna Belo Horizonte também recebe a orientação para organização das políticas sociais do município a partir da dimensão temática (saúde, assistência social, educação, cultura, esportes etc.) e a incorporação da dimensão dos grupos de atenção (crianças, pessoas idosas, pessoas com deficiência, desamparados, dentre outros) com um recorte transversal nas políticas sociais. A NOB/SUAS orienta a Assistência Social na adoção da matricialidade da família e do território como referência para sua ação socioassistencial.

No entanto, não podemos dizer que a gestão municipal das políticas sociais somente reflete o padrão nacional. No processo de descentralização ocorrido no Brasil, Belo Horizonte destaca-se como um dos municípios que enfrentou o desafio inerente às suas novas responsabilidades com propostas de gestão social inovadoras e nacional e internacionalmente reconhecidas. Neste sentido, destacamos aqui duas peculiaridades na estrutura organizacional do município que opera as políticas sociais que reforçam esta imagem inovadora. A primeira consiste no destaque dado a temática, abastecimento. Ela revela a percepção da fome como um problema crucial e reforça nossa conclusão de que o eixo estruturador da agenda social do município é a questão da exclusão. A segunda consiste na

existência de uma preocupação com a coordenação das temáticas. Seja através da criação da Secretaria de Coordenação ou da criação da Câmara Intersetorial, o município evidencia que compreende a ação social não só como multidimensional, mas também como integrada. Quanto a estrutura organizacional, observamos também, que a despeito de suas inovações e das correções empreendidas pela segunda reforma administrativa ainda encontramos pontos que precisam ser esclarecidos ou melhor trabalhados na gestão das políticas sociais, nos referimos especialmente a interação entre as secretarias de Políticas Sociais, Assistência Social e Direitos de Cidadania e a consolidação da Câmara Intersetorial de Políticas Sociais.

Este primeiro movimento analítico nos leva a traçar outras considerações sobre gestão social em Belo Horizonte, a começar pela questão da exclusão. Como mostramos no capítulo teórico, o termo reflete uma evolução na formulação da injustiça social a partir do eixo das desigualdades. Encontra-se intimamente ligada às noções de risco e vulnerabilidade social. Todos os três vocábulos fazem parte do diálogo social na Prefeitura de Belo Horizonte. A adoção do conceito de exclusão como estruturador da agenda social do município pode ser apreendida de movimentos com a adoção de indicadores compostos destinados a acompanhar e monitorar e orientar o combate a exclusão e suas causas (IQVU – Índice de Qualidade da Vida Urbana e IVS – Índice de Vulnerabilidade Social). Destaca-se, no entanto, que as fronteiras conceituais existentes entre eles estão se esvaindo, o que tem levado os gestores a citar os mesmos sem uma clareza a respeito de suas diferenças. Consideramos que a consolidação dos conceitos é uma ação importante, pois cada um deles traz em si um desafio distinto para o Estado na promoção da justiça distributiva.

Identificamos coerência na condução da gestão social do município. Tendo adotado a exclusão como seu eixo estruturador o município se depara com o desafio da multim dimensionalidade. A este desafio responde com a adoção da intersectorialidade. Mereceu destaque, nas análises feitas, a forte presença de uma percepção, por parte dos gestores, da transversalidade. Ela é incorporada ao discurso dos gestores como um princípio de ação. A pesquisa empírica nos mostrou que o discurso dos gestores sociais já incorporou o conceito quando observamos que mais de 80% dos declaram que os programas pelos quais são responsáveis são intersectoriais. Quanto

à prática da intersectorialidade a pesquisa nos deixa pistas interessantes. Ao se depararem com problemas multidimensionais os programas têm: primeiro, começado a reconhecer que devem fazer uma leitura mais completa da situação do indivíduo ou da família não se restringindo as dimensões específicas de sua temática (isto fica evidente na multiplicidade de elementos considerados ao acessar um programa); segundo, estão considerando que a busca da solução pode ser feita em conjunto com outros programas (o que se evidencia nos encaminhamentos); e, terceiro, estão reconhecendo os usuários de outros programas merecedores de atenção diferenciado para acesso em seu programa (o que indica uma predisposição a integração de fluxos de atendimento e ao atendimento integral). Estes indicativos revelados na pesquisa não nos permitem avaliar a qualidade do processo, mas com certeza nos permitem afirmar que há um processo de construção da intersectorialidade no município.

A partir destas últimas afirmações introduzimos nosso segundo movimento analítico. A organização das informações resultantes do esforço empírico e metodológico que aplicamos na análise dos programas sociais da Prefeitura de Belo Horizonte. Dela depreendemos nossas principais conclusões. Nossa primeira consideração refere-se ao momento inicial da pesquisa, a definição do objeto e do universo da pesquisa. Neste sentido, como deixamos claro o termo “programa” é usado de forma polissêmica. A diversidade de conceitos decorre da própria legislação nacional e é agravada pela diversidade de interpretações que é ilustrada pelo PPAG. A multiplicidade de interpretações nos conduz a um novo desafio a especificidade do vocabulário e a diferença de maturidade de cada temática. Todos estes fatores colocam-se como um dificultador na análise das políticas sociais, seja esta análise voltada para fins acadêmicos ou gerenciais. Afirmamos, portanto, que para alcançar os avanços pleiteados no monitoramento e avaliação das políticas sociais o município precisará empreender um esforço de gestão informacional, com definições claras e pavimentação conceitual.

Nossa segunda conclusão deste eixo é a que consideramos como a principal contribuição deste trabalho. No momento de redefinição do modelo de Estado e de sua função social os debates entre liberalistas e comunitaristas indicavam o binômio redistribuição-reconhecimento como sendo os paradigmáticos. Inspirados por esta discussão e pelas propostas de Fraser quanto ao rompimento com este binarismo e

construção de um paradigma bidimensional, partimos do pressuposto que estes dois elementos direcionariam a definição dos programas sociais. A justiça social se colocaria como um elemento definidor na operacionalização de programas sociais que se distribuiriam em um espectro redistribuição-reconhecimento. Mesmo usando os conceitos de injustiça redistributiva e de reconhecimento como estruturadores do instrumento de pesquisa (o questionário), o resultado apurado ao usarmos o método GoM de agrupar os programas sociais, mostra que eles não constituem o paradigma central dos programas sociais do município incluídos na pesquisa.

Como pode ser fartamente observado a partir das análises exaustivamente empreendidas no capítulo anterior, o paradigma central nas políticas sociais estudadas se concentra nos eixos focalização-universalização. Citado por Marshall em 1967, este parece ser um tema já bastante tematizado e discutido nas análises políticas, no entanto, a pesquisa claramente mostrou o quanto ele ainda é importante no que tange a operacionalização das políticas sociais. A tensão universalização-focalização nos remonta à histórica (e já descrita) estruturação função social do Estado, especialmente ao Estado Social. De Keynes a Beveridge, vemos o crescimento do papel do Estado como provedor. Neste cenário, o público alvo das políticas torna-se um tema central nas discussões e, posteriormente, nas críticas. A crise do Estado de Bem Estar e o receituário neoliberal resgataram plenamente esta tensão. Assim, o modelo de Estado, sofre de lá para cá, inflexões e mudanças significativas, mas relevância destes dois eixos se mantém na prática da política social.

Ao apresentarmos a evolução das políticas sociais no Brasil destacamos que alguns elementos da agenda neoliberal foram incorporados a agenda do nosso Estado Democrático de Direito. Dentre estas mudanças Farah (2000) destacou a focalização. O apregoamento neoliberal pela focalização, como visto e demonstrado, foi de fato transportado para a agenda das políticas sociais brasileiras. A nossa análise da políticas sociais da PBH nos permite tranquilamente fazer tal afirmação. Mas esta “opção” pela focalização parece-nos ter se realizado realmente com certas nuances e alterações, como nos disse Farah (2000). A focalização é incorporada porque o Estado reconhece a necessidade de estabelecer prioridades de ação em um contexto de limite de recursos e de atender de forma dirigida alguns segmentos da população que vivem em situação de carência extrema. Acreditamos que a

releitura da proposta focalizadora neoliberal feita pelo Estado Brasileiro (e evidenciada nestas análises das políticas sociais da PBH), está indo além da exclusividade de uma percepção da focalização como forma estrita de priorizar ações em um contexto de recursos limitados e escassos. Ao percebê-la como paradigma dos programas sociais aqui estudados, achamos importante ir além dos pontos destacados por Farah. Nos deparamos com uma percepção da focalização como uma estratégia na gestão de proximidade (enunciada por Santa Rosa).

Estamos aqui afirmando que a “opção” estatal pela focalização, nos termos de nossas análises, podem também nos estar indicando uma estratégia para enfrentar a multidimensionalidade anunciada pelo avanço empreendido na direção do pluralismo identitário e da exclusão. Neste outro sentido, a focalização gera igualmente efetividade: não só por que viabiliza a operação das ações estatais em um cenário, no caso brasileiro, de recursos escassos, mas também por que parece apresentar e enfatizar uma dimensão operacional mais exeqüível, justamente para o enfrentamento da multidimensionalidade, em especial naquelas dimensões que tangem as desigualdades sociais.

Analisando o espectro focalização-universalização à luz da classificação dos programas sociais da PBH verificamos que ao caminharmos do extremo focalização para o centro do espectro, as políticas ganham, sobremaneira, em seu aspecto identitário. Já no extremo oposto, da universalização em direção ao centro, as políticas ganham, desta vez, em territorialidade. Ou seja, os programas sociais mais focalizados não têm como referência para sua focalização as questões relativas a construção da identidade e ao reconhecimento, apesar de considerar estes tipos de injustiça como relevantes. A focalização se dá sob a égide da gestão do risco e da redução da vulnerabilidade que têm no território a expressão das novas escalas das políticas sociais.

Ao evidenciarmos o território como um elemento focalizador, nossa pesquisa reforça, desta vez empiricamente, o reconhecimento do espaço geográfico como um *locus* privilegiado de execução e planejamento da política social. O território se apresenta, então, como um elemento promotor de intersetorialidade. No caso da lógica identitária, sua presença como fator de focalização nos revela a busca estartégica de superação daquilo que poderia se tido como um impasse estatal (e, alguns casos,

até paralisia estatal) diante do desafio da multidimensionalidade das desigualdades brasileira: o impasse parece estar tentativamente sendo superado a partir da aceitação do pluralismo identitário e de seu reconhecimento como critério relevante nas políticas sociais, em especial destaque para os aspectos relacionados às dimensões grupo etário e dos portadores de deficiências, em termos de desigualdades.

Território e identidade parecem ser as dimensões sobre as quais as políticas sociais de BH se estruturam para enfrentar uma “pesada” agenda de exclusão e desigualdades. Setores “idealmente” universais como educação, saúde e assistência se encontram dispersados em nosso espectro mostrando a importância de dessas duas lógicas. No entanto, como foi constatado e apresentado anteriormente, temáticas cruciais no enfoque identitário, a saber: as dimensões de gênero, raça e orientação sexual, ainda comparecem timidamente nos programas sociais da PBH. Cabe-nos ressaltar que se tais dimensões sofressem um processo de maior intensificação e visibilização, certamente, poderíamos afirmar que a dimensão do reconhecimento, como proposta por Fraser e aqui discutida, estaria comparecendo nestas análises de forma mais robusta. O que este quadro parece-nos demonstrar é ainda a incipiência de um modelo de estado social ainda em construção e por isso mesmo, inconcluso.

Devemos tecer também algum comentário sobre o universalismo como ele se apresenta na pesquisa. O perfil puro universal nos remeteu ao livre acesso e não ao universalismo como princípio ou valor. O universalismo figura como valor em todos os perfis. No entanto, a prática universalista, como perfil puro, concentrou programas culturais e de comercialização, que impactam a exclusão, mas não têm a mesma como o seu principal eixo estruturador.

Também merece destaque nas análises feitas a percepção da família como unidade de referência e a inserção na comunidade como elemento importante no processo de inclusão social. Estas duas constatações indicam o reconhecimento de uma dimensão psicossocial na vulnerabilidade. A percepção da família como uma unidade de referência, evidenciada em nossa pesquisa, aponta para possibilidade que a família já esteja exercendo múltiplos papéis na política social do município (objeto de intervenção da política pública, instrumento/alvo da política pública ou

instituição redistributiva). Quanto à inserção da comunidade, a pesquisa nos instiga a avaliar a preocupação das políticas sociais em aprofundar os vínculos sociais e ampliar a noção de responsabilidade, nos colocando como responsáveis também pelo outro, sinalizando esta como uma possível estratégia de superação da crise de solidariedade que apontamos no capítulo 2.

Para fecharmos nos dedicaremos ao paradigma bidimensional redistribuição-reconhecimento proposto por Fraser. Apesar deste paradigma não se revelar como central na análise estudada podemos dizer que a pesquisa realizada reafirma sua importância. O paradigma redistribuição não se mostrou como uma característica diferenciadora dos perfis porque todos os perfis construídos apresentaram uma coexistência de pelo menos um tipo de injustiça de cada eixo. Isto nos leva a crer que redistribuição e reconhecimento, já se colocam como paradigmas de injustiça e que ambos já se encontram, no caso específico de Belo Horizonte, imbricados. Se considerarmos a afirmação de que uma concepção adequada da justiça deve considerar no mínimo as preocupações com a distribuição e o reconhecimento, e que sem essa integração não temos como “chegar a um quadro adequado às demandas do nosso tempo” (FRASER, 2002, p.246) estamos assumindo que a Prefeitura de Belo Horizonte está se adequando as demandas de nosso tempo. Podemos encerrar nosso trabalho afirmando que a análise dos programas sociais da Prefeitura de Belo Horizonte sinalizam que na prática da gestão social opera no paradigma bidimensional proposto pela autora.

Encerramos este trabalho afirmando que as considerações aqui apresentadas nos fazem acreditar que nosso percurso foi rico em constatações. Inauguramos uma nova abordagem teórico-metodológica para a temática das políticas sociais que nos instiga a levar esta investigação a outros casos, sejam eles no nível municipal, estadual ou federal. Acreditamos ter gerado um conjunto de conclusões acerca das políticas sociais no município de Belo Horizonte e da análise de políticas sociais que contribuem com o desenvolvimento da pesquisa acadêmica em políticas públicas no Brasil e esperamos que o leitor compartilhe de nosso entusiasmo ao final de sua leitura.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDERSON, Perry. O balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (orgs.). **Pós-neoliberalismo: As Políticas Sociais e o Estado Democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995. p.9-23.

ARAÚJO, Odília Sousa. O Direito à Seguridade Social. In: BENECKE, Dieter; NASCIMENTO, Renata. **Política Social Preventiva: Desafio para o Brasil**. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2003. p.63-84.

ARRETCHE, Marta. Dossiê Agenda de Pesquisas em Políticas Públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v.14, n.40, p.111-141, 1999.

_____. Federalismo e Políticas Sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v.2, n.18, p.17-26, 2004.

_____. Políticas Sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, local, v.18, n.51, p.7-9, 2003.

_____. Relações Federativas na Políticas Sociais. **Educação e Sociedade**, Campinas, v.23, n.80, p.25-48, 2002. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 21/04/2007.

BELO HORIZONTE (MG). Secretaria Municipal de Educação. **Panorama da Educação Municipal**. Belo Horizonte: SMED, 2006. 56p.

BEST, Steven & KELLNER, Douglas. **A política pós-moderna e a luta pelo futuro**. 2002. (mimeografado)

BOSCHETTI, Ivanete. **Assistência Social no Brasil: um Direito entre Originalidade e Conservadorismo**. 2. ed. Brasília: Ivanete Boschetti, 2003. c.1. p. 41-118.

BOSCHI, Renato Raul. Descentralização, Clientelismo e Capital Social na Governança Urbana: Comparando Belo Horizonte e Salvador. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 4, 1999. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581999000400002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 21/04/2007. Pré-publicação.

CARDOSO, Ruth. Sustentabilidade, o Desafio das Políticas Sociais no Século 21. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v.2, n.18, p.42-48, 2004.

COLLIER, David. El Método Comparativo: dos décadas de cambio. In: SARTORI, G; MORLINO, Leonardo Morlino (orgs.). **La Comparación en las Ciencias Sociales**. Madrid: Alianza, 1994. p.51-79.

CORTES, Soraya M. Vargas. Técnicas de Coleta e Análise Qualitativa de Dados. **Cadernos de Sociologia**, Porto Alegre, vol. 9, p.11-47, 1998.

DAGNINO, Renato et alli. Metodologia de Análise em Políticas Públicas. In: _____. **Gestão Estratégica da Inovação: Metodologias para Análise e Implantação**. Taubaté, Editora Cabral Universitária, 2002. Disponível em: <<http://www.oei.es/salactsi/rdagnino1.htm>>. Acesso em: 21/02/2007.

DIAS, Maria Angélica de Salles; MAGALHÃES JÚNIOR, Helvécio Miranda. Intersetorialidade: um olhar da saúde. **Pensar BH/Política Social**, Belo Horizonte, n.9, p.45-46, 2004.

DRAIBE, Sonia; CASTRO, Maria Helena Guimarães; AZEREDO, Beatriz. **O Sistema de Proteção Social no Brasil**. Campinas: UNICAMP/NEPP, 1991. 114 p.

DRAIBE, Sonia. Brasil, a proteção social após 20 anos de experimentação reformista. Disponível em: <http://www.enap.gov.br/downloads/ec43ea4fCom_Ciencia_Politicass_puulicas_protecao_e_emancipacao_arquivos.pdf>. Acesso em: 28/02/2007.

DUNN, William. Preface. In:_____. **Public Policy Analysis: An Introduction**. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1981. p.ix – xii.

DUNN, William. Introduction. In:_____. **Public Policy Analysis: An Introduction**. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1981. p.1-4.

DUNN, William. A Framework for Policy Analysis. In:_____. **Public Policy Analysis: An Introduction**. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1981. p.ix – xii.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Parcerias, Novos Arranjos Insitucionais e Política Públicas Locais. **Caderno Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v.18, 31p., 2000.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta Fundamentos para a formulação e análise de políticas e programs de atenção à família. In: CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira; COSTA, Bruno Lazarroti Diniz (organizadores). **Gestão social: o que há de novo?** Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2004. p.67-79.

_____. Idéias, Conhecimento e Políticas Públicas: Um Inventário Suscinto das Principais Vertentes Analíticas Recentes. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v.18, n.51, p.21-29, 2003.

FARIA, Vilmar E.. Brasil: Compatibilidade entre a Estabilização e o Resgate da Dívida Social. In: Cadernos Adenauer 1. **Pobreza e Política Social**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000. p.33-48.

FERREIRA, Alexia Luciana. Educação Infantil: direito da criança, dever do Estado e opção da família. **Pensar BH/Política Social**, Belo Horizonte, n.4, p. 35-40, 2002.

FERREIRA, Arlindo Gonçalves; GARIGLIO, Maria Terezinha; OLIVEIRA, ROSELI da Costa. A atenção secundária em Belo Horizonte. **Pensar BH/Política Social**, Belo Horizonte, n.16, p. 19-20, 2006.

FILGUEIRAS, Cristina Almeida Cunha. Aprendizados e desafios da gestão social municipal: reflexões a partir do caso de Belo Horizonte. In: **Congresso Internacional Del CLAD sobre la Reforma Del Estado y de la Administración Pública**, X, 2005, Santiago/Chile. Disponível em: <<http://www.clad.org.ve/fulltext/0053052.pdf>>. Acesso em: 21/04/2007.

_____. Exclusão, risco e vulnerabilidade: desafios para a política social. In: CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira; COSTA, Bruno Lazarroti Diniz (organizadores). **Gestão social: o que há de novo?** Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2004. p.13-24.

FRASER, Nancy. Da redistribuição ao reconhecimento? Dilemas da justiça na era pós-socialista. In: SOUZA, Jessé. **Democracia Hoje: Novos desafios para a teoria democrática contemporânea**. Brasília: UNB, 2002. p.245-281.

_____. From redistribution to recognition? Dilemmas of justice in a "postsocialist" age. In: _____. **Justice interruptus: Critical reflections on the "postsocialist" condition**. New York: Routledge, 1997. p.11-39.

_____. Rethinking recognition. **New Left Review**, n.3, p.107-120, 2000.

_____. Social justice in the age of identity politics: redistribution, recognition and participation. In: TANNER LECTURES ON HUMAN VALUES, 1996, Stanford. *Anais ...* Stanford: Stanford University, 1996. 67p.

FRASER, Nancy; HONNETH, Axel. Introduction: Redistribution or recognition? In: _____. **Redistribution or recognition? A political-philosophical exchange**. London: Verso, 2003. p.1-5.

_____. _____. In: FRASER, Nancy; HONNETH, Axel. **Redistribution or recognition?** A political-philosophical exchange. London: Verso, 2003. p.7-109.

GOMÀ, Ricard. Processos de exclusão e políticas sociais de inclusão social: algumas reflexões conceituais. In: CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira; COSTA, Bruno Lazarroti Diniz (organizadores). **Gestão social: o que há de novo?** Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2004. p.13-24.

GUIMARÃES, Ângela Parrela; RODRIGUES, Celeste de Souza; DIAS, Maria Angélica de Salles. Vigilância e promoção à Saúde, complementando a linha do cuidado. **Pensar BH/Política Social**, Belo Horizonte, n.16, p. 19-20, 2006.

HELD, David. Editor's introduction. In: _____. **Political Theory Today**. Stanford: Stanford University Press, 1991. p.1-22.

HÖFLING, Eloisa de Mattos. Estado e Políticas (Públicas) Sociais. **Cadernos Cedex**, v.21, n.55, p.30-41, 2001.

KERSTENETZKY, Celia Lessa. Desigualdade e pobreza: lições de Sen. _____. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v.15, n.42, p.113-122, 2000.

LEVIN, Peter. 'Policy' and 'social policy'. In: _____. **Making Social Policy: The mechanisms of government and politics, and how to investigate them**. Buckingham: Open University Press, 1997. p.15-27.

_____. Approaches and methods. In: _____. **Making Social Policy: The mechanisms of government and politics, and how to investigate them**. Buckingham: Open University Press, 1997. p.15-27.

LIJPHART, Arend. Comparative Politics and the Comparative Method. **American Political Science Review**, LXV, 1971.

MACHADO, Ana Flávia Martins. **Belo Horizonte "Democrática-Popular"**: Uma análise descritiva das instituições de participação popular em Belo Horizonte. p.74-87. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Departamento de Ciência Política, Faculdade de Filosofia e Ciência Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2007.

MAPA da Exclusão Social de Belo Horizonte. **Planejar BH**, Belo Horizonte, v.2, n.8, p. 5-14, 2000. Disponível em: http://portal4.pbh.gov.br/pbh/index.html?id_conteudo=9100&id_nivel1=-1>. Acesso em: 22/04/2007.

MARSHALL, T.H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967. c.3. p. 57-114.

MATOS, Marlise. Direitos humanos: história e contextualização. **Trabalho intersetorial e os direitos de cidadania – experiências comentadas**, Belo Horizonte, v.3, p.10-12, 2006.

MDS/SNAS. **Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004. Norma Operacional Básica - NOB/SUAS**. Brasília: MDS, 2005. 175p.

MELO, Marcus André. Estado, Governo e Políticas Públicas. In: MICELE, Sergio (org.). **O Que Ler na Ciência Social Brasileira**. São Paulo: Editora Sumaré: ANPOCS; Brasília: CAPES, 1999. p.59-99.

_____. O Sucesso Inesperado das Reformas de Segunda Geração: Federalismo, Reformas Constitucionais e Política Social. **Dados**, Rio de Janeiro, v.48, n.4, p.845-889, 2005.

MENICUCCI, Telma Maria Gonçalves. Intersectorialidade, o desafio atual das políticas sociais. **Pensar BH/Política Social**, Belo Horizonte, n.3, p. 10-13, 2002.

MERQUIOR, José Guilherme. **O liberalismo antigo e moderno**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1991. p.65 a 219.

MEYER, Regina Maria Proserpi. O urbanismo: entre a cidade e o território. **Revista da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência**, Rio de Janeiro, v.58, n.1, p.38-41, 2004.

MOSKOVITCH, Samy Kopit. Análise das áreas prioritárias para inclusão urbana e social. **Pensar BH Informações Técnicas**, Belo Horizonte, v.1, n.3, p.73-80 , 2002. Disponível em: <http://portal2.pbh.gov.br/pbh/srvConteudoArq/pensarbh3-32.pdf?id_conteudo=7881&id_nivel1=-1>. Acesso em: 22/04/2007.

NAGEL, Stuart. Basic Concepts in Public Policy Analysis. In: _____. **Public Policy: Goals, Means, and Methods**. New York: St. Martin Press, 1984. c1. p 3-13.

_____. Equity as a Policy Goal. In: _____. **Public Policy: Goals, Means, and Methods**. New York: St. Martin Press, 1984. c.4. p.69-109.

NAHAS, Jorge. Inclusão e integração em um só lugar. **Pensar BH/Política Social**, Belo Horizonte, n.17, especial, p. 3-5, 2007.

NOGUEIRA, Fernando do Amaral. **Continuidade e Descontinuidade Administrativa em Governos Locais: Fatores que sustentam a ação pública ao longo dos anos.** p. 30-47. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2006.

OGANDO, Ana Carolina Freitas Lima. **Feminismo, Justiça e Reconhecimento.** 2006. p.11-45. Dissertação (Mestrado em Ciências Políticas) – Departamento de Ciências Políticas, Faculdade de Filosofia e Ciência Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2006.

OLIVEIRA, Heli Sabino. Educação de jovens e adultos: desenvolvimento social e cidadania. **Pensar BH/Política Social**, Belo Horizonte, n.3, p. 37-40, 2002.

PEREIRA, Luiza Helena. Análise de Conteúdo: um approach do social. **Cadernos de Sociologia**, Porto Alegre, vol. 9, 1998. p.87-114.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. Estado, Regulação Social e Controle Democrático. In: BRAVO, M.I.S.; PEREIRA, P.A.P.. **Política Social e Democracia.** 2.ed. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2002. p.25-42.

Prefeitura investe na qualidade do ensino. **Pensar BH/Política Social**, Belo Horizonte, n.11, p.28-29, 2005.

Prefeitura Municipal de Belo Horizonte. BH.GOV. Belo Horizonte – Cultura. **Site.** Disponível em: <<http://portal1.pbh.gov.br/pbh/index.html?idNv2=25&idConteudoNv2=9073&emConst rucaoNv2=N&verServicoNv2=S&idNivel1Nv2=10&nivel3=>>>. Acesso em: 09/07/2007.

Prefeitura Municipal de Belo Horizonte. BH.GOV. Belo Horizonte – Educação. **Site.** Disponível em: <<http://portal2.pbh.gov.br/pbh/index.html;jsessionid=d3bbce4bb4601877e7ce8b10f74a26b7?idNv1=65&idConteudoNv1=&emConstrucaoNv1=N>>. Acesso em: 06/07/2007.

Prefeitura Municipal de Belo Horizonte. BH.GOV. Belo Horizonte – Estatísticas e Informações. **Site.** Disponível em: <http://portal2.pbh.gov.br/pbh/pgEDOCUMENT_VisualizaConteudo_Header.html?query=pp_conteudo.id=889>. Acesso em: 21/04/2007.

Prefeitura Municipal de Belo Horizonte. BH.GOV. Belo Horizonte - Evolução da estrutura administrativa da Prefeitura de Belo Horizonte 1894-2000. **Site.** Disponível em: <<http://www.pbh.gov.br/evolucaodaestrutura/sumario.htm>>. Acesso em 26/06/2007.

Prefeitura Municipal de Belo Horizonte. BH.GOV. Belo Horizonte – História. **Site.** Disponível em: <<http://portal2.pbh.gov.br/pbh/index.html?principal=S>>. Acesso em: 21/04/2007.

Prefeitura Municipal de Belo Horizonte. BH.GOV. Belo Horizonte – Planejamento. **Site.** Disponível em: <<http://portal4.pbh.gov.br/pbh/index.html?idNv1=16&idConteudoNv1=&emConstrucaoNv1=N>>. Acesso em 22/04/2007.

Prefeitura Municipal de Belo Horizonte. BH.GOV. Belo Horizonte – Saúde. **Site.** Disponível em: <http://portal1.pbh.gov.br/pbh/index.html?id_conteudo=3165&id_nivel1=-1>. Acesso em: 08/07/2007.

PNUD. **Atlas Do Desenvolvimento Humano.** Disponível em: <http://www.pnud.org.br/atlas/PR/Calculo_IDH.doc> . Acesso em: 22/04/2007.

PRZEWORSKI, Adam e TEUNE, Henry. **The Logic of Comparative Social Inquiry.** Malabar: Robert E. Krieger, 1985. Introdução e 1a parte.

RAWLS, John. **Uma Teoria da Justiça.** 2ª ed. Lisboa: Editorial Presença, 2001. p.27-73.

REIN, Martin. The Boundaries of Social Policy. In: _____. **Social Policy: Issues of Chice and Change.** New York: M.E.Sharpe, 1970. p.3-20.

REIS, Elisa P. Reflexões Leigas para Formulação de uma Agenda de Pesquisa em Políticas Públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v.18, n.51, p. 11-14, 2003.

REIS, Fábio Wanderley. **Análise Histórico-Comparada: uma alternativa para o estudo do desenvolvimento?**. Porto Alegre, Instituto Goethe, 1985. [MIMEOGRAFADO]

RENAUT, Alain. Liberdade, Igualdade, Subjetividade. In: RENAUT, Alain (org.). **História da Filosofia Política /2 : Nascimentos da Modernidade.** Lisboa: Instituto Piaget, 1999. p.7-35.

ROSA, Renata Adriana. **A defesa dos direitos das mulheres e a implantação de políticas públicas pela igualdade de gênero em Belo Horizonte – 1995/2006.** p. 45-61. Monografia (Curso de Especialização em Políticas Públicas) - Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, 2007.

SANTA ROSA, Junia. Princípios e Condicionantes da Descentralização Intramunicipal. **Pensar BH/Política Social**, Belo Horizonte, v.1, n.1, p. 5-9, 2001.

SANTOS, Wanderley Guilherme. **Cidadania e Justiça**. Rio de Janeiro: Campus, 1979. 138 p.

SARTORI, Giovanni. Comparación y método comparativo. In: SARTORI, G; MORLINO, Leonardo Morlino (orgs.). **La Comparación en las Ciencias Sociales**. Madrid: Alianza, 1994. p.29-49.

SARTORI, Giovanni. Que é a Política? In: _____. **A Política: lógica e método nas ciências sociais**. 2.ed. Brasília: Editora UNB, 1997. p.157-174.

SCHWARTZ, Morris and SCHWARTZ, Charlotte Green. Problems in participant observation. **The American Journal of Sociology**, Chicago, v.60, n.4, p.343-360, 1955.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento com Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000. 409p.

_____. **Equality of What?** In: TANNER LECTURES ON HUMAN VALUES, 1979, Stanford. *Anais ...* Stanford: Stanford University, 1979. p195-220.

_____. **On economic inequality**. Delhi: Oxford University Press, 1973. 113p.

_____. **Social exclusion: concept, application, and scrutiny**. Manila: Asian Development Bank, 2000. 54p.

SIMAN, Angela Maria. **Políticas Públicas: a implementação como objeto de reflexão teórica e com desafio prático**. p.28-51. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Departamento de Ciência Política, Faculdade de Filosofia e Ciência Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2005.

SIMON, Henrique Smidt. Solidariedade e Democracia: a solidariedade como característica do Estado Democrático. In: MILOVIC, Miroslav; SPRANDEL, Maia; COSTA, Alexandre Araújo (orgs.). **Sociedade e diferença**. Brasília: Editora Casa das Musas, 2005. p.187-206.

SINGER, Paul. A cidadania para todos. In: PINSKY, Jaime e PINSKY, Carla. **História da cidadania**. São Paulo: Contexto, 2003. p.191-263.

SKOCPOL, Theda e SOMERS, Margaret. The uses of comparative history in macrosocial inquiry. **Comparative Studies in Society and History**, v. 22, n.2, 1980.

SMAAS/PBH. **Plano Municipal de Assistência Social**: pra ninguém ficar de fora 2003-2005. Belo Horizonte: Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, 2005. p.10-15.

SMADC/PBH. **Plano de Trabalho da Secretaria Municipal Adjunta de Direitos de Cidadania**. Belo Horizonte: Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, 2005. 58p.

SMPS/PBH. **Relatório de Prestação de Contas 2006**. Belo Horizonte: Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, 2007.

SMSA/PBH. **Plano Municipal de Saúde de Belo Horizonte: 2005-2008**. Belo Horizonte: SMSA, 2006. 157p. Disponível em: <http://portal2.pbh.gov.br/pbh/srvConteudoArg/PMS_BH_2005_2008.pdf?id_conteudo=12107&id_nivel1=-1>. Acesso em: 22/04/2007.

SOUZA, Celina. “Estado de Campo” da Pesquisa em Políticas Públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v.18, n.51, p. 15-20, 2003.

_____. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, v.8, n.16, p.20-45, 2006.

TATAGIBA, Luciana. A institucionalização da participação: os conselhos municipais de políticas públicas na cidade de São Paulo. In: AVRITZER, Leonardo. **A participação em São Paulo**. São Paulo: Editora UNESP, 2004. p.323-370.

THERBORN, Göran. Globalização e desigualdade: questões de conceituação e esclarecimento. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 3, n.6, p.122-169, 2001.

TURCI, Maria Aparecida; MATOS, Sônia Gesteira. A implantação do Programa Saúde da Família como estratégia de organização da Atenção Primária em Belo Horizonte. **Pensar BH/Política Social**, Belo Horizonte, n.16, p. 19-20, 2006.

VAINER, Ari; ALBUQUERQUE, Josélia; GARSON, Sol. **Manual de Elaboração: O passo a passo da elaboração do PPA para municípios**. 2.ed. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e BNDES, 2005. p. 5-21.

VIANNA, Maria Lúcia Teixeira Werneck. O silencioso desmonte da seguridade social no Brasil. In: BRAVO, M.I.S.; PEREIRA, P.A.P.. **Política Social e Democracia**. 2.ed. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2002. p.173-196.

VILANI, Maria Cristina Seixas. Cidadania moderna: fundamentos doutrinários e desdobramentos históricos. **Cadernos de Ciências Sociais**, Belo Horizonte, v.8, n.11, p.47-64, 2002.

VILLALOBOS, Verónica Silva. O Estado de Bem Estar Social na América Latina: Necessidade de Redefinição. In: Cadernos Adenauer 1. **Pobreza e Política Social**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000. p.49-69.

VITA, Álvaro de. Justiça distributiva: a crítica de Sen a Rawls. **Dados**, Rio de Janeiro, v.42, n.3, 1999, p.471-496.

WOLIN, Sheldon S.. **Política y Perpectiva: comunidad y cambio en el pensamiento político occidental**. Buenos Aires: Amorrortu Editores, 1960. 474p.

WOODBURY, Max e MANTON, Kenneth. Grade of Membership Analisys of Depression-Related Pysichiatric Disorders. **Sociological Methods & Research**, v.18, n.1, p.126-163, 1999.

YAZBEK, Maria Carmelita. Assistência Social Brasileira: limites e possibilidades na transição do milênio. **Cadernos ABONG**, n.30, p.39-54, 2001.

ZALUAR, Alba. Exclusão e políticas públicas: dilemas teóricos e alternativas políticas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v.12, n.35, p.29-47, 1997.

ZANETTI, Marcelo Eduardo. **Cadastro escolar: atendimento público e o direito à educação**. P.25-37. Dissertação (mestrado), Instituto de Geociências, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2002.

APÊNDICE A – Políticas Públicas e sua Análise

Julgamos importante fornecer um mapa sucinto que permita identificar onde localizar este trabalho no campo analítico da “análise de políticas públicas” e reforçar a sua relevância para o cenário atual. Desta forma, o texto aqui apresentado segue a seguinte trajetória: apresentação de alguns dos principais conceitos e definições de políticas públicas, breve discussão sobre os desafios inerentes à análise das mesmas, identificação de tipologias de classificação dos modelos de análise das políticas públicas, assim como uma incursão em alguns modelos analíticos identificando elementos determinantes da análise. Ao final termino por apresentar o mapa analítico deste trabalho, sendo que ao fazê-lo realizo igualmente uma resenha da evolução da disciplina no Brasil buscando inserir o trabalho proposto neste cenário.

I. O QUE SÃO POLÍTICAS PÚBLICAS

Definir política pública é em si uma tarefa árdua. Isto decorre não só da multiplicidade de conceitos que encontramos na literatura, mas também do “amplo, diversificado e indefinido uso do termo política” (SIMAN, 2005, p.28). Siman, no trabalho em referência, cita a percepção das pessoas fora do universo científico que associam o termo política ao momento eleitoral ou à prática dos políticos¹⁰⁰. O exemplo citado pela autora exemplifica a dificuldade adicional imposta pela língua portuguesa que usa de um único vocábulo, política, para designar dois termos da língua inglesa, *policy* e *politic*. Enquanto *politic* faz referência a uma forma de poder, *policy* refere-se à atividade do governo, portanto, a expressão política pública está relacionada à segunda opção.

A ação do governo é o elemento central da política pública. Isto pode ser observado em conceitos apresentados por vários autores. Nagel (1984, p.3), por exemplo, afirma que a política pública refere-se a decisões governamentais desenhadas para

¹⁰⁰ Levin (1997, p.15) afirma que o termo *policy* é empregado por pessoas diferentes de formas diferentes. Destaca as diferenças no significado do termo para as pessoas no governo e para as pessoas fora do governo. Ao explorar os diferentes significados é interessante a identificação que o autor faz dos atributos da política (*policy*).

lidar com diversos problemas sociais. Dunn (1981), por sua vez, aponta que o termo política pública refere-se a longas séries de opções mais ou menos relacionadas, incluindo decisões por não agir, feitas pelos órgãos governamentais e seus *officials*. Ainda buscando referências conceituais no trabalho de Levin (1997, p.24), Dagnino (2002), Siman (2005, p.29) e Souza (2006, p.24)¹⁰¹ verificamos que eles nos remetem a um conjunto comum de definições: Easton (1953) observa que uma *policy* consiste em uma teia de decisões e ações que alocam valor; já Hecló (1972) vai afirmar que *policy* não é um termo “auto-evidente” e sugere que esta possa ser considerada um curso de ação ou inação (não-ação), mais do que uma decisão ou ação específica; Jenkins (1978) vê a *policy* como um conjunto de decisões interrelacionadas que concerne à seleção de metas e dos meios para atingí-las em uma situação especificada; por fim, Wildavsky (1979) reporta que o termo política é usado para referir-se a um processo de tomada de decisões e ao produto deste mesmo processo.

Esta lista de conceitos só reforça a afirmação de Ham e Hill, citados por Levin (1997, p.24) e Dagnino (2002) de que seria bastante difícil tratar a política como um fenômeno concreto e muito específico. Esta dificuldade nos leva a acatar a sugestão de Levin que propõe, por sua vez, que as análises acadêmicas incorporem as denotações usadas pelas pessoas no governo para que possamos reconhecer uma política quando a vimos.

Levin (1997) indica que as referências feitas pelas pessoas que estão no governo ao termo política revelariam, então, quatro **significados** para o termo. Ao primeiro o autor em questão chama de “intenção enunciada” (declarada), referindo-se a uma ação a ser tomada no futuro, anunciada de forma direta ou através da indicação de resultados desejados. O segundo significado seria como uma “ação presente ou passada”, neste caso o importante seria a referência a uma ação adotada deliberadamente pelo Governo. O terceiro significado relaciona-se a uma “prática organizacional”, ou seja, refere-se às regras, regulamentações ou atitudes costumeiras. O último significado vai remeter ao uso do termo como um “indicativo

¹⁰¹ Souza (2006, p.24) apresenta as definições de políticas públicas e de análise de políticas públicas misturadas, razão pela qual escolhemos somente algumas de suas referências conceituais.

do status formal” ou requisitado de um curso de ação passado, presente ou proposto. Estas várias formas através das quais as pessoas que estão no governo usam o termo política (*policy*) têm elementos comuns. O autor acredita que se usa o termo como um rótulo para denotar os seguintes **atributos**: (a) pertencimento a um governo, departamento, partido, dentre outros; (b) compromisso deste “responsável” pela política, indicativo que se constitui como algo maior do que uma simples proposta; (c) status superior na competição por recursos; (d) um grau mínimo de especificidade para que possa se distinguir de outras políticas. Os dois primeiros atributos seriam aqueles mais referenciados pelos diversos conceitos acadêmicos.

Esta revisão teórica nos indica os principais elementos que devemos levar em conta para entender o conceito de política como *policy*.

II. A ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

O CONTEXTO EM QUE A DISCIPLINA SE DESENVOLVEU

A política pública passou a constituir uma unidade de análise na ciência política no pós-guerra, mais especificamente partir de 1950 (FARIA, 2003; NOGUEIRA, 2006). “À época, o campo aparecia como alternativa para o debate entre teorias de grande alcance, que tinham em comum a visão das políticas públicas como um produto direto do sistema político” (NOGUEIRA, 2006, p.30). Nogueira destaca a polaridade entre a teoria das elites, o marxismo e o pluralismo, presente no debate entre a estrutura – descrição e análise do funcionamento do mundo político dando destaque a elementos presentes na estrutura da sociedade - e a ação – ênfase nos atores, suas estratégias e dinâmicas. O autor considera também que “as condições históricas características do pós-guerra também favoreciam o aparecimento de teorias de médio alcance, mais ligadas ao dia-a-dia dos governos” (NOGUEIRA, 2006, p.30). O desenvolvimento de teorias de médio alcance pode ser atribuído: à diversidade de atores e à complexidade das interações necessárias à produção das políticas públicas; aos desafios inerentes à reconstrução dos estados devastados pela Guerra; à construção das nações recém-emancipadas; à criação de instituições supranacionais (ONU, FMI, Banco Mundial e GATT); e à guerra fria. Nogueira

aponta como um dos principais avanços conceituais da época a concepção da produção de políticas públicas como processo (2006, p.30)¹⁰².

Segundo Dagnino (2002), a atenção dos pesquisadores acadêmicos e as dificuldades enfrentadas pelos governos nas sociedades ocidentais industrializadas para formular políticas responsivas a problemas cada vez mais complexos, acentuaram o interesse pela área já no início da década de 1960¹⁰³. Neste período “agências de governos dos países avançados começaram a empregar analistas de políticas e a adotar novas práticas” (DAGNINO, 2002). A partir dos anos 1970, em um ambiente mais receptivo por parte dos governos, a escala com que as contribuições referentes às questões relativas à atuação dos governos e às políticas públicas aumentam, levando à recente institucionalização dessa subdisciplina que – mais especificamente nos Estados Unidos - também foi estimulada pela separação entre a assessoria independente e responsabilidade política.¹⁰⁴ A constituição e a consolidação dos estudos sobre políticas públicas tem como pressuposto analítico que, “em democracias estáveis, aquilo que o governo faz ou deixa de fazer é passível de ser (a) formulado cientificamente e (b) analisado por pesquisadores independentes” (SOUZA, 2006, p.22).

A DISCIPLINA E SEUS FUNDADORES

Souza (2006) destaca que a disciplina acadêmica nasceu nos EUA, rompendo com a tradição européia que concentrava estudos na análise do Estado e de suas instituições e “passando direto para a ênfase nos estudos sobre a ação dos Governos” (p.22). A autora destaca que, nascendo como subárea da ciência política norte-americana, a análise de políticas públicas inaugura uma terceira via de estudo do mundo político: a primeira, de tradição madisoniana, focalizava o estudo das instituições; a segunda, partidária de Paine e Tocqueville, foca as organizações

¹⁰² Nogueira dedica todo o capítulo ao estudo da política pública como um processo, apresentando uma boa revisão teórica para os interessados no tema (2006).

¹⁰³ Dunn (1981) dedica todo o segundo capítulo da obra em referência às origens da análise de política.

¹⁰⁴ Segundo Melo esta subdisciplina tem “forte identidade anglo-saxônica e – mais especificamente – norte-americana” (1990, p.61). Ao caracterizar sua institucionalização como recente o autor refere-se à criação do grupo temático de políticas públicas na American Political Science Association em 1983, marco desta institucionalização.

locais; a terceira dedica-se à compreensão de como e porque os governos optam por determinadas ações.

Entre os fundadores da área de análise de políticas públicas, como subárea da ciência política, poderíamos destacar quatro¹⁰⁵: (a) Laswell: que introduz a expressão *policy analysis*, ainda na década de 1930 (mais especificamente em 1936); (b) Simon: que em 1957 reconhece a racionalidade dos decisores públicos (*policy makers*) como limitada, indicando a possibilidade de minimizar esta limitação com o conhecimento racional; (c) Lindbom: que em trabalhos datados de 1959 e 1979 critica o racionalismo dos dois autores anteriores e propõe a incorporação de novas variáveis, como as relações de poder; e, (d) Easton: ao definir a política pública como um sistema (relação entre formulação, resultados e ambiente) contribui para a área introduzindo a questão dos *inputs* (1956).

Esta rápida incursão já nos aponta a multiplicidade de elementos passíveis de análise e de abordagens que seriam articuláveis no campo polissêmico das políticas públicas.

O QUE ENTENDEMOS POR ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Ao se inserir na agenda de pesquisa em políticas públicas no Brasil, inscrevendo este trabalho nesse campo teórico, nos deparamos com o primeiro desafio: definir o que entendemos por análise de políticas públicas.

Neste contexto também é possível identificar uma multiplicidade de definições de “análise de política”¹⁰⁶. Dagnino (2002), por exemplo, nos apresenta pelo menos seis formulações diferentes, no entanto, elas têm alguns elementos em comum, a saber: reconhecem a análise de política como uma subárea aplicada que reúne conhecimentos e contribuições de um conjunto de disciplinas diferentes e que, portanto, não pode ser determinada por fronteiras disciplinares, pois vai além das

¹⁰⁵ Ver Souza (2006) para uma explicação mais detalhada da contribuição de cada um destes autores.

¹⁰⁶ Para conhecer alguns destes conceitos recomendamos ver Dagnino (2002).

especializações existentes¹⁰⁷; indicam como objeto de análise a ação governamental, mais especificamente, os problemas concretos em política pública; acreditam que analisar e interpretar as causas e conseqüências da ação governamental auxiliaria no equacionamento dos problemas com que se defrontam os *policy makers*.

Estes mesmos elementos podem ser encontrados na definição de Dunn (1981), apresentada a seguir: a análise de política é uma **disciplina aplicada** da ciência social que **usa múltiplos métodos** de investigação e argumentação para produzir e transformar “informações de relevância política” que possam ser utilizadas em cenários políticos para resolver problemas de política¹⁰⁸. Destacamos sua definição porque a mesma explicita dois elementos que consideramos essenciais à contextualização e ao enquadramento analítico deste trabalho: a aplicabilidade da disciplina e a multiplicidade de seus métodos.

A aplicabilidade da disciplina também é abordada por Reis (2003) ao “chamar atenção para o fato de que ‘políticas públicas’ é uma das especializações que responde mais diretamente ao imperativo da relevância na prática das ciências sociais” (2003, p.11). Ou seja, a análise de política tem relevância prática, ela interpela situações concretas, examina tecnicamente problemas empíricos específicos e pode servir para legitimar, ou não, escolhas políticas efetivas. Em nosso estudo, os casos específicos a serem analisados constituem-se nos programas sociais da Prefeitura de Belo Horizonte/Brasil.

A multiplicidade de métodos merece destaque, por sua vez, porque além de se constituir em um segundo desafio imposto pela escolha desse campo teórico, revela o amplo conjunto de áreas de conhecimentos e a diversidade de vertentes analíticas que caracterizam tal disciplina em sua busca para dar “inteligibilidade à

¹⁰⁷ Melo (1999) considera que a institucionalização da disciplina, além de recente, é problemática devido ao caráter interdisciplinar de sua produção intelectual que resulta na fragmentação e “ausência nessa área de um aparato intelectual característico de um campo intelectual (NELSON, 1996, p.556)” como citado por MELO, 1999, p.63).

¹⁰⁸ “Policy analysis is an applied social science discipline witch uses multiple methods of inquiry and argument to produce and transform policy-relevant information that may be utilized in political settings to resolve policy problems” (DUNN, 1981, p. 35).

diversificação dos processos de formação e gestão das políticas públicas em um mundo cada vez mais caracterizado pela interdependência assimétrica, pela incerteza e pela complexidade das questões que demandam regulação” (FARIA, 2003, p.22). Mesmo nas definições que não fazem referência direta à mesma, a simples apresentação do objeto de análise, a ação do Estado ou o governo em ação, traz em si esta multidimensionalidade, pois ela é da essência mesma da disciplina. Isso pode ser observado nas definições de Souza e de Arretche: “análise de política pública é, por definição, estudar o governo em ação” (SOUZA, 2003, p.18); “a análise do ‘Estado em ação’... tem como objeto específico o estudo de programas governamentais, particularmente suas condições de emergência, seus mecanismos de operação e seus prováveis impactos sobre a ordem social e econômica” (ARRETCHÉ, 2003, p.7).

PARADIGMAS DE ANÁLISE

Neste sentido, durante a revisão bibliográfica realizada para a construção deste trabalho, identificamos inúmeros paradigmas de “análise de política” evidenciando uma Babel de orientações analíticas. Na revisão bibliográfica realizada encontramos quatro tipologias distintas, a saber: Dye (1981)¹⁰⁹, Levin (1997), Peter John (1999)¹¹⁰, Souza (2006). Todas tentam organizar os vários paradigmas de análise existentes como veremos a seguir.

Siman (2005) destaca que, em sua obra, Dye apresenta oito modelos analíticos. São eles:

- (1) Institucional – que enfatizaria o papel do Estado na produção das políticas públicas, dedicando-se principalmente à descrição das instituições governamentais, possibilitando a identificação de características que afetam a formulação de políticas;

¹⁰⁹ O modelo de Dye será apresentado neste trabalho a partir da apresentação de Siman (2005). A obra a que a autora se refere é: DYE, T.R. **Understanding Public Policy**. 4.ed. New Jersey: Prentice Hall, 1981.

¹¹⁰ Faria (2003) indica que a proposição por ele apresentada consta da seguinte obra: JOHN, Peter. **Analysing Public Policy**. Londres:Pinter, 1999.

- (2) De processo – que consideraria a política como “uma série de atividades que, agrupadas, formam o processo político – identificação dos problemas, formulação de propostas, legitimação, implementação e avaliação” (p.30) - dedicando-se ao estudo deste processo e não do conteúdo da política, o que possibilitaria a identificação de aspectos relacionados às condições de efetivação da política;
- (3) Da teoria do grupo – que veria a política como o processo de construção do equilíbrio entre diversos grupos de interesse que, por sua vez, refletiria as demandas dos governados, dedicando-se a análise da interação entre os vários grupos e o governo;
- (4) Elitista – que “vê a política como resultado de preferência e valores de elites governamentais” (p.32), são das elites que surgem as demandas;
- (5) De política racional – que “sustenta que a política é o cumprimento eficiente de metas” (p.33);
- (6) Incrementalista – que “vê a política como continuação de atividades governamentais passadas e que recebem apenas algumas modificações incrementais” (p.33);
- (7) Da teoria dos jogos – onde “a política é vista como escolha racional em situação competitiva” (p.34);
- (8) Da teoria dos sistemas – onde “a política é vista como resposta de um sistema político a forças geradas no ambiente (inputs)... os outputs do sistema político são alocações de valores imperativos do sistema e essas se expressam como políticas públicas” (p.35).

A tipologia apresentada por Faria (2003), por sua vez, refere-se à sistematização proposta por Peter John. Neste caso são identificadas cinco grandes vertentes analíticas na subárea das políticas públicas, quais sejam: (1) a institucional; (2) a interessada em perceber as formas de atuação e o impacto dos grupos e das redes; (3) as abordagens que dão ênfase aos condicionantes sociais e econômicos no

processo de produção das políticas; (4) a teoria da escolha racional; e (5) as abordagens que destacam o papel das idéias¹¹¹ e do conhecimento. Neste caso, a construção da tipologia está baseada na forma como se percebe o campo da análise de políticas públicas na construção da hipótese do trabalho de pesquisa. As tipologias propostas por Dye e Peter John contêm categorias semelhantes, à exceção do destaque de Peter John ao papel das idéias.

As diversas categorias propostas por estes autores também encontram semelhança com a proposição de Souza (2006), que destaca os seguintes modelos de formulação e análise de políticas públicas:

- (1) Tipo da política pública – que destaca formatos que a política pública pode assumir (distributivas, regulatórias, redistributivas e constitutivas);
- (2) Incrementalismo – que apresenta visão da política como processo incremental que apontam para o impacto de decisões passadas sobre decisões futuras, limitando “a capacidade dos governos de adotar novas políticas públicas ou de reverter a rota de políticas atuais” (p.29);
- (3) Ciclo da política pública – que vê a política pública como um ciclo deliberativo formado por estágios (definição da agenda, identificação de alternativas, avaliação de opções, seleção das opções, implementação e avaliação);
- (4) Modelo “*garbage can*” ou “lata de lixo” – que considera as organizações como “formas anárquicas que compõem um conjunto de idéias com pouca consistência” (p.30). Advoga que os diversos problemas e soluções são colocados em uma “lata de lixo” à medida que aparecem, constituindo o universo de escolhas possíveis;
- (5) Modelo da coalizão de defesa – que concebe a política pública como um conjunto de subsistemas relativamente estáveis que se articulam com os acontecimentos externos. Elaborado sob a consideração que crenças, valores e

¹¹¹ “As idéias podem ser definidas, por exemplo, como afirmação de valores, podem especificar relações causais, podem ser soluções para problemas públicos, símbolos e imagens que expressam identidades públicas e privadas, bem como concepções de mundo e ideologias (JOHN, 1999, p. 144)”, como citado por FARIA, 2003, p.23.

idéias são importantes dimensões do processo de formulação das políticas públicas;

- (6) Arenas sociais – onde se “vê a política pública como uma iniciativa dos chamados empreendedores políticos ou de políticas públicas. Isto porque, para que uma determinada circunstância ou evento se transforme em um problema, é preciso que as pessoas se convençam de que algo precisa ser feito” (p.32). Esses empreendedores podem constituir redes sociais. Foca o conjunto de relações, vínculos e trocas entre entidades e indivíduos e não nas suas características;
- (7) Modelo do “equilíbrio interrompido” – que considera que a “política pública se caracteriza por longos períodos de estabilidade, interrompidos por períodos de instabilidade que geram mudanças nas políticas anteriores” (p.33). Considera como fundamental a construção da imagem sobre determinada decisão ou política pública;
- (8) Modelos influenciados pelo “novo gerencialismo público” e pelo ajuste fiscal – onde se vê a introdução de novos formatos de política pública voltados para a busca da eficiência.

Observamos que as três tipologias apresentadas até aqui incluem modelos analíticos que enfatizam o estudo das seguintes categorias: (a) o papel do Estado e das instituições governamentais; (b) o processo político; (c) os grupos de interesse e sua relação com o governo; (d) as preferências e valores dos governantes; (e) os resultados e o cumprimento de metas; (f) o impacto das decisões passadas sobre as futuras; (g) a escolha racional; (h) a relação com o ambiente; (i) o formato que a política pode assumir. O quadro, a seguir, mostra os modelos apresentados por cada umas das tipologias relacionando-os a cada categoria, e evidenciando a existência de elementos comuns entre estas tipologias.

Quadro 18 – Modelos propostos pelas tipologias estudadas de acordo com as categorias enfatizadas em sua proposta analítica

Categorias enfatizadas pelos modelos	Modelos por tipologia		
	Dye	Peter John	Souza
(a) O papel do Estado e das instituições governamentais	Institucional	Institucional	“Garbage can”
(b) o processo político	De processo	-	Ciclo da política
(c) os grupos de interesse e sua relação com o governo	Da teoria de grupos	Formas de atuação e impacto dos grupos e das redes	Arenas sociais
(d) as preferências e valores dos governantes	Elitista	Papel das idéias e do conhecimento	Da coalizão de defesa
(e) os resultados e o cumprimento de metas	De política racional	-	Influenciados pelo “novo gerencialismo público” e pelo ajuste fiscal
(f) o impacto das decisões passadas sobre as futuras	Incrementalista	-	Incrementalismo
(g) a escolha racional	Da teoria dos jogos	Teoria da escolha racional	-
(h) a relação com o ambiente	Da teoria dos sistemas	Condicionantes sociais e econômicos no processo de produção das políticas	Da coalizão de defesa Do “equilíbrio interrompido”
(i) o formato que a política pode assumir	-		Tipo da política pública

Fonte: Elaboração própria.

O trabalho de Levin (1997) faz uma boa análise crítica da literatura disponível até a sua elaboração. Seu trabalho também é um esforço para organizar a diversidade de abordagens, vertentes, metodologias designadas para análise de políticas, no entanto, após observar que a análise de políticas pode se dar sob uma abordagem temática ou analítica, o autor procura dar destaque aquelas passíveis de uso na abordagem analítica construindo uma tipologia diferente das anteriormente apresentadas. Ele apresenta quatro quadros conceituais, que podem ser usados em análises retrospectivas ou prospectivas, e que dizem respeito à forma como o analista vê as políticas e as medidas políticas.

Em seu primeiro quadro conceitual, Levin, afirma que as políticas e medidas políticas são vistas como o produto de uma *rationale*, indicando que a mesma é calculada

para atingir certo propósito, fim ou objetivo. Implícita a este modelo está a percepção de que a resposta à questão “por que a política tomou esta forma?” será encontrada na descrição dos fins e meios disponíveis. Já o segundo modelo conceitual às vê como resposta seletiva a interesses. Ele também provê uma forma de analisar as políticas e medidas em si ao colocar na mesa a questão dos atores e dos ganhos e perdas que estão envolvidos no processo. No caso do terceiro modelo, são consideradas o resultado de um processo, portanto, dá uma visão mais direta dos mecanismos em ação ao enfatizar a dinâmica de formação e processamento das questões. Seu quarto e último modelo conceitual as percebe como reflexo de uma estrutura de poder. Desta forma permite examinar o impacto da estrutura da máquina governamental e do sistema político nos mecanismos de *policy making*.

O autor vai destacar ainda que essas perspectivas se complementam. Os modelos teóricos apresentados, por esta ou por qualquer uma das outras três tipologias citadas anteriormente, contêm conceitos e variáveis que, juntos, constituem um valioso instrumento de análise das políticas públicas.

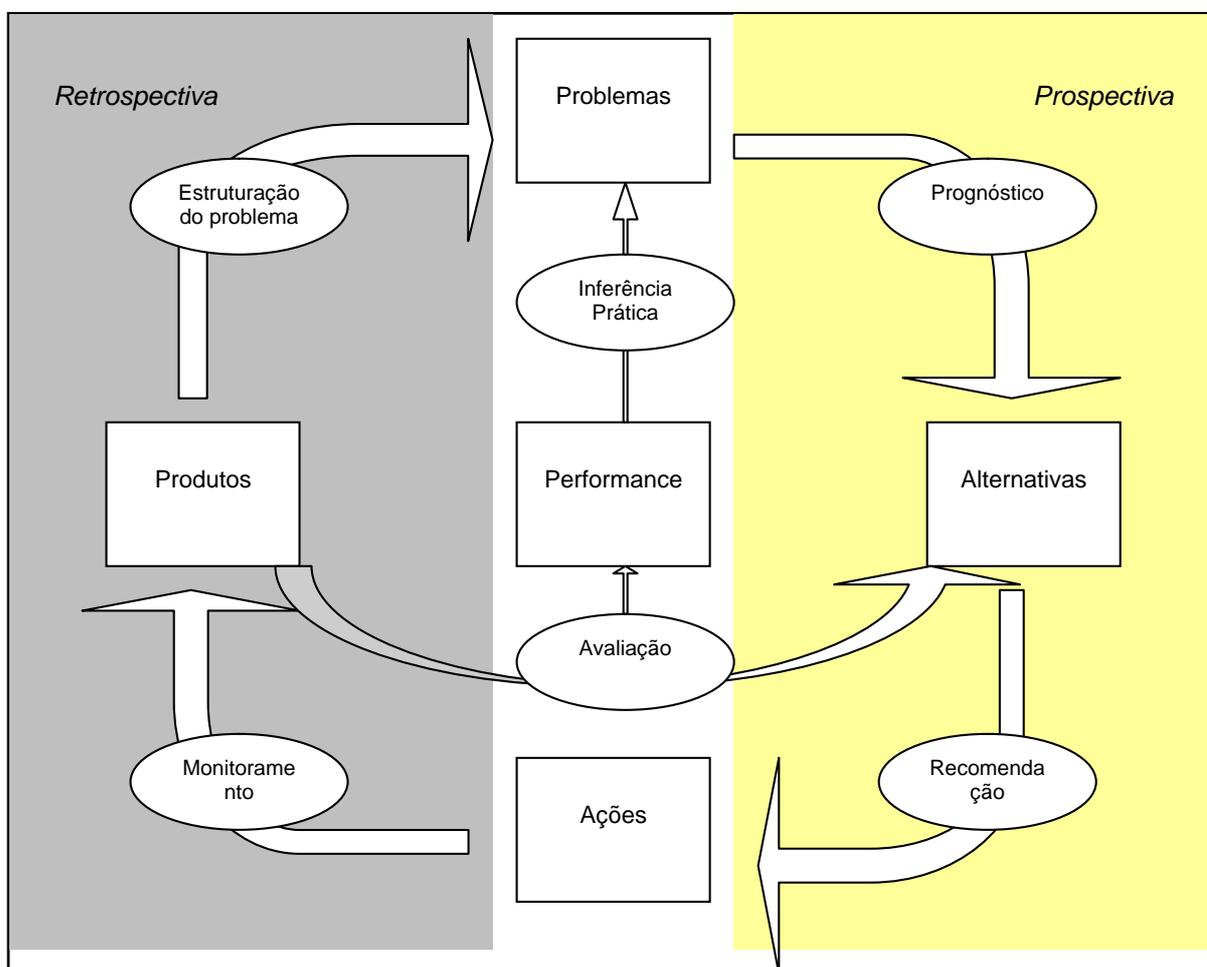
MODELOS ANALÍTICOS

Se o número de categorizações sobre os modelos de análise são muitos a diversidade de modelos analíticos é ainda maior. Seleccionamos quatro trabalhos: Dunn (1981), Nagel (1984), Hogwood e Gun (1984) e Dagnino (2002).

Começando por Dunn (1981) observamos que a obra em referência tem como objetivo constituir-se como um manual que permita o desenvolvimento de habilidades técnicas e conceituais necessárias à análise de problemas de política pública. O autor dedica toda a primeira parte da obra à questão metodológica da análise de política. Inicia sua exposição dedicando-se a elucidar os elementos constitutivos do raciocínio (da lógica) da política: estruturação do problema, monitoramento, prognóstico, avaliação, recomendação e inferência prática. Afirma que a relação entre esses seis elementos demonstra como a “informação de relevância política” pode ser interpretada de maneiras diferentes de acordo com o quadro de referência, ideologia ou visão do mundo. São cinco tipos de informações relevantes: *policy problems* ou problemas de política (valor, necessidade ou oportunidade não realizado que pode ser atingido através da ação pública); *policy alternatives* ou alternativas de política (curso de ação potencialmente disponível para

atingir valores e, portanto, a solução de um problema de política); *policy actions* ou ações de política (um movimento ou série de movimentos guiados pelas alternativas de política desenhada para alcançar os resultados valorados); *policy outcomes* ou produtos de política (conseqüência observada das ações de política); e *policy performance* ou performance de política (grau no qual um dado resultado político contribui para atingir valores). Integrando estas duas classificações ele propõe um processo de análise de política ilustrado na figura abaixo.

Figura 38 – Processo de análise de política proposto por DUNN



Fonte: DUNN, 1981, p.48.

Este modelo é a base para distinguir entre o que o autor considera como sendo as três principais formas de análise de política: a retrospectiva - se dá depois que as ações de política foram tomadas, aquela associada à teoria decisória descritiva; a prospectiva - que ocorre antes que as ações de política sejam iniciadas ou implementadas, é associada a teoria decisória normativa; e, finalmente, a integrada

– que combina as duas anteriores preocupando com a produção de informação antes e depois que as ações de política são tomadas.

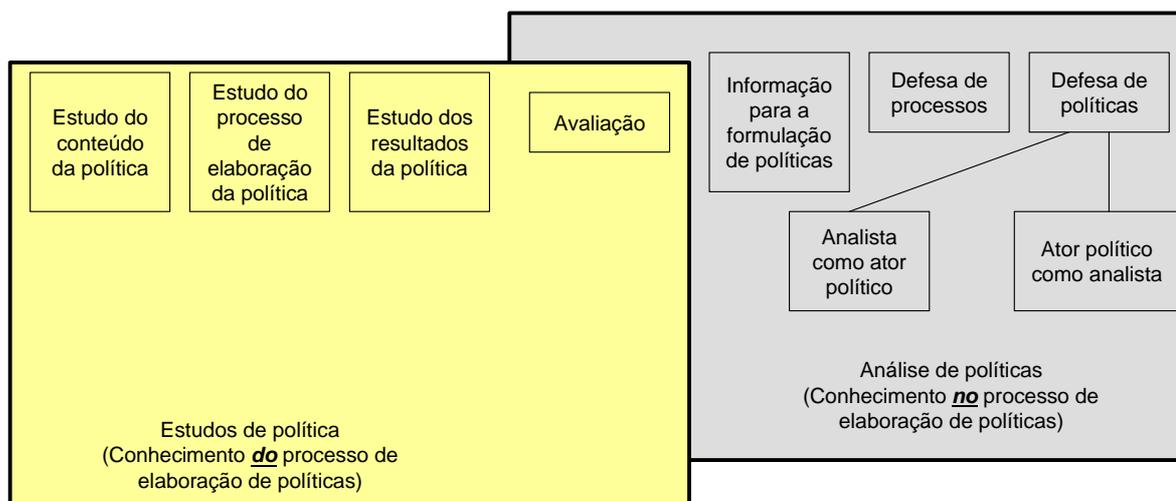
Nagel, por sua vez, após apresentar diversos possíveis tipos de análise das políticas públicas¹¹² adere à análise de objetivos, meios e métodos. Considera que a análise das políticas públicas implica na determinação de qual, dentre várias políticas, decisões ou meios alternativos, é o melhor para atingir um dado conjunto de objetivos, ou seja, assume uma postura prospectiva. Dentro desta lógica, acredita que este modelo tem quatro grandes utilidades: tomar decisões (*making decisions*), influenciar decisões (*influencing decisions*), prever (*predicting decisions*) e medir propensões a decisões (*measuring decisional propensities*). Todos estão relacionados ao aprimoramento das políticas públicas e a obtenção de uma melhor compreensão causal dos problemas de políticas públicas.

A sistematização elaborada por Hogwood e Gunn¹¹³ e ilustrada pela figura a seguir é aqui abordada a partir de sua apresentação feita por Dagnino (2002). Esta tipologia está construída sobre o objetivo do estudo. Ela distingue sete tipos de Análise de Política que podem ser reunidas em dois conjuntos. O primeiro conjunto revela uma orientação predominantemente descritiva, ou seja, busca desenvolver conhecimento sobre o processo de elaboração das políticas. Já o segundo conjunto é mais prescritivo ou propositivo, preocupando-se em agregar conhecimento ao processo de elaboração de políticas.

¹¹² Além do método ao qual adere Nagel (1984) cita a possibilidade de incluir o estudo da natureza das políticas públicas (por exemplo: externa, de meio ambiente, etc.) ou do estudo do processo político (definição da agenda, adoção, implementação, avaliação e fim), mais tradicional na ciência política, em adição a ênfase prescritiva por ele adotada.

¹¹³ Dagnino (2002) indica que a sistematização por ele apresentada consta da seguinte obra: HOGWOOD, B.; GUNN, I. **Policy Analysis for the Real World**. Oxford: Oxford University Press, 1984.

Figura 39 – Tipos de análise de política propostos por HOGWOOD e GUNN



Fonte: Dagnino, 2002.

Por fim, apresentamos a proposição de Dagnino (2002), ele recomenda que para uma análise adequada de políticas seja necessário explorar os níveis em que se dão as próprias relações políticas. Estes níveis dão origem a três categorias analíticas, segundo o autor: a primeira implica no funcionamento da estrutura administrativa; a segunda no processo de decisão; e, a terceira, contempla as relações entre Estado e a sociedade e é “determinado pelas funções do Estado que asseguram a acumulação capitalista e a normatização das relações entre os grupos sociais” (DAGNINO, 2002).

Esta incursão nos modelos acima ilustra as categorias enfatizadas nos modelos propostos pelas tipologias estudadas e evidencia dois aspectos relevantes na análise de políticas públicas e não identificados seção anterior: a temporalidade e o objetivo da análise. Chamamos de temporalidade a relação entre o momento em que se faz a análise e o momento em que a política em análise é posta em ação. A análise pode se dar antes, durante ou depois da ação e esta temporalidade pode afetar a aplicabilidade do estudo. O objetivo do estudo diz respeito à intenção de usar o estudo para descrever, prescrever, medir propensão, influenciar, propor ou decidir. Desta forma completamos nosso referencial analítico.

III. NOSSO MAPA ANALÍTICO

Esta incursão teórica no conceito de políticas públicas e na análise de políticas públicas nos permitiu construir o mapa síntese de como a nossa proposta se insere

neste campo teórico e compreender como a mesma poderia contribuir com o desenvolvimento da área de políticas públicas no Brasil.

Destacando a ação do governo como elemento central política pública aderimos ao campo teórico da análise de políticas públicas. Cientes que esta é uma disciplina aplicada que utiliza diversos métodos destacamos no quadro abaixo aspectos relativos ao modelo analítico a ser usado que, por sua vez, revelam nossas opções teóricas e, portanto, contém os elementos definidores da forma como este trabalho está construído.

Quadro 19 - Nosso mapa analítico

Tema	Análise de políticas públicas	Políticas sociais e justiça social no Brasil contemporâneo. (Nagel)
Modelo analítico	Categorias analíticas priorizadas	(a) O papel do Estado e das instituições governamentais (d) As preferências e valores dos governantes (h) A relação com o ambiente (i) O formato que a política pode assumir
	Quadro conceitual	A política como produto de um <i>rationale</i> (Lewis).
	Unidade de análise	Conteúdo da política (Hogwood e Gunn).
	Objeto de estudo	Problemas de política e ações de política (Dunn); Objetivos e meios (Nagel).
	Nível de análise	Relações entre estado e sociedade (Dagnino).
	Utilidade da análise	Obter melhor compreensão causal dos problemas das Políticas Públicas (Nagel).
	Temporalidade	Durante a ação.
	Objetivo do estudo	Descrever e identificar propensão.

Fonte: elaboração própria.

IV. A ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL

No Brasil, a institucionalização do campo de estudo de políticas também é considerada incipiente. A despeito da existência de trabalhos na área, observa-se que até o início da década de 1980 “as ciências sociais distanciaram-se da gestão e (...) a análise de políticas públicas esteve associada a entidades governamentais” (MELO, 1999, p.65). Melo (1999) aponta como marcos importantes na institucionalização desta subárea no Brasil a instituição do Grupo de Trabalho de

Políticas Públicas na Associação Brasileira de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (ANPOCS) em 1983 e a criação do Núcleo de Estudos de Políticas Públicas (NEPP) da Universidade Federal de Campinas¹¹⁴ no ano seguinte.

A área temática a que chamamos de análise de políticas públicas é caracterizada por contribuições heterogêneas. Melo (1999, p.67), a partir da análise do objeto dos estudos, separa as contribuições em três conjuntos: o primeiro estuda o regime político, instituições políticas ou o Estado brasileiro; o segundo dedica-se às políticas setoriais; e o terceiro compreende as análises de avaliação de políticas. O autor faz uma incursão na evolução da produção acadêmica deste os anos 1970 mostrando de forma clara como cada um destes conjuntos ganha relevância distinta ao longo do tempo. Arretche (2003, p.9) considera que hoje a produção acadêmica (teses, artigos e pesquisas) dedica-se em sua maioria à avaliação dos resultados alcançados pelas políticas em voga ou a atualização da informação existente sobre programas já consolidados. Afirma ainda que, no Brasil, os estudos sobre processo decisório prevalecem na produção acadêmica em detrimento de estudos sobre implementação.

A área de políticas públicas no Brasil tem crescido na pesquisa acadêmica e sua agenda tem estado fortemente subordinada à agenda política (ARRETCHE, 2003, p.9) e condicionada à conjuntura do país (FARIA, 2003, 23).¹¹⁵ O dossiê apresentado por Arretche (2003, p.7-9) indica que esta subordinação decorre de três fatores principais: intenso processo de inovação e experimentação dos programas governamentais ocorrido especialmente a partir de 1988 – “resultado em grande parte da competição eleitoral, da autonomia dos governos locais, bem como dos programas de reforma do Estado” (p.7); oportunidades abertas à participação nas mais diversas políticas setoriais – “seja pelo acesso de segmentos tradicionalmente excluídos a cargos eletivos, seja por inúmeras novas modalidades de representação

¹¹⁴ Após a constituição do NEPP se seguiu a criação de outras instituições similares (MELO, 1999, p.66)

¹¹⁵ Neste mesmo trabalho Arretche (2003, p.7-9) afirma que a subordinação da agenda de pesquisa à agenda política é potencialmente maior na área de políticas públicas do que em outras áreas do conhecimento.

de interesses” (p.7); e, caráter ainda incipiente de um programa de pesquisa compartilhado pela comunidade de pesquisadores brasileiros.

Neste contexto de grande subordinação à agenda política, temas importantes têm sido praticamente ignorados, como por exemplo, observamos a ausência de abordagens associadas ao papel das idéias e do conhecimento na produção de políticas públicas. Souza (2003) aponta que:

“a escolha dos temas de pesquisa parece indicar um excesso de trabalhos acerca de temas específicos, enquanto se observa uma grande lacuna sobre temas importantes que ainda não aportaram em nossa agenda por exemplo, com a redemocratização e o novo desenho da gestão das políticas sociais, proliferaram trabalhos, especialmente dissertações e teses, sobre as políticas públicas adotadas por governos locais, em especial os administrados pelo PT, quando conhecemos ainda muito pouco sobre como outros partidos políticos governam as cidades e implementam suas políticas públicas. Também têm sido abundantes os estudos sobre as formas de participação popular na gestão das políticas públicas e, ultimamente, sobre os conselhos comunitários criados, em princípio, para decidir sobre as políticas sociais. Precisamos, então, avançar para a chamada segunda geração, que deve seguir na direção do desenvolvimento de tipologias analíticas, e concentrar esforços no sentido de identificar as variáveis que causam impactos sobre os resultados as políticas públicas” (SOUZA, 2003, P.16-17).

É neste contexto e considerando a incorporação nas décadas recentes das noções de exclusão e inclusão social, que nos mantemos firme na proposição desta nova perspectiva de análise das políticas sociais.

APÊNDICE B – Construção da *Rationale* que Vincula o Estado à Justiça

A identificação do político no contexto do fenômeno social é um problema teórico: implica pressupostos antropológicos e filosóficos sobre a natureza do ser humano, as formas de relação entre o indivíduo e o coletivo social, a essência da ordem social. Cada estrutura de convivência propicia uma teorização. Não é objeto deste trabalho a discussão destes pressupostos, no entanto, alguns deles serão apresentados na construção da *rationale* que vincula o Estado à justiça.

I. O INDIVÍDUO E O COLETIVO SOCIAL - DA ANTIGUIDADE A MODERNIDADE

Iniciando nosso percurso histórico pela Antiguidade, observaremos na origem do termo política alguns elementos importantes para nossa reflexão. O termo política deriva de um conjunto de palavras gregas relacionadas a *polis*, ou cidade (WOLIN, 1960; SARTORI, 1997). Sartori (1997) destaca que “a *polis* era a unidade constitutiva indecomponível e a dimensão suprema da existência” (p.158). O viver político era a essência da vida, pois ele era o viver coletivo, o viver associado. O social e político estavam contidos no mesmo termo. Ao expressar a concepção grega da vida social o argumento baseado na nomenclatura grega - *polis* - não incorpora dimensões do poder, do comando e do Estado superior à sociedade¹¹⁶. Quando os romanos absorveram a cultura grega, as cidades romanas – *civitas* – já alcançavam dimensões que não permitiam a vida política no seu sentido original. Eram *cosmopolis*: abrangiam um território amplo no qual se encontrava uma sociedade pluralista, repleta de diferenças.

A substituição da *polis* pelos vastos impérios da Macedônia e de Roma impôs uma nova realidade marcada pela heterogeneidade racial e cultural da população. Além

¹¹⁶ As dimensões horizontal e vertical são apresentadas por Sartori (1997, p.158-162.). O autor afirma que nas primeiras abordagens do fenômeno social, o político aparece predominantemente como um componente de dimensão horizontal, ao priorizar o aspecto da associação/ordem: por que os indivíduos se associam, busca entender a natureza da ordem, a dinâmica da coesão social. No pensamento grego, esta dimensão se expressa em noções como: “bem comum”, “bem público” ou “interesse comum”. A dimensão vertical, “elemento de estruturação hierárquica da vida comum”, seria um componente perdido do pensamento grego, foi identificado, estava subentendido, mas não foi contemplado na própria teorização dos gregos sobre a política. A percepção da verticalidade remonta, pelo menos, à tradição romana.

disso, a amplitude territorial do novo espaço político impunha novas prioridades, especialmente no que diz respeito à organização do Estado: o Estado requer um corpo de funcionários; o governante necessita de um exército leal. Segundo Wolin (1960), ao tentar assimilar de um novo modo às forças vitais da política os romanos evidenciaram a importância das instituições para moldar e orientar a sociedade. Outro aspecto salientado consiste na admissão do poder como parte essencial do governo. Se antes a lealdade vinha de um sentimento de participação comum agora se centrava na reverência comum a um poder personificado. A personificação do poder e os simbolismos serviram para evocar a presença de uma autoridade, unir vastos territórios.

Para assegurar a ordem, além das novas estruturas e artifícios, esta realidade exige um novo tipo de organização do convívio marcado pela juridicidade. A lei se afirma como a única forma de estabelecer a igualdade entre indivíduos “estranhos” (WOLIN, 1960, p.87).¹¹⁷ “A justiça, portanto, tornou-se na Roma antiga, um princípio natural, com a missão explícita de limitar o poder do Estado” (PEREIRA, 2002, p.28). A comunidade começa a dar lugar para a sociedade quando a espontaneidade cultural se esvai e cria-se uma nova natureza vinculatória dirigida não mais pelas exigências das instituições sociais, mas pelas exigências do Estado. O coletivo humano passa a submeter-se ao Estado no que se refere à vida comum, assim a esfera pública perde a dimensão do diálogo e passa a ser a dimensão normativada do Estado. A nova noção de comunidade passa a ser jurídica e não social; compulsória e não voluntária.

II. A INCLUSÃO DE NOVAS REFERÊNCIAS FUNDAMENTAIS NA MODERNIDADE

Na tradição ocidental foi com a transição para a modernidade que se deu a inclusão de novas referências fundamentais: indivíduo – subjetividade - autonomia - independência. Neste contexto, o homem passa a tomar seu destino como um assunto pessoal, começa a configurar-se a noção de indivíduo. O indivíduo não era incluído pelos clássicos como fundamento/gênese da ordem social ao discutirem o problema da associação.

¹¹⁷ Esta igualdade, para os romanos, constitui-se como uma condição fundamental da natureza humana (PEREIRA, 2002, p.28).

A modernidade nos interessa como um novo paradigma, “a modernidade é a forma como o ser humano se concebeu e afirmou como a fonte das suas representações e dos seus atos, como seu fundamento” (RENAUT, 1999, p.9). Para Renaut, a descoberta da subjetividade e do individualismo é uma pré-condição para que o ser humano se afirme como um ser livre. O fundamento do ato livre é uma vontade capaz de se autodeterminar, um poder de escolha¹¹⁸. A representação da liberdade como autonomia implica a abertura de fissuras na confiança na ordem do mundo. Muda a percepção o indivíduo em relação a si mesmo, ao outro e ao mundo. Liberdade dos modernos é a liberdade para viver a vida privada (particular).

A transição da liberdade dos antigos¹¹⁹ para a liberdade dos modernos se deu no seio do cristianismo. Tanto Renaut (1999) como Wolin (1969) apontam o cristianismo como um elemento essencial desta transição. Wolin destaca que o cristianismo revivificou o pensamento político. Ao tentar entender sua vida grupal proporcionou uma nova fonte de idéias ao pensamento político ocidental. Especialmente, propôs um ideal de comunidade vigoroso que convocava os homens a uma vida de participação. O cristianismo continha o ideal de solidariedade e de pertencimento que deixaram marcas profundas na tradição do ocidental do pensamento político (WOLIN, 1960, P.108). Segundo Renaut, o princípio presente no cristianismo, não atingido por outras religiões como, por exemplo, o hinduísmo, era “o da ‘igualdade de todos’ na presença de Deus” (RENAUT, 1999, p.29). Isto significa que o valor absoluto que a alma individual recebe de sua relação com Deus é partilhado por toda a humanidade, este é o fundamento da fraternidade. O universalismo absoluto do cristianismo se realizava através do individualismo absoluto. Estas componentes, individualista e universalista, do indivíduo se transportam para a vida terrena permitindo pensar na comunidade universal de indivíduos¹²⁰. É no debate a respeito

¹¹⁸ Primeiro - subjetividade se percebe como tal; Segundo - autonomia se experimenta como autônomo capaz de enunciar preferências; Terceiro - independência pode contrapor-se à ordem dada. (Anotações de aula, profa. Vera Alice 14/04/2005)

¹¹⁹ Segundo Renaut a liberdade dos antigos o fundamento último da autonomia reside na hierarquia das naturezas, no seio da ordem do mundo e não na vontade humana. (p.8)

¹²⁰ Renaut (1999) cita o caso Gottschalk, indivíduo que tendo sido oferecido a um mosteiro quando criança (processo conhecido como oblação), não sentindo em si nenhuma vocação pediu para abandonar o mosteiro. Esta manifestação de vontade individual dá origem a uma polêmica que leva o

da igualdade dos indivíduos, sobre até que ponto os indivíduos podem se expressar como subjetividades autônomas, é que surge o contraponto comunidade - sociedade. A sociedade se coloca como a referência à afirmação do indivíduo como subjetividade.

Outro momento importante neste processo é a Reforma, ela implica uma revolução das mentalidades onde trabalho e acumulação passaram a ser elementos positivos. Indivíduos se afirmam no espaço do ser e do ter. Seu impacto sobre os países da Europa Ocidental resultou na aliança entre os grupos que advogavam a reforma religiosa e os que se propunham a ampliar a independência nacional.

“A crescente fusão das categorias de pensamento políticas e religiosas delimitou intelectualmente a difusão do controle político sobre as igrejas nacionais. Quando estas tendências se somaram ao crescente vigor das monarquias nacionais e a uma consciência nacional que surgia, o efeito combinado foi [...] uma ordem política autônoma que não admitia nada superior a ela e que, sem deixar de aceitar a validade universal das normas cristãs, foi inexorável em sustentar que sua interpretação deveria ser uma questão nacional” (WOLIN, 1960, p.211)

A fronteira territorial torna-se a referência do espaço de dominação do soberano. O território indica o alcance regulatório do conjunto de leis. O Estado adquire sua configuração territorial a partir da afirmação dos interesses econômicos dos comerciantes nos períodos iniciais do Renascimento, quando se fundam os Estados Nacionais. A comunidade moderna é territorial e não mais se separa do Estado.

III. A CONSOLIDAÇÃO DA NOÇÃO DO ESTADO COMO PROVIDOR DA ORDEM

Foi na era moderna que a noção de Estado limitado pela lei, provedor da ordem e garantidor da justiça ganhou relevância. Para Wolin (1960), Maquiavel foi o “primeiro pensador político autenticamente moderno”. O aspecto mais controverso de sua obra consiste na ausência da polêmica religiosa, que permitiu confrontar questões como a ordem e o poder em termos quase estritamente políticos. Considerava que a ação política era empreendida em um campo limitado em que havia escassez dos objetos de interesse e ambições sem limite¹²¹. Desta forma descobre o interesse

autor a considerar este evento como o começo de uma viragem decisiva, pois coloca em discussão a liberdade de vontade. Emerge o princípio da liberdade do indivíduo compreendida como constitutiva da humanidade do homem (p.33-34).

¹²¹ Considera a política com a esfera do interesse.

resgatando, de certa forma, a natureza facciosa do ser humano de Platão. Procura apresentar a lógica do exercício do poder, a seu ver a única lógica capaz de propor soluções capazes de garantir a estabilidade institucional, evitando a constante troca de governantes e seus efeitos perniciosos. Assim como Platão, deteve-se na definição das habilidades do governante.

Outro aspecto importante da obra de Maquiavel se refere à percepção de que grandes desigualdades¹²² eram prejudiciais à República, assim descobre que uma massa uniforme poderia ser mais facilmente manipulada que um corpo social diferenciado (WOLIN, 1960, p.217). Ao traçar sua teoria da violência foi influenciado pelos dilemas morais da ação política. Considerava que a natureza peculiar da ação política residia no fato de que não era possível dissociá-la de suas más conseqüências. Em sua obra fica evidente a distinção entre Estado e forma de governo. Considera o Estado como uma construção institucional e constitucional que expressa o princípio da ordem. Ele será encarnado no governante dotado de legitimidade sendo este a referência do controle coercitivo. Introduce a questão da legitimidade. Reconhece na maioria a possibilidade do governante cumprir melhor sua tarefa de manter a estabilidade.

Segundo Wolin (1999, p.217) na obra de Hobbes o Estado encontra o princípio totalizador, elemento vital faltante na obra de Maquiavel. Identifica em Hobbes o único pensador que se refere ao Estado como fonte final da regulação¹²³ Para ele o político na sociedade incluía três elementos: a autoridade, as obrigações e o sistema de regras comuns. Elaborou uma autêntica Teoria do Estado, que não se preocupava com a dimensão da sociedade. O desafio estava em identificar a base sobre a qual praticaria o governo em uma realidade em que a sociedade não era uma comunidade. Propondo como ponto de partida a idéia de justiça, considerava que era necessário criar uma forma de associação que se impusesse sobre os

¹²² Fazendo uma referência aos valores e ao status típico da sociedade feudal, Marshall (1967, p. 64), afirma: “Na sociedade feudal, o status era a marca distintiva de classe e a medida de desigualdade. Não havia nenhum código uniforme de direitos e deveres com os quais todos os homens – nobres e plebeus, livres e servos – eram investidos em virtude de sua participação na sociedade. Não havia, nesse sentido, nenhum princípio sobre a igualdade dos cidadãos para contrastar com o princípio da desigualdade de classes.”

¹²³ Princípio da soberania do Estado.

homens desde o seu nascimento, de forma que a temessem e obedecessem. Ao formular a idéia de “estado de natureza”¹²⁴ aponta o elemento motivador/justificador da criação desse poder irresistível encarnado no Estado. O medo que os indivíduos nutrem dos demais os leva a abrir mão de parcela de sua liberdade em favor do Estado (o Leviatã), em troca de garantia de segurança. Esse Estado passa a ser a única fonte de regulação e a ele cabe estabelecer e garantir a paz entre os indivíduos.

O Estado se coloca como o espaço do poder coativo. Os próprios gregos já reconheciam que a convivência não é natural nem espontânea. A instabilidade política inerente ao fenômeno social coloca um desafio para as instituições, o desafio da eficácia no âmbito da regulação e da estabilidade. Sendo o homem moderno um homem laico¹²⁵, o fundamento da ordem está na obediência a leis que devem ter por sua vez conteúdos normativos aceitáveis. Assim, o Estado, que existe na modernidade, refere-se a um princípio jurídico de regulação superior ao qual o indivíduo deve obedecer. Introduce a noção de contrato social: “o ato contratual pelo qual cada homem entregava seu direito natural ao soberano” (WOLIN, 1960, p.276). Esta sociedade civil marcava a mudança de uma condição na qual o raciocínio de cada homem era substituído pela razão suprema do Estado¹²⁶. Neste cenário, maior o consentimento, maior a estabilidade. Numa comunidade social fragmentada a estrutura política precisa ser legitimada. Sendo o indivíduo a unidade de referência da sociedade moderna é dele que emanará a legitimação.

IV. A ORDEM ECONÔMICA E AS FISSURAS NA ORDEM SOCIAL

A aventura comercial que leva os europeus a desbravar os oceanos resultando numa seqüência de descobrimentos de novas terras, inaugura um processo de acumulação de capitais, a partir da exploração comercial e colonial e da expansão marítima por diferentes regiões do mundo, baseado em novas condições de

¹²⁴ O Estado de Natureza simbolizava o extremo da desordem. Nele os homens, embora gozando de plena liberdade e autonomia, viviam em permanente guerra.

¹²⁵ Não fundamenta a política na religião ou em tradições ou costumes.

¹²⁶ Todos se encontram vinculados ao mesmo princípio de autoridade.

reprodução material. Esta forma de organização econômica da sociedade a que chamamos Mercantilismo marca a transição do modo de produção feudal e para o industrialismo. O Mercantilismo representou o início do processo de rompimento da sociedade européia com os valores típicos da idade média¹²⁷.

A esta ordem econômica se soma a incessante revolução de costumes e valores, que marca o Renascimento europeu, se manifestando nos mais diferentes campos da existência humana - da vida material, da construção política e da própria percepção de mundo - se difunde rapidamente entre os europeus e se espalha por todo o mundo, nas rotas e trajetos das expedições marítimas, dos fluxos comerciais, das relações de troca e exploração.

Esta nova era que se propõe transformadora e revolucionária, é marcada pelas transformações e rupturas nas formas de constituição do poder. “O poder político, ainda exercido durante alguns séculos pelos representantes da oligarquia de origem rural, e sustentado no poder ideológico da Igreja, ainda irá excluir, da condição de cidadãos, por longo tempo, os comerciantes ou burgueses, os servos e a plebe em geral” (ZANETTI, 2002, p.25). Os comerciantes ganham poder econômico, no entanto esta condição não se manifesta no domínio das instituições políticas.

¹²⁷ “A supremacia dos princípios religiosos na constituição dos valores morais e na condução das formas de convivência, da valorização do ruralismo como modo de vida e de sobrevivência das populações, do domínio oligárquico dos grandes proprietários de terra, chamados de senhores feudais, da servidão e submissão aos padrões sociais hierárquicos e estanques e do isolamento geográfico ao qual as populações européias estiveram submetidas durante vários séculos” (ZANETTI, 2002, p.25).

APÊNDICE C – Trajetória das Políticas Setoriais no Brasil

Como indicado no Capítulo 2 desta dissertação a identificação da política social a partir de suas fronteiras temáticas é uma opção comum. Tendo em vista a prevalência da setorialização na organização das políticas sociais e as peculiaridades na evolução de cada setor, optamos por apresentar a seguir um breve relato histórico de cada política social no Brasil. Esperamos que ele auxilie o leitor na identificação de elementos que têm origem na política nacional e figuram na análise das políticas sociais do município do Belo Horizonte.

I. EDUCAÇÃO

A educação é definida como área de atuação do estado na Constituição de 1891 que define a obrigatoriedade e gratuidade da educação primária de quatro anos e indicava as diferentes competências da União, Estados e Municípios na oferta e montagem das redes de ensino. Entretanto, o movimento efetivo de montagem do aparelho nacional de ensino e a elaboração de uma legislação que lhe desse sustentação institucional só se dá no bojo das transformações promovidas pela revolução de 1930. Ao fim dos anos 60 e início dos 70 faz-se uma reforma educacional que amplia para oito anos a escolaridade básica obrigatória e gratuita e acentua o conteúdo profissionalizante dos programas de 1º e 2º graus.¹²⁸ A prática estabeleceu uma divisão de competências entre União, Estado e Municípios cabendo o ensino superior à União, o 1º e o 2º graus ao Estado e o pré-escolar ao município. Até 1988, o maior desafio era a universalização da educação primária e a recorrente preocupação com o analfabetismo.

A Constituição de 1988 aumentou o dever do estado com o ensino. Reafirmou o direito ao ensino básico, que não mais prescreveria quando se ultrapassasse a faixa etária. Arretche (2004) destaca que a Constituição definiu como concorrentes as competências no ensino fundamental já que sua oferta é de responsabilidade dos

¹²⁸ Este conteúdo profissionalizante foi reduzido por legislações posteriores.

Estados e municípios.¹²⁹ Quanto ao financiamento sua maior inovação consiste na mudança da estrutura de financiamento do **Ensino Fundamental** promovida ao subvincular a esse nível de ensino uma parcela dos recursos constitucionalmente destinados à Educação. Neste caso, diferentemente da Saúde, o governo federal não é o principal financiador, o que limita sua capacidade de coordenação. Arretche (2004) considera a criação do FUNDEF como em uma estratégia do governo federal para restabelecer sua capacidade de coordenação nesta política.

II. PREVIDÊNCIA SOCIAL

A despeito do progressismo da Lei Eloy Chaves, a montagem de um sistema público de previdência social só ocorre a partir dos anos 30, quando são criados os Institutos de Aposentadoria e Pensão - IAPs. Estruturados por categoria de trabalhadores, os IAPs “moldaram um sistema bastante heterogêneo e pouco uniformizado de benefícios, situação superada apenas em 1961, depois de muitas tentativas e fortes resistências, com a Lei Orgânica da Previdência Social, que igualou para todos os assalariados urbanos formalmente vinculados (pela CLT) os benefícios a serem auferidos” (DRAIBE; CASTRO; AZEREDO, 1991, p.25). Em 1967, sob o regime militar, unificam-se todos os institutos com a criação do INPS. O sistema é reestruturado em 1977 com a criação do Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social, uma superestrutura gerida pelo Ministério da Previdência e Assistência Social composto por sete unidades: IAPAS - arrecadador e pagador; DATAPREV - empresa de informática; INPS - responsável pelos benefícios previdenciários; LBA e FUNABEM - ligados a assistência social; INAMPS - responsável pelos serviços de assistência médica.

Quanto aos benefícios previdenciários, até meados dos anos 70, o plano previdenciário urbano incluía 18 benefícios. Inicialmente, o conjunto de benefícios incluía aposentadorias (velhice, invalidez ou tempo de serviço), pensões, auxílio doença e prestação de serviços médicos. Em 1967, o regime relativo a acidentes de trabalho que era operado separadamente é incorporado ao sistema. Em 1974, cria-se a Renda Mensal Vitalícia, destinada aos inválidos e idosos que não contribuíram

¹²⁹ O artigo 211º parágrafo 2º da Constituição de 1988 especifica que “os municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil”.

no passado. Quanto aos benefícios familiares, são somente três e foram criados no período de 1963 a 1974: salário-família, salário-maternidade e o auxílio-natalidade. O seguro-desemprego só se desenvolveu em 1988 com a nova Constituição, a despeito de sua criação em 1986.¹³⁰ Neste período, diversas categorias sociais foram incorporadas expandindo o sistema, mas de forma ainda estratificada e marcada pelas diferentes dinâmicas políticas.

Avanços observados na Constituição de 1988 são: os trabalhadores rurais passaram a ter os mesmos direitos que os urbanos; há reiteração da cobertura aos riscos; há a introdução da seletividade para maior proteção aos segurados de baixa renda; ocorre o reforço à proteção da maternidade e a introdução da licença paternidade; é estabelecido o piso de um salário mínimo para os benefícios de prestação continuada, prestador a pessoas idosas e pessoas deficientes. É importante destacar que a previdência social constitui um dos três pilares da seguridade social. Esta nova mudança introduziu a coexistência de duas lógicas neste eixo: ao mesmo tempo em que se definiu que a seguridade social será financiada por toda a sociedade garantindo alguns benefícios sem condicioná-los à contribuição prévia, manteve o seguro individual baseado na contribuição.

III. SAÚDE

Até nos anos 1930 não identificamos qualquer política nacional de saúde no Brasil, os serviços médicos eram prestados por empresas ou por Caixas de Aposentadorias e Pensões de algumas categorias de trabalhadores¹³¹ e as ações de saúde pública, de tipo higienista, eram desenvolvidas esporadicamente pelos Estados ou pela União (DRAIBE, 1991). É a partir de então que as estruturas de saúde pública e de seguro-saúde são organizadas, com a criação do Ministério de Educação e Saúde ao qual pertencia o Departamento Nacional de Saúde e Assistência Médico-Social. O acesso a assistência médica se dava através do seguro-saúde. Ela era realizada por serviços médicos associados aos Institutos de Aposentadorias e Pensões. Esta estrutura reforçou a dimensão previdenciária do sistema, que, gradativamente, se

¹³⁰ Para mais detalhes sobre a evolução do sistema previdenciário, especificamente a situação dos trabalhadores rurais e fontes de financiamento ver Draibe, Castro e Azeredo, 1991.

¹³¹ As caixas de aposentadoria e pensão são fundadas em sua maioria nos anos 1920,

transformou de prioritariamente preventivo a prioritariamente curativo, com concentração de gastos na assistência hospitalar e de acesso limitado - a universalização e a expansão da cobertura processadas a partir dos anos 1960, não se efetivam, mantendo-se a distinção segurado e não-segurado para fins de atenção médica.

Draibe (1991, p.29) destaca que:

“do ponto de vista da organização institucional e das relações entre o setor público e o setor privado, duas características marcaram a política de atenção à saúde até os anos 80. De um lado, a hiper-centralização dos recursos e do poder decisório na estrutura do INAMPS e do Ministério de Previdência e Assistência Social, colocando em segundo plano seja o próprio Ministério da Saúde, sejam as secretarias estaduais e municipais encarregadas de ações nesta área [...] De outro lado, a dimensão saúde do *Welfare State* brasileiro apoiou-se numa estreita parceira entre o Estado e o setor privado, o primeiro credenciando médicos e contratando junto ao segundo serviços hospitalares, clínicos, laboratoriais” (p.29).

Neste último caso, observa-se que os recursos públicos financiaram a constituição e o fortalecimento do setor privado.

Nos anos 1980, quando a universalização se efetiva, fica evidente a incapacidade do Estado de financiar a todo o sistema, levando a um recuo na oferta do setor privado¹³² e certa “estatização” – o estado assumindo o papel de ofertante de serviços médicos. Neste processo de mudança se altera também a estratégia de intervenção, destacando a atenção primária a saúde, até então relegada. O novo modelo assistencial, que também se caracteriza pela descentralização e municipalização, começou a ser implantado ainda em 1987, antes da promulgação da nova Constituição.

Na saúde, um dos pilares da seguridade social, o princípio da universalização da cobertura e do atendimento estabelecido pela Constituição de 1988, representa uma grande diferença em relação ao período anterior, pois se deixa de distinguir entre contribuinte e não-contribuinte, garantindo o acesso igualitário de toda a população. A nova Carta Magna reserva à rede privada um papel complementar e a nova estrutura organizacional é definida em termos de uma rede integrada,

¹³² Face a restrição de recursos o setor privado passa a atuar de forma mais autônoma em relação ao sistema e reforça canais próprios, como por exemplo convênios com empresas.

descentralizada, regionalizada e hierarquizada e constitui um Sistema Único de Saúde (SUS) em cada nível de governo. O funcionamento desse sistema, o SUS, foi definido através de leis complementares e regulamentadoras. O foco na prevenção constitui também uma importante mudança. É sob sua égide que se institui o Programa de Saúde da Família. No que se refere ao financiamento, a União está encarregada do mesmo, assim como da formulação da política e da coordenação das ações intergovernamentais. A existência de tais instrumentos institucionais, especialmente a relação de dependência financeira das transferências federais, garante a influência do nível federal sobre o municipal (ARRETCHE, 2004, p.22).

IV. POLÍTICA ASSISTENCIAL E OS PROGRAMAS DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO

A exemplo de outros países, os programas de assistência no Brasil eram de caráter assistencialista¹³³, esporádico e emergencial. De base não contributiva (não estão condicionados a contribuição prévia), estes programas eram seletivamente dirigidos à população carente e seus critérios de elegibilidade, em geral, envolviam algum tipo de identificação da renda e/ou faixas etárias e grupos específicos. Criada em 1942, a Legião Brasileira de Assistência – LBA é integrada ao sistema previdenciário em 1969. Os programas tinham como público as crianças (guarda e alimentação), as mães e nutrizes, os idosos e os deficientes. Os menores carentes, abandonados e julgados infratores passaram a ser atendidos pela Fundação Nacional de Bem Estar do Menor – FUNABEM, que se integrou ao sistema previdenciário em 1974.

Uma outra área de política assistencial que tomou corpo a partir dos anos 1970 foi a dos programas de alimentação e nutrição realizados pelo Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição – INAN, criado em 1972. Tendo como alvo prioritário o grupo materno-infantil adotava como linha básica a suplementação alimentar (Programa de Nutrição em Saúde, Programa de Merenda Escolar, Programa de Complementação Alimentar e Programa de Alimentação do Trabalhador¹³⁴), atuando também sobre

¹³³ Segundo Cardoso, o assistencialismo “é um estilo, é um modo de fazer, que tem como consequência criar uma relação de submissão e não oferecer instrumentos para a superação das carências que estão sendo minoradas” (2004, p.42).

¹³⁴ Diferentemente dos demais o Programa de Alimentação do Trabalhador é organizado pela empresa através de incentivo fiscal e supõe contribuição proporcional dos empregados.

sistemas de produção e comercialização de alimentos básicos e atividades nutricionais.

Na assistência social, o avanço promovido pela Constituição de 1988 é acentuado. A assistência social passa a figurar como direito e é caracterizada como um dos pilares da seguridade social. Supõe universalidade de cobertura e acesso aos serviços, independente de contribuições, ou seja, independe do vínculo contributivo. Concebida sob uma visão mais contemporânea de garantia de “mínimos sociais”, a assistência social prevê: a proteção à família, maternidade, infância, adolescência e velhice; o amparo a crianças e adolescentes carentes; a promoção da integração ao mercado de trabalho; e, a habilitação e reabilitação de pessoas portadoras de deficiências físicas, integrando-as à comunidade.¹³⁵ Segundo Yazbek (2001) se, em conformidade com seu marco legal, a assistência social “visa à prevenção ou à superação de diferentes formas de exclusão social e à garantia de padrões de cidadania e qualidade de vida”, o desafio que se coloca para sua implementação é a análise de sua relação com as outras políticas.

A constituição do Sistema Único de Assistência Social – SUAS implica em um desafio maior do que o empreendido pela saúde para constituição do SUS, dado o estágio precário de maturação das políticas de assistência social antes de 1988. Só em 2004, com a instituição da Política Nacional de Assistência Social – PNAS e da Norma Operacional Básica – NOB SUAS que se tem um contorno mais claro do projeto sobre o qual esta temática pretende se consolidar como direito social. A exemplo da saúde ela resgata a matricialidade familiar, assume uma postura preventiva e organiza sua ação de forma territorializada.

V. POLÍTICA HABITACIONAL

Até 1964 as ações da área habitacional eram conduzidas pelos Institutos de Aposentadoria e Pensão e pela Fundação da Casa Popular. Neste ano, é criado o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo, o Banco Nacional de Habitação e o Plano Nacional de Habitação, definindo os pilares da política habitacional para o país. Nasce assim o Sistema Nacional de Habitação, de corte nacional e apoiado

¹³⁵ Artigo 203º da Constituição de 1988.

por mecanismos de financiamento. A base financeira do sistema se assentava nas aplicações do FGTS e depósitos na caderneta de poupança. O acesso à casa própria foi concebido para atender a três estratos da população (popular, econômico e médio) sendo a classificação nestas classes definida a partir da renda. No entanto, gradualmente o sistema afastou-se das camadas populares, privilegiando o acesso da classe média. Os déficits financeiros consecutivos levaram ao colapso desse sistema, culminando com a extinção do BNH em 1986.

Ao longo dos anos 80, novas iniciativas foram encaminhadas pelos governos estaduais e municipais, mas com resultados modestos, especialmente devido à escassez de recursos alternativos ao FGTS, que se constituía como a base única de financiamento de política habitacional.

A Constituição de 1988, pela primeira vez, dedica um capítulo específico à política urbana,¹³⁶ o qual inclui habitação, saneamento básico e transporte urbano. Arretche afirma que “as reformas institucionais realizadas nos décadas de 80 e 90 não modificaram a estrutura básica da distribuição federativa de funções. O governo federal arrecada e redistribui, por meio de empréstimos, os recursos da principal fonte de financiamento destas políticas [...] o FGTS” (2004, p.23). Mesmo que o município figure como o responsável pela execução da política de desenvolvimento urbano de acordo com o estabelecido no artigo 182^o, a União continua encarregada das funções de financiamento e formulação da política nacional a exemplo da saúde.

¹³⁶ Refere-se ao Capítulo II Da política urbana, no Título VII Da ordem economica e financeira, da Constituição Brasileira de 1988.

APÊNDICE D - A Organização da Gestão Social na Prefeitura Municipal de Belo Horizonte em 2006

Com a reforma administrativa realizada em 2005 a estrutura organizacional da PBH foi alterada. A gestão social na Prefeitura de Belo Horizonte encontra-se hoje concentrada em oito órgãos centrais e nas nove Regionais, sendo todos membros da Câmara Intersetorial de Políticas Sociais - CIPS. A Secretaria Municipal de Políticas Sociais, antiga SCOMPS, reúne sob sua estrutura as secretarias adjuntas de Abastecimento, Assistência Social, Direitos de Cidadania e Esportes. A elas se somam na CIPS, além das Secretarias Municipais de Administração Regional, as Secretarias Municipais de Educação e Saúde e a Fundação Municipal de Cultura. Para que se possa entender melhor o objeto de trabalho de cada temática, faremos uma breve apresentação de cada uma delas.

I. SECRETARIA MUNICIPAL DE POLÍTICAS SOCIAIS

A Secretaria Municipal de Políticas Sociais foi reestruturada na pela reforma administrativa de 2005. Tem como objetivo maior articular a definição e implementação das políticas sociais do município de forma integrada e intersetorial atuando dentro dos princípios definidos na descentralização e pautada pela territorialidade. Além de seu trabalho de coordenação que exerce junto às suas secretarias adjuntas (abastecimento, assistência social, direitos de cidadania e esportes) potencializando suas ações a partir do conhecimento mútuo, do compartilhamento de recursos, da complementaridade de ações e da eliminação do “retrabalho”, coordena a Câmara Intersetorial de Políticas Sociais onde tem consolidado seu papel estratégico. Responsável por programas estruturantes das políticas sociais a SMPS viu crescer desde 2005 suas responsabilidades na execução, gestão e implementação de projetos sociais marcados pela transversalidade sendo desafiada a por em prática a conciliação das estruturas territoriais e setoriais de oferta de serviços típicas da lógica de centralização-descentralização adotada pela gestão municipal.

Os programas sob responsabilidade da SMPS são:

1. **BH Cidadania:** FILGUEIRAS (2005) cita este programa como fruto da primeira reforma administrativa. Lançado em 2002, inaugurou em Belo Horizonte um novo modelo de gestão das Políticas Sociais, uma proposta de um novo formato político, institucional e gerencial capaz de articular a elaboração e a gestão de políticas públicas no Município, estruturada a partir dos princípios da descentralização, intersetorialidade, territorialidade e participação cidadã. Tendo como foco a família busca promover a inclusão social de residentes em áreas socialmente críticas, garantindo o acesso aos bens e serviços públicos para a população de baixa renda e consolidando modelos integrados de atuação na área social. Integra hoje ações das secretarias de Assistência, Abastecimento, Cultura, Direitos de Cidadania, Educação, Esportes e Saúde estando implantado nas nove regionais da cidade em 15 áreas de grande vulnerabilidade social (NAHAS, 2007, p.5)¹³⁷, identificadas por meio de diversos indicadores sociais, entre os quais o IQVU (Índice de Qualidade de Vida Urbana) e o IVS (Índice de Vulnerabilidade Social, que gerou o Mapa da Exclusão Social). Destaca-se também sua integração com a área urbana, seja no levantamento de informações, no OP, ou na conjugação de esforços em áreas que previam intervenção urbana, que não tinham uma ação social planejada sob uma matriz intersetorial.
2. **Bolsa Família:** O Programa Bolsa Família é uma ação prioritária do Programa Fome Zero e foi instituído pelo governo federal.¹³⁸ O programa visa enfrentar a fome e a miséria, e promover a emancipação das famílias mais pobres do país. Auxiliando no combate à pobreza, através da transferência de renda e da oferta articulada de bens e serviços públicos, pretende promover a inclusão social contribuindo para a emancipação das famílias beneficiárias, dando meios e condições para que elas possam sair da situação de vulnerabilidade em que se

¹³⁷ Nestes territórios foi desenvolvido o conceito de Espaço BH Cidadania, um dos vários equipamentos dedicados à integração das políticas públicas, instalado dentro de áreas consideradas pela PBH como de grande vulnerabilidade.

¹³⁸ Foi Instituído pela Medida Provisória nº 132, de 20 de outubro de 2003, posteriormente convertida na Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, pelo Governo Federal, e é dirigido às famílias em situação de extrema pobreza, ou, pobreza, com critérios de renda per capita definidos em R\$50,00 e R\$100,00 reais, respectivamente, com acesso a benefícios monetários, e a serviços e bens públicos.

encontram. Tem como diretrizes: a matricialidade sócio-familiar, a autonomia das famílias beneficiárias, o acompanhamento das condicionalidades, a descentralização, a intersetorialidade das políticas públicas e o monitoramento e a avaliação das ações. A Prefeitura é responsável por: planejar e executar o cadastramento das famílias residentes em Belo Horizonte; digitar e transmitir os dados para o Governo Federal; manter a base de dados atualizada; monitorar e informar a inclusão ou exclusão de beneficiários e, ainda, as alterações de quaisquer dados anteriormente informados; acompanhar o cumprimento das condicionalidades. Hoje o repasse de recursos ao município reflete seu desempenho medido através do IGD – Índice de Gestão Descentralizada. As competências atribuídas ao município exigem, a exemplo de outros programas, o aprimoramento da gestão especialmente nos aspectos relativos a gestão da informação, a intersetorialidade e a participação social.¹³⁹

3. **Farmácia Popular do Brasil:** Programa federal concebido para disponibilizar medicamentos a baixo custo para os cidadãos. A expectativa do programa é ampliar o acesso ao medicamento e reduzir as despesas com saúde das famílias de baixa renda atuando, portanto, com uma lógica redistributiva de inclusão. O projeto de implantação das unidades¹⁴⁰ segue a lógica da descentralização e conta com o apoio das Secretarias Municipais de Administração Regional.
4. **Geração de Emprego e Qualificação:** Esta temática foi incorporada a SMPS em 2005. Desde então a secretaria tem por competência a gestão e execução de programas de intermediação e qualificação. Suas ações estão estruturadas em três eixos: qualificação, intermediação de mão de obra e organização e desenvolvimento da economia popular solidária. Seu público prioritário é o beneficiário de programas sociais da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte. Destaca-se também o desafio da articulação de todas as atividades desta natureza desenvolvidas no município. Enfrentá-lo é essencial para que se cumpra o objetivo de construir o Sistema Público de Emprego Municipal,

¹³⁹ Atendendo a legislação em vigor foi criado em 2005 o Conselho Municipal de Controle Social do Programa Bolsa Família, composto por 24 representantes do poder público e da sociedade civil.

¹⁴⁰ Em maio/2007 contava com 3 unidades instaladas em Belo Horizonte (Centro, Barreiro e Venda Nova).

superando a fragmentação das ações nesta temática e consolidando uma política municipal de geração de emprego, trabalho e renda. A fragmentação constitui um grande desafio. A coordenação ainda não superou a ausência de uma política municipal nos anos anteriores. Sendo esta uma área em consolidação os avanços no sentido da descentralização e da construção da intersectorialidade ainda são tímidos. No entanto, elas figuram como princípio deste programa.

5. **Modernização da Gestão das Políticas Sociais:** Ciente da necessidade de investimento na inovação e no fortalecimento dos processos de informatização para garantir o fluxo de informação entre os vários atores envolvidos na gestão da oferta de serviços sociais, especialmente em um contexto de promoção da intersectorialidade, a Secretaria Municipal de Políticas Sociais está implementando um sistema de informações gerenciais único que, além de atender a sua estrutura e de suas adjuntas (Abastecimento, Assistência Social, Direitos de Cidadania e Esportes), conta com parceria das Secretarias Municipais de Saúde e de Educação e da Fundação Municipal de Cultura. A concepção deste sistema envolve grandes esforços e resultou na proposição do desenvolvimento de solução tecnológica baseada no conceito de Prontuário Eletrônico do Usuário/grupo familiar e destinado a viabilizar o registro e análise dos atendimentos aos usuários das políticas sociais. Reflete o esforço do nível central em consolidar seu papel como formulador e coordenador de políticas públicas.
6. **Prefeito Amigo da Criança:** Ao aderir ao Programa Prefeito Amigo da Criança 2005/2008, iniciativa da Fundação ABRINQ em parceira com o Governo Federal, Belo Horizonte se comprometeu não só com as crianças e adolescentes mas também com o desafio de avançar no processo de qualificação da participação social. O programa implica em criar uma matriz de leitura do orçamento permitindo a identificação dos gastos que beneficiam este grupo da população em toda a prefeitura. Viabilizará, portanto o monitoramento e avaliação dos mesmos e das metas físicas correlatas. Não se sabe como este novo fluxo de informações será incorporado na relação Estado – sociedade civil. A exemplo do OP, para estabelecê-lo a administração municipal precisará superar dificuldades técnico-gerenciais, aprimorando seus processos de trabalho, capacitando sua equipe e melhorando sua a capacidade de produção e entrega de informação e

de interação com os representantes da sociedade civil, especialmente dos conselhos.

II. SECRETARIA MUNICIPAL ADJUNTA DE ABASTECIMENTO

Na história das políticas sociais as ações desta natureza encontravam-se vinculadas aos eixos saúde e assistência. Nos dois casos, o tema central era a nutrição e tinha como alvo grupos populacionais específicos, como por exemplo, mães-nutrizes e crianças. O conceito de segurança alimentar e nutricional¹⁴¹ é o principal norteador das ações da Secretaria Municipal Adjunta de Abastecimento. Para garantir o acesso da população à alimentação a SMAAB organiza sua atuação em seis eixos de trabalho:

1. **Fomento à Agricultura Urbana:** Visa promover e ampliar a produção agroalimentar urbana, através da implementação de projetos participativos de produção de alimentos e insumos agrícolas em bases agroecológicas sustentáveis. A organização de hortas comunitárias também tem se revelado como uma estratégia de trabalho e renda para as famílias beneficiadas pelo programa.
2. **Comercialização Subsidiada de Alimentos:** Tem como objetivo promover o acesso da população a uma alimentação saudável, de baixo custo e em quantidade suficiente através da comercialização a preços subsidiados de refeições prontas (Restaurantes e Refeitórios Populares)¹⁴² ou de gêneros alimentícios não perecíveis e produtos de higiene e limpeza (Cestão Popular). O programa tem alcançado seu objetivo proporcionando benefícios nutricionais e financeiros para um número cada vez maior de pessoas. Através da oferta de refeição a baixo custo ele: cria a perspectiva da inclusão daqueles que não teriam como se alimentar por não dispor de dinheiro suficiente; possibilita a melhoria na distribuição dos gastos do orçamento familiar, possibilitando que o

¹⁴¹ “SAN - Segurança Alimentar e Nutricional é a garantia do direito a todos ao acesso a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, de modo permanente, com base em práticas alimentares saudáveis e sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais e nem o sistema alimentar futuro, devendo se realizar em bases sustentáveis”.

¹⁴² Em maio/2007 a PBH contava com 2 Restaurantes Populares e 2 refeitórios.

custo da alimentação demande uma parcela menor do mesmo; o preço adotado pelos restaurantes e refeitórios populares exerce uma pressão para baixo nos restaurantes privados no entorno dos mesmos.

3. **Assistência Alimentar e Nutricional:** Procura assegurar a assistência alimentar promovendo o acesso a uma alimentação saudável: aos alunos matriculados na Rede Municipal de Ensino e em entidades conveniadas; e, aos segmentos populacionais biologicamente vulneráveis à desnutrição (crianças, idosos, gestantes, nutrizes e desabrigados) atendidos nos diversos programas sociais da PBH. Atua: (a) disponibilizando refeições balanceadas para os alunos matriculados na Rede Municipal de Ensino e em entidades conveniadas (merenda escolar); (b) fornecendo gêneros alimentícios perecíveis e não-perecíveis, suplemento alimentar e, emergencialmente, cestas básicas aos segmentos populacionais biologicamente vulneráveis à desnutrição (crianças, idosos, gestantes, nutrizes e desabrigados) atendidos nos diversos programas sociais da PBH; e (c) executando ações de combate ao desperdício de alimentos. Atende 100% dos alunos da rede municipal de ensino com merenda escolar e 100% dos beneficiários das entidades conveniadas. Em 2006 eram aproximadamente 200 mil pessoas recebendo diariamente com algum tipo de alimentação, isto equivale a 9% da população de BH¹⁴³ ou a 32% da população do município que mora em áreas prioritárias para inclusão social¹⁴⁴. Estes dados deixam clara a importância desta atividade no combate à fome, na promoção da saúde e no desenvolvimento humano. Além do expressivo número de beneficiados é importante destacar o aumento no número de refeições. Isto se deve à elevação do período de permanência em algumas instituições, como por exemplo, a escola.
4. **Abastecimento e Regulação do Mercado de Alimentos:** Visa garantir e ampliar a toda a população o acesso a alimentos e gêneros de primeira necessidade (higiene e limpeza) em condições apropriadas em termos de

¹⁴³ A população de Belo Horizonte segundo o Censo do IBGE em 2000 era de 2.238.526 pessoas.

¹⁴⁴ Estudos feitos pela PBH a partir do Censo do IBGE de 2000 indicam que a população da cidade em áreas prioritárias para inclusão social era de 636.737 pessoas.

quantidade, preço e qualidade. Opera em parceria com produtores autônomos e parceria com a iniciativa privada visando à venda de alimentos a baixo custo. Para isto montou em rede que em 2006 contava com mais de 140 pontos de comercialização (Abastecer, feiras e mercados).

5. **Educação para o Consumo Alimentar:** Estimular a sociedade, por meio de ações educativas e de comunicação, a adotar hábitos alimentares saudáveis, além de formar agentes públicos na área de alimentos.

6. **Geração de Emprego e Renda, incluindo Qualificação Profissional:** Tem por objetivo qualificar profissionalmente na área de alimentos pessoas que precisam melhorar suas oportunidades de inclusão produtiva. Os cursos da cozinha pedagógica e da padaria escola são oferecidos em parceria com o setor privado e são pagos, adotando uma lógica de relacionamento público-privado não verificada em outros programas desta ou de outras secretarias. Já o Programa Pão Escola é mantido pelo município e destina-se especificamente aos alunos da rede de ensino municipal.

Os eixos de ação revelam uma ação cada vez mais intersetorial do Abastecimento. A execução de vários programas implica em uma relação de interdependência com as secretarias que os executam, especialmente, educação, assistência social, saúde e esportes. Tem um impacto cada vez maior na vida de cada beneficiário à medida que o número de refeições fornecidas por dia aumenta. Além de refletir na qualidade nutricional da alimentação suprimindo déficits, afeta também o orçamento doméstico reduzindo o impacto da alimentação no gasto familiar assumido uma lógica caracteristicamente redistributiva.

III. SECRETARIA MUNICIPAL ADJUNTA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

A Secretaria Municipal de Assistência Social é o órgão da PBH – Prefeitura de Belo Horizonte - responsável pela formulação, implementação, monitoramento da Política de Assistência Social, a qual executa em parceria com as Secretarias de Administração Regional do município. A execução é assegurada através do atendimento direto e de uma política de convênios com entidades comunitárias e sem fins lucrativos.

A Política Municipal de Assistência Social se traduz em programas, projetos, serviços e benefícios que visam o enfrentamento da pobreza e a garantia dos direitos sociais. Tendo a assistência social sido garantida como direito do cidadão na constituição de 1988, passou por longo processo de definição da forma como iria estruturar. Só em 2004 e 2005 com a publicação do Plano Nacional e da Norma Operacional Básica – NOB é que se define de forma mais clara a construção do SUAS – Sistema Único de Assistência Social. Portanto, desde 2005, quando o município habilitou-se na Gestão Plena do SUAS, a SMAAS tem procurado aprimorar e aprofundar a oferta de serviços socioassistenciais. Suas ações têm como foco prioritário à família, seus membros e indivíduos, e como base de organização, o território. Os serviços ofertados afiançam duas proteções, a básica e a especial, e está hierarquizado de acordo com os níveis de complexidade do processo de proteção. Esta hierarquização decorre do impacto dos riscos no indivíduo e em sua família. A organização da rede de serviços ainda está se consolidando, razão pela qual observamos que nas descrições programas e equipamentos ainda se confundem.¹⁴⁵ A noção de risco se mostra essencial na organização do trabalho na Assistência Social.

É a partir do conceito de proteção que a SMAAS organiza sua atuação em dois grandes eixos de trabalho:

1. **Proteção Social Básica:** Compreende ações destinadas à prevenção de situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculos familiares comunitários. Destina-se à população em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, da privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, dentre outros) e/ou da fragilização de vínculo afetivos relacionais de pertencimento social (discriminações etárias, de gênero ou por deficiências). Para apoiar e orientar as famílias no cuidado com suas crianças, adolescentes, jovens, idosos e pessoas com deficiência e qualificar profissionalmente seus integrantes, foram

¹⁴⁵ Esta relação dificulta que separemos os equipamentos dos programas, como se observa na pesquisa.

implantados serviços que podem ser de execução direta¹⁴⁶ ou indireta¹⁴⁷. Geralmente, a oferta destes serviços é local. Segundo a NOB/SUAS, a rede socioassistencial, com base no território, constitui um dos caminhos para superar a fragmentação na prática dessa política, o que supõe constituir ou redirecionar essa rede, na perspectiva da diversidade, complexidade, cobertura, financiamento e do número potencial de usuários que dela possam necessitar (MDS/SNAS, 2005, p. 91). Esta rede encontra-se em construção.¹⁴⁸

- 2. Proteção Social Especial:** Destina-se a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social por ocorrência de violação de direitos. Serviços de proteção especial de média e alta complexidade. No primeiro caso, atendem as pessoas que estão expostas à violação de direitos (violência doméstica, abuso e exploração sexual, negligência, maus-tratos, etc), mas cujos vínculos familiares e comunitários não foram rompidos. Visa à orientação e convívio sociofamiliar e comunitário. Neste eixo a oferta de serviços é em sua maioria de abrangência territorial regional ou municipal. Na alta complexidade, por sua vez, oferece proteção integral às famílias e indivíduos que se encontram sem referência familiar e/ou em situação de ameaça, necessitando ser retirados de seu núcleo familiar e/ou comunitário (são pessoas com envolvimento com tráfico de drogas, dificuldade de subsistência, deficiência física, dependência química, moradores de rua etc.). Garante o atendimento integral como moradia, alimentação, vestuário, cuidados com a saúde, lazer e cultura ou trabalho protegido. Os serviços de proteção especial de alta complexidade têm abrangência territorial municipal. Muitos o identificam com os equipamentos em que os serviços são prestados, como exemplo os abrigos.

¹⁴⁶ Serviços, programas e projetos realizados diretamente pelo órgão gestor da PMAS ou através das Secretarias Regionais.

¹⁴⁷ Serviços, programas e projetos realizados por entidades conveniadas com a PBH/SMAAS.

¹⁴⁸ Em 2006 o MDS instituiu o conceito de CRASS – Centro de Referência da Assistência Social, também chamado de Casa das Famílias. Ele é equipamento que forma a rede de atendimento da assistência social na proteção social básica. Em Belo Horizonte, são chamados de NAF - Núcleo de Apoio à Família, somavam 15 equipamentos em maio/2007.

Em todo o trabalho da Assistência Social destaca-se a importância dos grupos etários e grupos de referência, especialmente, os deficientes e a população de rua. Eles são muitas vezes a referência na organização da oferta de serviços, seja na proteção básica ou na especial. A centralidade da família também é um fator primordial na organização da oferta de serviços.

IV. SECRETARIA MUNICIPAL ADJUNTA DE DIREITOS DE CIDADANIA

A SMADC - Secretaria Municipal Adjunta de Direitos de Cidadania tem como finalidade elaborar políticas públicas voltadas para a propagação e garantia dos direitos humanos. Sua criação e estruturação revelam o esforço da gestão municipal em não deixar de contemplar todo o conjunto e direitos, especialmente, a questão do reconhecimento.

Sua ação é organizada através de 06 Coordenadorias que refletem seus objetos de sua intervenção social, são elas: de Direitos Humanos, dos Assuntos da Comunidade Negra, dos Direitos da Mulher, de Direitos das Pessoas Portadoras de Deficiência, de Direitos de Pessoa Idosa, e de Proteção e Defesa do Consumidor – PROCON/BH. Vários desses eixos caracterizam-se pela relação estreita com a sociedade, explicitada na constituição de Conselhos Municipais: Conselho Municipal dos Direitos da Mulher, Conselho Municipal das Pessoas com Deficiência, Conselho Municipal de Defesa do Consumidor, Conselho Municipal Antidrogas e Conselho Municipal do Idoso.

Se orienta pelos princípios preconizados pela Reforma Administrativa, quais sejam: a descentralização de seus programas, serviços e ações; a intersetorialidade; e, a participação popular na definição de suas diretrizes de trabalho. É nesse sentido que está organizado o trabalho em seus três eixos estruturadores:

1. **Atendimento Integrado ao Cidadão:** Tem por objetivo realizar o acolhimento, a escuta e a orientação às pessoas que tiveram seus direitos violados, ou que foram vitimadas pela discriminação social, racial, étnica, de gênero, de geração, de orientação sexual, etc. Envolve um conjunto de procedimentos como acolhimento inicial, atendimento psicossocial interdisciplinar, orientação e encaminhamentos. Além disso, busca garantir a construção de registros que possibilitem não só o acompanhamento e o monitoramento dos casos atendidos, mas em especial a construção de bancos de dados que dêem sustentação às

proposições de ações de caráter preventivo e sistêmico, que fortaleçam a formulação da Política Municipal de Direitos Humanos e Cidadania. Para a eficácia do Atendimento Integrado, torna-se fundamental um amplo trabalho de articulação político-institucional, visando o estabelecimento de redes de parcerias entre diferentes órgãos e esferas do Poder Público, organizações não governamentais e entidades da sociedade civil organizada, envolvidas de forma direta ou indireta na defesa e garantia dos direitos humanos e de cidadania.

2. **Educação Política em Direitos Humanos e Cidadania:** Constitui um dos maiores desafios para a política municipal no campo dos direitos humanos e de cidadania, sendo fundamental para a formação de uma cidadania ativa e consciente, sustentada no Estado Democrático de Direito e voltada para a superação do grave quadro de violações que ainda caracteriza nossa sociedade. Desenvolve-se por meio de diferentes estratégias e metodologias de educação formal e não formal, que objetivam a conscientização em torno dos direitos fundamentais e o respeito à pluralidade e à diversidade cultural, racial, étnica, de gênero, de orientação sexual, de geração, etc. Prioriza, através de suas ações, os servidores e outros agentes públicos municipais, as lideranças comunitárias e diferentes segmentos da sociedade civil.
3. **Promoção de Ações Afirmativas:** As ações afirmativas constituem formas de garantir a igualdade de oportunidades, bem como a reparação de perdas provocadas pela discriminação e marginalização decorrentes de motivos raciais, étnicos, religiosos, de gênero, de classe social e outros. Devem se pautar por uma concepção emancipatória, superando a dimensão assistencialista. É neste contexto que a SMADC dedica-se a atividades de promoção da Economia Popular Solidária e de qualificação profissional.

V. SECRETARIA MUNICIPAL ADJUNTA DE ESPORTES

Reconhecendo que todo cidadão tem direito ao esporte e ao lazer, as ações da Secretaria Municipal Adjunta de Esportes - SMAES - são construídas dentro da perspectiva da participação coletiva e fundadas nos princípios da democracia, transparência e qualidade, motivando e incentivando a sua prática. A política de esportes implementada pela Prefeitura de Belo Horizonte, através da SMAES, baseia-se em três eixos de trabalho:

1. **Promoção e democratização da prática de esportes:** Visa contribuir, por meio da prática de atividades esportivas e de lazer, para a formação, inclusão social, promoção da saúde e desenvolvimento físico. Neste eixo, estão as ações que visam garantir o acesso da população em especial, de seus membros que estão nas camadas menos favorecidas aos bens e serviços disponíveis de esporte e lazer, de forma integrada com as ações das áreas da cultura, saúde, educação, abastecimento e assistência social. Elas são pautadas pela participação coletiva e, muitas vezes, compõem programas intersetoriais. Motivando e incentivando as práticas de esporte e lazer, esta iniciativa busca contribuir para o processo de socialização de crianças e adolescentes, idosos e portadores de deficiência. Ou seja, neste eixo, a exemplo do que identificamos na Assistência Social, destaca-se a importância dos grupos etários e grupos de referência na definição da oferta de serviços. Espera-se que os benefícios da prática do esporte e do lazer produzam melhorias na qualidade de vida e favoreçam o exercício da cidadania.
2. **Apoio, organização e realização de eventos esportivos e de lazer:** Neste eixo, estão congregadas as ações destinadas a elaborar, organizar e apoiar eventos, visando à democratização da prática da atividade física, do esporte e do lazer para a população de Belo Horizonte. Além dos eventos da PBH ou por ela apoiados, estão incluídas as ações de apoio a entidades que desenvolvem e promovem atividades de esporte e lazer para os cidadãos de Belo Horizonte e que, de forma geral, envolvem a doação de material esportivo; assim como patrocínios às mais diferentes entidades que desenvolvem e promovem atividades de esporte e lazer para os cidadãos de Belo Horizonte.
3. **Implementação de equipamentos esportivos:** A PBH considera importante disponibilizar à população equipamentos e instalações para a prática de esporte e lazer. Isto implica não só na construção, mas também na adaptação, reforma, manutenção e gestão de campos de futebol, quadras, pistas de caminhada e demais equipamentos e instalações para a prática de atividades esportivas e de lazer, garantindo sua manutenção e conservação em condições adequadas de utilização.

Comprometida com intersectorialidade, a SMAES busca a integração de suas ações com as áreas da cultura, saúde, educação, abastecimento e assistência social,

garantindo o acesso da população em especial, de seus membros que estão nas “camadas menos favorecidas” – aos bens e serviços disponíveis.

VI. SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

As mudanças inseridas na Constituição de 1988, em especial a reafirmação do direito ao ensino básico, que não mais prescreve quando se ultrapassa a faixa etária, e a definição quanto à responsabilidade do Município na oferta do ensino infantil e fundamental, refletem na estruturação do Sistema Municipal de Ensino de Belo Horizonte. Instituído pela lei nº 7543, de 30 de junho de 1998, este sistema tem como objetivo a "aprendizagem, formação integral, cidadania, produção de conhecimento, pensamento crítico e autônomo [...] desenvolvimento, qualidade de vida, dignidade" (BH.GOV – Educação). É composto: 1) por instituições mantidas pelo município (educação infantil, fundamental e média) ou criadas e mantidas pela iniciativa privada (educação infantil); e, 2) por órgãos municipais de educação (Secretaria Municipal de Educação e o Conselho Municipal de Educação).

A Secretaria Municipal de Educação tem como funções:

“desenvolver, implementar e zelar pela política de Educação no Município; desenvolver, promover e apoiar programas e eventos difusores da Educação; propor, desenvolver, adotar e adaptar métodos e técnicas capazes de fazer da Educação um processo atraente e acessível a todas as faixas da população; propor inovações e modernizações de valor reconhecido na área da Educação, tornando-a instrumento de conscientização e formação de cidadania” (BH.GOV – Educação).

As funções da secretaria são exercidas a partir da operacionalização de cinco modalidades de ensino (primeira escola, ensino fundamental, ensino médio, jovens e adultos e educação especial) oferecidas na rede municipal, como mostra o quadro a seguir. Destacamos abaixo algumas diretrizes destas modalidades:

- **Primeira Escola**¹⁴⁹: A institucionalização do direito da criança pequena à educação na constituição refletiu-se em “processo lento e gradual de definição e implementação” (FERREIRA, 2002, p.36) de uma política municipal de educação infantil. Os desafios enfrentados consistem na quantidade e qualidade da oferta

¹⁴⁹ Compreende o atendimento educacional da criança de zero a cinco anos e oito meses. As crianças na faixa etária de 6 anos passaram a ser atendidas no primeiro ciclo do ensino fundamental nas escolas da RME em 1998.

de serviços. Sob o aspecto quantitativo o município deve assegurar o atendimento a todas as crianças cujas famílias optarem por educá-las em instituições educacionais. A ampliação do espaço da educação infantil na estrutura de educação do município passou pela revisão da relação com as “creches” conveniadas em parceria com a Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social. Os primeiros resultados deste processo viabilizaram a maior qualificação do serviço, no entanto, a ampliação da oferta tem sido objeto de ações mais recentes. O atendimento é feito em escolas municipais de educação infantil (UMEIs) e em instituições conveniadas com a PBH.

- **Ensino Fundamental:** A cobertura escolar nesta faixa de idade (6 a 14) é considerada satisfatória (Belo Horizonte, 2006, p.33). O desafio do Município nesta modalidade é a melhoria da qualidade do ensino.
- **Ensino Médio:** Esta modalidade de ensino continua sendo oferecida pela RME apesar da Constituição de 1988 considerar o nível estadual - e não o municipal - o principal responsável por esta modalidade. A manutenção da oferta do ensino médio na rede municipal foi justificada por esta modalidade completar a educação básica e pela necessidade de garantir que os alunos que iniciaram a formação até 1997 pudessem terminá-la.
- **Jovens e Adultos**¹⁵⁰: Educação de jovens e adultos adquire importância sendo percebida como uma dívida social. Essa modalidade de ensino, na Rede Municipal de Ensino de Belo Horizonte, se orienta por quatro princípios (OLIVEIRA, 2002, p.39): a educação de jovens e adultos não pode ser considerada educação compensatória; não pode reproduzir outras modalidades de ensino dadas suas especificidades; deve apresentar tempos pedagógicos flexíveis; e, deve levar em consideração a diversidade sociocultural. Sob esta ótica de fortalecimento do sujeito o programa pretende promover a inclusão social dos alunos.

¹⁵⁰ A educação de jovens e adultos atende a população de analfabetos ou com baixa escolaridade na faixa etária acima de 15 anos.

- **Ensino Especial:** Até 1990 o atendimento às pessoas como deficiência era feito exclusivamente em clínicas – escolas especiais conveniadas - mediante a concessão de bolsas de estudo (Belo Horizonte, 2006, p.34). Apesar ainda ter na RME manter ainda 3 escolas especiais dedicadas a alunos com deficiências graves, a maior parte dos alunos com deficiência (1649) encontra-se inserida no ensino comum. Esta opção revela uma opção inclusiva onde as pessoas com deficiência são vistas como sujeitos de direitos sociais.

Quadro 20 - Rede Municipal de Educação

Nível/modalidade de Ensino	Escolas Municipais	Número de Alunos
Primeira Escola	*70	Rede Própria: 12.734 Rede conveniada: 20.244 Total: 32.978
Ensino Fundamental	163	152.764
Ensino Médio	26	15.993
Jovens e Adultos	43	3.651
Ensino Especial	3	456

Fonte: SMED/INTRANET/set.2006

Notas: * A Educação Infantil engloba as UMEI's, as escolas de educação infantil e as escolas de ensino fundamental que atendem à educação Infantil.

Apesar de constatar que as modalidades de ensino constituem os eixos de organização da Rede Municipal de Ensino elas não refletem a política municipal de ensino em sua completude. A gestão municipal tem como programa estruturador o Programa Escola Plural, implantado em 1995 contém a diretriz político-pedagógica da política educacional do município. Esta opção representou o reconhecimento de uma nova forma de conduzir o processo de ensino e aprendizagem, a partir das fases de desenvolvimento pelas quais o ser humano passa: infância, pré-adolescência, adolescência, juventude e vida adulta. Considera que em cada uma destas fases a identidade, os interesses, as necessidades de aprendizagem, socialização e vivência são específicas. A partir deste pressuposto a Escola Plural reorganiza os tempos e espaços escolares, o desenvolvimento curricular e as formas de avaliação. Com a Escola Plural os alunos tornam-se o centro da ação pedagógica e os princípios do direito à educação e inclusão passam a ter significados relevantes. Estes princípios têm sido consolidados em todos os níveis e modalidades de ensino da Educação Básica da Rede Municipal de Educação.

A partir desta diretriz político-pedagógica podemos identificar alguns programas que se destacam como intervenções estratégicas para garantir a inclusão. Neste sentido merecem destaque: o **programa bolsa escola** municipal que foi implementado em 1997 com o intuito de garantir o acesso e a permanência na escola de crianças adolescentes de famílias de baixa renda; a **inclusão digital** de alunos, servidores e comunidades; o **BH para Crianças** que organiza visitas a espaços educativos e culturais da cidade; o **Escola Aberta** que mantém as escolas abertas nos finais de semana para receber a comunidade em diversas atividades; o **Pró-jovem** que dá a jovens entre 18 e 25 anos a possibilidade de concluir o ensino fundamental e receber formação profissional; e o **BH sem Analfabetos** que além de se constituir como um programa é também uma meta. Observamos intervenções voltadas para a melhoria da qualidade do ensino e da relação com a comunidade. Atua a partir da ótica dos direitos e entende a educação como forma de minimizar os efeitos da desigualdade social em sua população (Belo Horizonte, 2006, p.38).

VII. SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE

A Secretaria Municipal de Saúde (SMSA-BH)

“tem por missão institucional estruturar a atenção à saúde no município, buscando cumprir os princípios do SUS - Sistema Único de Saúde. Esses princípios constitucionais objetivam o atendimento universal, a integralidade das ações, a garantia de acesso e a equidade na atenção à população beloizontina” (BH.GOV-Saúde).

A estruturação do SUS em Belo Horizonte teve início antes mesmo do início do processo de municipalização da saúde iniciado no final dos anos 80. As primeiras ações avançavam no sentido da estruturação da rede própria. Com a municipalização das unidades de básicas que estavam sob gestão estadual em 1991 e das unidades secundárias do antigo INAMPS em 1992, o município deu início a construção do Sistema Municipal de Saúde (SMSA/PBH, 2006, p.76) que culmina em 1994 quando assumiu a gestão semi-plena, estabelecendo-se como único gestor municipal. De 1994 a 2002 se deu a expansão da rede básica, das unidades especializadas de apoio diagnóstico e da rede de urgência e o estabelecimento das estruturas necessárias ao controle das redes contratada e conveniada.

Em 2002, o Programa Saúde da Família - PSF marcou o início da mudança no formato organizacional da Atenção Básica “dando conformação inicial à primeira versão de uma nova ação geral de saúde na cidade denominada Programa BH Vida” (SMSA/PBH, 2006, p.76). O **Programa BH Vida**, formulado em 2003, é desde então o programa geral do SUS-BH.

“Este projeto opera sua intervenção por meio de equipes de Saúde da Família nas unidades básicas de saúde que se responsabilizam por uma população adscrita numa rede que se relaciona como outros níveis hierárquicos do sistema, no sentido de promover o cuidado integral da população. Ancorado na atenção primária, articula todos os níveis assistenciais respeitando a lógica da integralidade. Vale dizer, a atenção hospitalar, alta tecnologia e urgência e emergência”. (DIAS; MAGALHÃES JÚNIOR, 2004, p.45)

Ou seja, a oferta de uma assistência integral exige que a rede assistencial (básica, secundária¹⁵¹ e hospitalar) esteja integrada e ofereça todos os recursos (tecnologias do cuidado) necessários à assistência ao usuário. Para cumprir seus objetivos o Programa BH Vida se organiza sobre quatro eixos de ação fundamentais: eixo assistencial; eixo das redes especializadas; eixo vigilância em saúde; e, eixo da gestão e controle social.¹⁵² Destacamos abaixo dois destes eixos:

- Rede Assistencial – BH Vida: Saúde Integral: articula de forma transversal todos aspectos (ou dimensões) do cuidado dispensado ao usuário do sistema de saúde se refletindo em linhas de atenção para grupos populacionais específicos (idoso, criança, mulher, adulto) ou organizadas de acordo com a especialidade (saúde bucal, saúde mental, apoio diagnóstico, apoio terapêutico) ou a complexidade (PSF, atenção secundária, atenção hospitalar e urgência).
- Vigilância em Saúde – BH Vida: Saúde Integral: enfatiza a prevenção primordial e primária, estruturante da promoção da saúde contempla ações de imunização, vigilância sanitária, vigilância epidemiológica, saúde do trabalhador e zoonoses.

¹⁵¹ Compreende o conjunto de atendimentos de caráter eletivo, especializados, envolvendo principalmente consultas e exames especializados, bem como procedimentos cirúrgicos realizados em ambulatório ou hospital dia (FERREIRA, 2006, p.32).

¹⁵² Observa-se que mesmo tendo os níveis de atenção (básica, secundária e terciária) como elementos estruturantes na organização da rede assistencial do SUS-BH, a política municipal de saúde não os transporta para seu planejamento como os eixos.

As bases operacionais do programa BH Vida são: o foco na família e a organização territorial. A territorialização é uma das idéias nucleares da proposta do Programa de Saúde da Família (PSF). “O espaço territorial das áreas das Equipes de Saúde da Família (ESF)¹⁵³ é o *locus* operacional de ações, que tem como objetivo promover e conservar a saúde da população” (SMSA/PBH, 2006, p.47).

A organização territorial estabelecida na SMSA/PBH dá-se de acordo com as necessidades e possibilidades das práticas de intervenção. As subdivisões adotadas são as seguintes: Município > Distrito Sanitário > Área de abrangência do centro de saúde (estabelecidas com base nos setores censitários definidos pelo IBGE¹⁵⁴, sendo constituídas por um agrupamento de setores contíguos, respeitando-se os seus limites) > Área de equipe PSF > Microárea > Moradia. É importante esclarecer que na implantação do PSF em Belo Horizonte, a composição das áreas de equipes, levou em consideração diversas variáveis (quantidade de habitantes e o índice de vulnerabilidade à saúde na área) orientando uma organização diferenciada dos recursos assistenciais. Para organização do trabalho dos agentes comunitários de saúde (ACS), as áreas das Equipes de Saúde da Família (ESF) são subdivididas em microáreas.

A organização administrativo-assistencial da SMSA/PBH se expressa nos nove Distritos Sanitários, os quais correspondem às Administrações Regionais da Prefeitura de Belo Horizonte. Cada um deles tem definido um espaço geográfico, populacional e administrativo de sua abrangência. Em média, 15 a 20 unidades ambulatoriais fazem parte de um Distrito, constituído de unidades básicas (Centros de Saúde), unidades secundárias como os PAM's (Postos de Assistência Médica) e Cersam's (Centros de Referência em Saúde Mental), unidades de

¹⁵³ Em 2006 o município contava com mais de 500 equipes de saúde da família.

¹⁵⁴ “A definição dos setores censitários que formam uma determinada área é feita através de avaliação pelas equipes locais e distritais, considerando a demanda atendida, o perfil epidemiológico da região, o acesso à unidade de saúde, a existência de barreiras geográficas, o tamanho populacional, o fluxo de transporte etc. Desta forma, tem sido possível a quantificação e a classificação socioeconômica da população adscrita, das condições de infra-estrutura e demais informações, disponibilizadas de modo agregado por setor censitário, nos censos populacionais feitos pelo IBGE” (SMSA/PBH, 2006, p47).

urgência/emergência (UPA's - unidades de Pronto-atendimento), além da rede hospitalar pública e contratada, como mostra o quadro a seguir.

Quadro 21 - Distribuição das unidades assistenciais do SUS-BH - 2005

Tipo de Unidade	Própria	Setor Contratado/conveniado
Básica	139	0
Referência secundária	6	28
C. de Referência em Saúde do Trabalhador – CERSAT	1	0
C. de Referência em Saúde Mental – CERSAM	7	0
Centro de Convivência – CV	8	0
Serviço Residencial Terapêutico	0	0
C. de Referência da Infância e Adolescência - CRIA	2	0
C. de Referência em Imunobiológicos Especiais - CRIE	1	0
Apoio Diagnóstico	13	38
Farmácia Distrital	9	0
Unidade de Urgência	6	8
Hospital	1	50
CREAB - URS Sagrada Família	1	
Serviço de Reabilitação - URS Padre Eustáquio	1	
Núcleo de Reabilitação – Barreiro	1	
Núcleo de Saúde do Trabalhador	1	
Unidade de Ultrassom	1	
Total	198	124

Fonte: SMSA/SUS/BH

É desta forma, na busca da integralidade, que a saúde incorpora o discurso da intersectorialidade em sua prática multidimensional destacando-se como elemento de referência para as outras políticas, especialmente na identificação, conhecimento e contato com cidadãos, a partir do legado que está sendo construído pelos ACS.

VIII. FUNDAÇÃO MUNICIPAL DE CULTURA

A Fundação Municipal de Cultura foi criada com a reforma administrativa de 2005 (Lei Municipal 9.011 de 01/01/2005) substituindo a antiga Secretaria Municipal de Cultura. Nesta mudança estrutural foram mantidos a Lei Municipal de Incentivo à Cultura assim como todas as ações e projetos de cunho sociocultural. A nova organização da cultura na gestão municipal foi formulada para viabilizar uma política cultural mais democrática e participativa e abrir novas possibilidades de financiamento para a mesma. Para tanto, criou o Conselho Curador da Fundação composto por 11 integrantes - representantes da sociedade - e respectivos suplentes totalizando 22 personalidades ligadas a todos os segmentos culturais (artes cênicas, artes visuais, artes plásticas, literatura e música). “O Conselho opina sobre a elaboração e execução de projetos culturais para a cidade, acompanha a

administração da Fundação e delibera sobre a contratação de empréstimos e financiamentos” (BH.GOV – Cultura).

A política cultural da Prefeitura continua se orientando pelas quatro diretrizes básicas estabelecidas em 1993:

- **Extensão dos direitos culturais:** a percepção da cultura como um direito social delineou um conjunto de ações com o intuito de viabilizar a concretização do mesmo, são elas a ampliação do acesso de toda a população à produção e ao consumo de cultura, a garantia de preservação da memória social e a criação de instrumentos que facilitem a participação popular nas decisões da política cultural.
- **Promoção do desenvolvimento integral de crianças e jovens envolvidos com a ação pública do município:** a busca da integralidade exige a articulação dos programas sociais e culturais da administração municipal.
- **Descentralização da ação cultural:** instalação e manutenção de centros culturais regionais, além da valorização das manifestações culturais locais.
- **Promoção da qualificação da produção cultural:** viabilização de empreendimentos culturais estáveis e duradouros.

Para colocar em prática essas diretrizes, a Fundação Municipal de Cultura estabeleceu cinco programas de ação no Plano de Plurianual de Ação Governamental (PPAG) que consideramos como sendo seus eixos de ação: Informação, difusão e intercâmbio cultural; Formação cultural; Gestão e dinamização dos espaços e serviços públicos de cultura; Identificação, registro e proteção do patrimônio e das identidades culturais; e, Incentivo à leitura em Belo Horizonte. Eles concentram diversos projetos que contam com a rede de equipamentos de cultura do município para garantir e potencializar sua execução: o Arquivo Público da Cidade de Belo Horizonte; a Biblioteca Pública Infantil e Juvenil de Belo Horizonte; as Bibliotecas Regionais Bairro das Industrias, Bairro Renascença, São Cristóvão e Santa Rita de Cássia; os Centros Culturais Alto Vera Cruz, Pampulha, São Bernardo, Zilah Spósito e Liberalino Alves de Oliveira; os Centros de Cultura Belo Horizonte e Lagoa do Nado ; o Centro de Referência Audiovisual; a Casa do Baile;

os Museus de Arte da Pampulha , Histórico Abílio Barreto e o de Mineralogia Prof. Djalma Guimarães e os Teatros Municipais Francisco Nunes e Marília. É desta forma que a cultura compõe o conjunto de políticas sociais do município.

APÊNDICE E – Questionário

FAFICH/UFMG - Curso de Mestrado em Ciência Política
Pesquisa de Dissertação: Análise das Políticas Sociais a Luz do Paradigma Bidimensional de Análise das Injustiças Sociais
Ana Paula Salej Gomes

Secretaria Municipal _____

Programa/Ação: _____

Data do preenchimento: _____

Cargo do Responsável pelo Preenchimento: _____

QUESTIONÁRIO

Orientações para preenchimento e devolução:

- Não é necessário que o responsável pelo preenchimento se identifique.
- Este questionário pode ser preenchido em sua versão eletrônica ou impressa.
- As perguntas, em sua maioria, são fechadas e sempre que necessário contêm orientações indicando, especialmente, o número de opções que podem ser marcadas e se é necessário ordená-las ou categorizá-las.
- Tomar sempre o cuidado de ater-se programa/ação em análise.
- Em caso de dúvidas estarei disponível para contato: fone 3373-6206; celular 8863-3591; e-mail apsalej@hotmail.com.
- Favor devolver o questionário para: apsalej@hotmail.com; fax 3373-6206; ou entre em contato para combinar outra forma de entrega.
- Peço gentileza devolver o questionário até 19/01/2007.

1) Qual o objetivo deste Programa/Ação ? *Máximo 10 linhas.*

2) Quais os serviços este programa/ação abrange? *Listar, não é necessário explica-los.*

3) A partir do objetivo acima exposto quais os tipos de injustiça que este Programa/Ação pretende remediar?

Na escala de 0 a 10 marcar o número que melhor reflete se o tipo de injustiça em questão é tratado pelo programa/ação em referência. Sendo que:

0 Indica que a injustiça não é tratada por este Programa/Ação; e

10 Indica que a injustiça é tratada e é referência na definição de diretrizes do Programa/ação.

a. **Desrespeito: 0 – 1 – 2 – 3 – 4 – 5 – 6 – 7 – 8 – 9 - 10**

“Ser difamado habitualmente em representações públicas estereotipadas culturais e/ou interações cotidianas”.

b. **Dominação cultural: 0 – 1 – 2 – 3 – 4 – 5 – 6 – 7 – 8 – 9 - 10**

“Sendo sujeitados a padrões de interpretação e de comunicação associados a outra cultura estranha e/ou hostil”.

c. **Exploração: 0 – 1 – 2 – 3 – 4 – 5 – 6 – 7 – 8 – 9 - 10**

“Ter os frutos do trabalho de uma pessoa apropriado para o benefício de outros”.

d. **Marginalização econômica: 0 – 1 – 2 – 3 – 4 – 5 – 6 – 7 – 8 – 9 - 10**

“Ser limitado a trabalho indesejável ou baixamente remunerado ou ter negado acesso a trabalho assalariado”.

e. **Não-reconhecimento: 0 – 1 – 2 – 3 – 4 – 5 – 6 – 7 – 8 – 9 - 10**

“Ser considerado invisível pelas práticas representacionais, comunicativas e interpretativas de uma cultura”.

f. **Privação material: 0 – 1 – 2 – 3 – 4 – 5 – 6 – 7 – 8 – 9 - 10**

“Ter negado um padrão material adequado de vida”.

4) Para que pessoas/famílias possam ser inseridas no serviço/ação em análise elas devem atender a algum requisito específico? *Marcar com um X.*

a. Sim

b. Não

5) As variáveis abaixo representam características **DO INDIVÍDUO OU DA FAMÍLIA** que compõem o seu público-alvo ou situações em que ele se encontra. Classificá-las indicando sua relevância na definição da inserção no programa/ação em referência, usando uma das categorias especificadas.

Na escala de 0 a 5 marcar um X, para cada variável, na coluna referente a categoria que melhor representa a relação indicada. Sendo:

5 Indica que é **determinante** na definição da possibilidade de acesso ao programa/ação. Ela é que define se ele pode ter acesso ao programa.

4 a 1 Indica que é **considerada mas não é determinante**. Esta relevância pode ser indicada pelo número atribuído, quanto maior o número maior a importância.

0 Indica que é **irrelevante** para a prestação do serviço.

Variável	5	4	3	2	1	0
1) Acesso à alimentação adequada						
2) Área de risco (Índice de Vulnerabilidade da Saúde, IQVU, IVS)						
3) Deficiência (física ou mental)						
4) Direito violado						
5) Nível de escolaridade						

Variável	5	4	3	2	1	0
6) Faixa de renda						
7) Fome ou desnutrição						
8) Gênero						
9) Grupo Etário (Criança, Idoso)						
10) Orientação sexual						
11) Raça ou cor						
12) Situação de violência						
13) Situação no mercado de trabalho (Desemprego)						
14) Território						
15) Outro. Especificar:						

- 6) O acesso a este programa ou serviço é universal? *Marcar com um X.*
a. Sim
b. Não

- 7) Dentre os aspectos abaixo indicados marcar aqueles o **PROGRAMA/AÇÃO** procura remediar durante sua execução, identificando o seu grau de prioridade na definição das ações de acordo com as categorias abaixo e se a busca de soluções se dá em parceria com outros programas/ação.

Para cada variável marcar um X na coluna referente a categoria que melhor representa a relação indicada.

- a. **Tratado** como **prioritário**.
b. **Tratado** mas **não como prioritário**.
c. **Não é tratado** por este programa **mas é encaminhado** para outro programa/ação.
d. **Não é tratado** por este programa **nem encaminhado**.

Variáveis	a	b	c	d
1) Acesso a alimentação adequada				
2) Analfabetismo				
3) Baixa Escolaridade				
4) Baixa renda per capita				
5) Classificação de risco pela Secretaria Municipal de Saúde alta ou média				
6) Desemprego				
7) Desrespeito				
8) Discriminação				
9) Formação profissional deficiente				
10) Não-reconhecimento				
11) Situação de violência. Qual?				
12) Socialização				
13) Violação de direitos. Qual?				
14) Outro. Especificar:				

- 8) Você considera que a execução do programa/ação em referência é intersetorial? *Marcar com um X.*
- a. Sim
 - b. Não

- 9) O que você entende por intersectorialidade? *Máximo 5 linhas.*

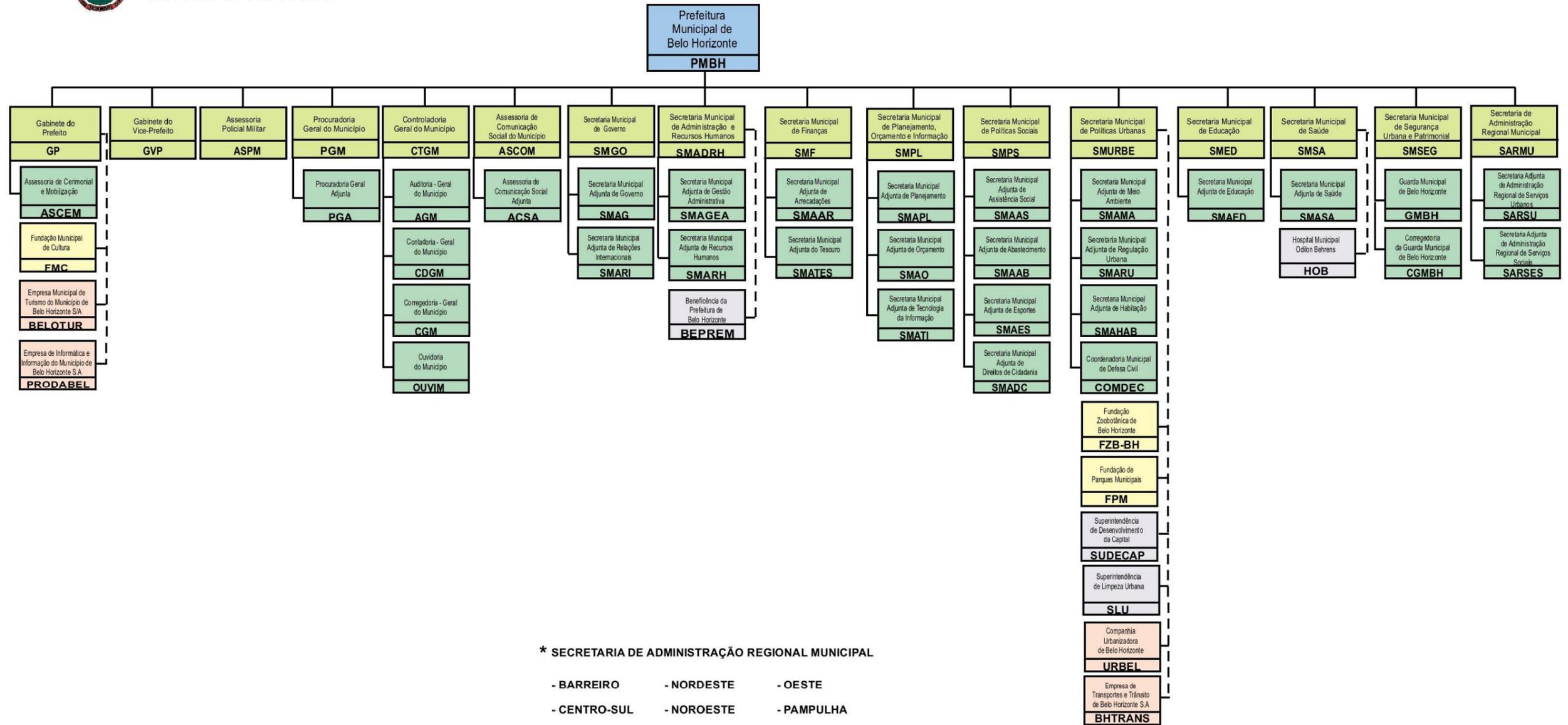
Obrigado! Sua colaboração é muito importante.

ANEXO A – Organograma da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte



PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE

ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DA PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE



* SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO REGIONAL MUNICIPAL

- BARREIRO
- CENTRO-SUL
- LESTE
- NORDESTE
- NOROESTE
- NORTE
- OESTE
- PAMPULHA
- VENDA NOVA

Legislação:

Lei nº 9.011, de 1º de janeiro de 2005.
 Lei nº 9.155, de 12 de janeiro de 2006.
 Lei nº 9.319, de 19 de janeiro de 2007.

Atualizada em 19/01/2007

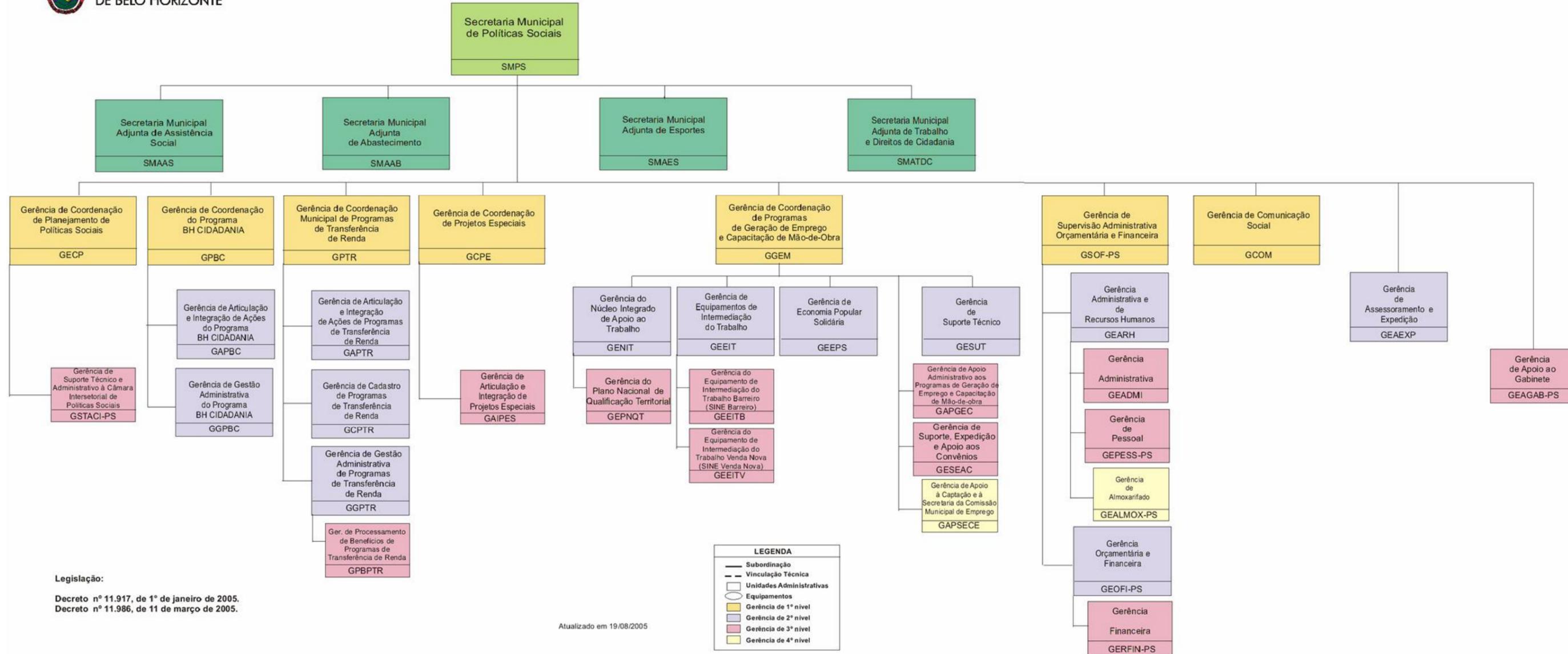


ANEXO B – Organograma da Secretaria Municipal de Políticas Sociais da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte



PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE

ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DA SECRETARIA MUNICIPAL DE POLÍTICAS SOCIAIS



Legislação:
Decreto nº 11.917, de 1º de janeiro de 2005.
Decreto nº 11.986, de 11 de março de 2005.

Atualizado em 19/08/2005



ANEXO C – Método Grade of Membership - GoM

Henrique Duarte Moura e Ana Paula Salej Gomes¹⁵⁵

A) CONSIDERAÇÕES GERAIS

Nos conjuntos discretos, um elemento ou objeto pode pertencer ou não a um determinado conjunto com características específicas. Nos conjuntos nebulosos, um elemento ou objeto pode pertencer parcialmente - ou seja, apresentar “graus” de pertinência ou pertencimento - a múltiplos conjuntos. Estes conjuntos nebulosos generalizam os modelos estatísticos baseados na lógica discreta, visando aperfeiçoar a abordagem da heterogeneidade inerente aos elementos ou objetos a serem classificados.

Conjuntos nebulosos podem ser empregados em análises estatísticas, desde que os princípios dos modelos estatísticos e algoritmos numéricos sejam consistentes com os princípios matemáticos dos modelos para conjuntos nebulosos (MANTON, WOODBURY & TOLLEY, 1994).

Dentro os diversos tratamentos para conjuntos nebulosos, o método Grade of Membership (GoM) (MANTON, 1994) lida com dois dos maiores problemas na determinação de uma classificação ou tipologia, que são:

- a identificação de grupos; e
- a descrição de diferenças entre os mesmos.

Estes fatos representam uma clara vantagem do GoM, pois este não assume necessariamente que os grupos são fixos. O método constitui um procedimento multivariável de reconhecimento de padrões, fazendo atribuições a um ou mais partições ou conjuntos nebulosos (“*fussy sets*”). O método tem propriedades importantes para as análises em Ciências Sociais: (a) permite que os objetos em

¹⁵⁵ Este texto foi elaborado durante esta pesquisa para sistematizar as informações que reunimos sobre o método e foi distribuído no curso com o mesmo tema ministrado pela co-autora através do CACS em maio/2007.

estudo possam pertencer a mais de um grupo ou perfil, possibilitando que a heterogeneidade entre os mesmos possa ser expressa como um componente do modelo, o que leva a descrições mais naturais dos grupos a serem gerados; e (b) possibilita lidar com grande número de casos e variáveis.

De acordo com WOODBURY e MANTON (1989) um indivíduo (elemento da análise) pode ser “parcialmente” designado a um ou mais grupos. O perfil das características associadas ao grupo define o tipo das propriedades que o indivíduo possui. O modelo define ainda quanto de cada perfil o indivíduo possui. Portanto os conjuntos nebulosos identificam a heterogeneidade dos grupos e usam as propriedades de classificações discretas e contínuas para descrever os elementos que possuem.

MANTON e WOODBURY (1991) destacam que a principal vantagem da caracterização pelo método GoM é que nenhuma suposição sobre a distribuição das variáveis Y_{ij} é necessária. Isto ocorre porque os parâmetros de pertencimento g_{ik} não são considerados como seguindo uma distribuição ou outra e os parâmetros λ_{kjl} são estimados simultaneamente aos g_{ik} . Desta forma a distribuição dos elementos de análise são absovidos na estimação de g_{ik} sem contaminar ou influenciar os λ_{kjl} .

B) MÉTODO GOM

A lógica incorporada na estrutura matemática do método GoM é fundamentalmente diferente daquelas contidas em outros procedimentos em função da utilização de conjuntos nebulosos e seu cálculo é baseado em procedimentos de estimação estatística de máxima verossimilhança, tendo, portanto o rigor estatístico necessário para atender aos objetivos desse estudo. A aplicação do método GoM requer dados de J variáveis-resposta discretas, com um número finito (L_j) de categorias de respostas para a j -ésima variável. Para variáveis de natureza intrinsecamente discreta (sexo, região, etc.) a codificação é direta. Estes dados podem ser vistos como consistindo de J variáveis multinomiais (Y_{ij}) com L_j níveis de resposta para a j -ésima variável ou, de forma equivalente, é possível definir um conjunto de variáveis binária (ou dicotômicas) - Y_{ijl} - sendo que cada uma das l subvariáveis pode adotar somente o valor 0 ou 1 e que somente uma delas pode assumir o valor 1 (ou seja

$\sum_{l=1}^{L_j} Y_{ijl} = 1$). Tratando-se de variáveis contínuas, estas devem ser recodificadas em intervalos, de modo a gerar variáveis categóricas.

Para cada elemento de um conjunto nebuloso existe um escore de pertinência, grau de pertencimento ou escore GoM, denotado por g_{ik} , o qual indica o grau de pertencimento do i -ésimo elemento, ao k -ésimo conjunto ou perfil. Tais escores variam no intervalo $[0,1]$, onde o escore 0 (zero) indica que o elemento não pertence ao perfil de referência K , enquanto o escore 1 (um) indica que este possui todas as características do k -ésimo perfil. Quanto mais um objeto de estudo “ i ” se aproximar do k -ésimo perfil extremo, maior seu grau de pertinência em relação ao mesmo e, conseqüentemente, menor em relação aos demais.

A determinação dos graus de pertencimento para cada unidade de estudo permite a representação da heterogeneidade entre as mesmas, dentro de cada perfil gerado. A modelagem desta heterogeneidade consiste em identificar várias características da função de densidade multivariada que descreve a distribuição dos escores na população de interesse. A partir do universo de estudo é possível determinar um certo número de conjuntos chamados de perfis extremos ou puros e um conjunto de escores para cada unidade, em cada perfil. Na aplicação do método GoM, cabe ao responsável pelo estudo definir o número de perfis de referência a serem gerados.

Os escores g_{ik} estão sujeitos às seguintes restrições:

$$i) 0 \leq g_{ik} \leq 1 \quad \forall i, j$$

$$ii) \sum g_{ik} = 1 \quad \forall i$$

Para cada questão j referente ao indivíduo i seja a resposta representada por um conjunto de L_j variáveis aleatórias binárias Y_{ijl} . A formulação do modelo requer as seguintes suposições básicas:

- 1) As variáveis aleatórias Y_{ijl} são independentes para diferentes valores de i , ou seja, as respostas das diferentes unidades de estudo são independentes;
- 2) Os valores de g_{ik} , $k = 1, 2, \dots, K$ são realizações das componentes do vetor aleatório $\xi_i = (\xi_1, \xi_2, \xi_3, \dots, \xi_k)$ com função de distribuição $H(x) = P(\xi_i \leq x)$.

- 3) Se o grau de pertinência g_{ik} é conhecido, as respostas de cada elemento i , para as várias questões (Y_{ijl}) são independentes para as categorias de cada variável;
- 4) A probabilidade da resposta l , para a j -ésima variável, pelo elemento com k -ésimo perfil extremo é denotada por λ_{kjl} . Por pressuposto do modelo, existe pelo menos um elemento que é membro bem definido do k -ésimo perfil. Este pressuposto dá a probabilidade de resposta, para este elemento, para os vários níveis de cada variável. Os valores de λ_{kjl} obedecem às seguintes restrições:

$$\text{iii) } 0 \leq \lambda_{kjl} \leq 1 \quad \forall k, j, l$$

$$\text{iv) } \sum_i I_{kjl} = 1 \quad \therefore \forall k, j$$

O conjunto dos elementos formado pelos perfis λ_{kjl} e escores g_{ik} é chamado de partição nebulosa (BERNESTEIN, LACERDA & PÉREZ, 2006). A forma pela qual a partição nebulosa é descrita impõe algumas restrições a λ_{kjl} e g_{ik} (MANTON & AL., 1994), representada pelas condições de i a iv acima.

- 5) A probabilidade de uma resposta l para a j -ésima variável pelo elemento i , condicionado aos escores g_{ik} , é dada por:

$$P(Y_{ijl} = l) = \sum_{k=1}^K g_{ik} I_{kjl} \quad (1)$$

Com base nos pressupostos acima, o modelo de probabilidade para estimação de máxima verossimilhança pode ser formulado. O modelo de probabilidade, para uma amostra aleatória, é o produto do modelo multinomial com a probabilidade de cada elemento dado por:

$$E(Y_{ijl}) = \sum_{k=1}^K g_{ik} I_{kjl}$$

onde g_{ik} e λ_{kjl} satisfazem às restrições i, ii, iii e iv (acima).

Considerando os pressupostos, o modelo de máxima verossimilhança pode ser escrito como (WOODBURY & MANTON, 1989):

$$L(Y) = \prod_{i=1}^I \prod_{j=1}^J \prod_{l=1}^{L_j} \left(\sum_{k=1}^K g_{ik} I_{kjl} \right)^{y_{ijl}} \quad (2)$$

C) ESTIMAÇÃO DOS PARÂMETROS DO MODELO GOM

Na seção anterior foi apresentada a função de verossimilhança do modelo GoM, bem como as suposições básicas e restrições que permitem sua construção. Nesta seção é apresentado o processo de estimação dos parâmetros do referido modelo, que utiliza princípios de máxima verossimilhança, combinados com métodos numéricos iterativos, uma vez que os estimadores dos referidos parâmetros não têm forma fechada. Maiores detalhes no que toca às propriedades desses estimadores podem ser encontrados em MANTON (1994).

O método GoM consiste em maximizar a expressão (2), com respeito a cada um dos conjuntos de parâmetros g_{ik} e λ_{kjl} , mantendo o outro conjunto constante, de forma iterativa. O método de resolução inicialmente busca a forma de uma função score (CORDEIRO, 1992) para cada conjunto de parâmetros, o que é feito igualando as derivadas parciais da log-verossimilhança, obtida a partir de (2), a zero, sujeitas às restrições i, ii, iii e iv, com o uso de multiplicadores de Lagrange. O conjunto de funções score resultantes do processo de maximização da log-verossimilhança é apresentado a seguir.

Cabe recordar que dispõe-se de um conjunto de J variáveis categóricas com resultados possíveis $l=1,2,\dots,L_j$, que são determinados k perfis extremos, que g_{ik} denota o grau de pertinência de cada elemento "i" a cada perfil extremo "k" e que λ_{kjl} corresponde à probabilidade de se obter a resposta l na j-ésima variável em um perfil k. A partir da expressão (2), lembrando (1), juntamente com as restrições citadas, pode-se escrever a log-verossimilhança do modelo GOM como:

$$L^* = \sum_{i=1}^I \sum_{j=1}^J \sum_{l=1}^{L_j} y_{ijl} \log \sum_{k=1}^K g_{ik} I_{kjl} + \sum_{k=1}^K g_i \left(1 - \sum_{k=1}^K g_{ik} \right) + \sum_{k=1}^K \sum_{j=1}^J n_{kj} \left(1 - \sum_{l=1}^{L_j} I_{kjl} \right) \quad (3)$$

Onde γ_i e v_{kj} são os multiplicadores de Lagrange.

D) ESTIMAÇÃO DOS PARÂMETROS g_{ik}

Para se obter o estimador de máxima verossimilhança dos parâmetros g_{ik} , busca-se a função score correspondente, derivando-se parcialmente a log-verossimilhança do modelo em (3) com respeito a tais parâmetros, obtendo-se:

$$U(g_{ik}) = \frac{\partial L^*}{\partial g_{ik}} = \sum_{j=1}^J \sum_{l=1}^{L_j} \frac{y_{ijl}}{\sum_{k=1}^K g_{ik} I_{kjl}} I_{kjl} - g_i \quad (4)$$

Igualando $U(g_{ik})$ a zero e multiplicando-se ambos os lados de (4) por g_{ik} e somando-se em k , obtém-se:

$$\sum_{k=1}^K \left[\sum_{j=1}^J \sum_{l=1}^{L_j} \frac{y_{ijl}}{\sum_{k=1}^K g_{ik} I_{kjl}} g_{ik} I_{kjl} - g_i g_{ik} \right] = 0 \therefore$$

$$\sum_{j=1}^J \sum_{l=1}^{L_j} \frac{y_{ijl}}{\sum_{k=1}^K g_{ik} I_{kjl}} \sum_{k=1}^K g_{ik} I_{kjl} - g_i \sum_{k=1}^K g_{ik} = 0 \therefore$$

$$\sum_{j=1}^J \sum_{l=1}^{L_j} y_{ijl} - g_i = 0 \therefore$$

$$\hat{g}_i = \sum_{j=1}^J \sum_{l=1}^{L_j} y_{ijl} \quad (5)$$

Substituindo-se 5 em 4 e igualando $U(g_{ik})$ a zero, após alguma álgebra obtém-se:

$$U(g_{ik}) = \frac{\partial L^*}{\partial g_{ik}} = \sum_{j=1}^J \sum_{l=1}^{L_j} y_{ijl} \left(\frac{I_{kjl}}{\sum_{k=1}^K g_{ik} I_{kjl}} - g_i \right) = 0 \quad (6)$$

A resolução de (6) se dá de forma iterativa, através de métodos numéricos de obtenção de soluções aproximadas para equações algébricas ou transcendentais como o método da tangente (DEMIDOVICH & MARON, 1987) também conhecido como método de Newton.

O método de Newton, também chamado de método de Newton-Raphson (VANDERGRAFF, 1983), é um algoritmo para encontrar a raiz de equações que utiliza os primeiros termos da série de Taylor de uma função $f(x)$ na proximidade da raiz. Se $f(x)$ for um polinômio, o método de Newton é essencialmente igual ao método de Horner.

Com uma boa escolha inicial da posição da raiz (x_0), o algoritmo pode ser aplicado iterativamente para obter uma nova aproximação para o valor real, utilizando a relação¹⁵⁶:

$$x^{r+1} = x^r - \frac{f(x^r)}{f'(x^r)} \quad , \quad r=0, 1, 2, \dots n \quad (7)$$

¹⁵⁶ Este procedimento pode ficar instável próximo de uma assíntota horizontal ou um extremo local (máximo ou mínimo).

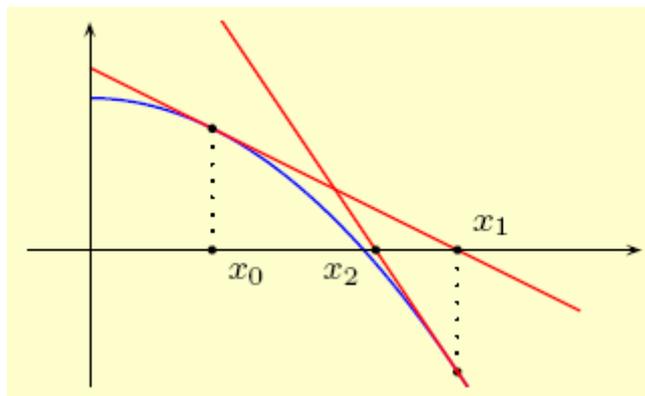


Figura – Exemplo de aproximação sucessiva por Newton: $x_0 \rightarrow x_1 \rightarrow x_2$

O erro de aproximação é dado por

$$e^{r+1} = e^r + (x^{r+1} - x^r) = e^r - \frac{f(x^r)}{f'(x^r)} \quad (8)$$

Para um r suficientemente grande,

$$\frac{f(x^r)}{f'(x^r)} = \frac{f(x^{r-1}) + f'(x^{r-1})e^r + \frac{1}{2}f''(x^{r-1})(e^r)^2 + \dots}{f'(x^{r-1}) + f''(x^{r-1})e^r + \dots} \approx \frac{f(x^{r-1})e^r + \frac{1}{2}f''(x^{r-1})(e^r)^2}{f'(x^{r-1})}$$

$$\frac{f(x^r)}{f'(x^r)} \approx e^r + \frac{f''(x^{r-1})}{2f'(x^{r-1})}(e^r)^2 \quad (9)$$

logo substituindo (9) em (8), obtemos

$$e^{r+1} \approx e^r - \left(e^r + \frac{f''(x^{r-1})}{2f'(x^{r-1})}(e^r)^2 \right) = \frac{f''(x^{r-1})}{2f'(x^{r-1})}(e^r)^2$$

Desta forma podemos ver a vantagem do método, pois quando há convergência, esta é quadrática¹⁵⁷.

A partir da equação de iteração do método de Newton em (7) pode-se obter estimadores de g_{ik} , cuja expressão iterativa pode ser escrita como (WOODBURY & CLIVE, 1974):

$$\hat{g}_{ik}^{r+1} = \frac{1}{y_{i++}} \sum_{j=1}^J \sum_{l=1}^{L_j} y_{ijl} \frac{g_{ik}^r I_{kjl}^r}{\sum_{k=1}^K g_{ik}^r I_{kjl}^r} \quad (10)$$

E) ESTIMAÇÃO DOS PARÂMETROS λ_{kjl}

A obtenção dos estimadores de máxima verossimilhança dos parâmetros λ_{kjl} também se consegue derivando-se parcialmente a log-verossimilhança do modelo em (3) com respeito aos parâmetros desejados, ou seja:

$$U(I_{kjl}) = \frac{\partial L^*}{\partial I_{kjl}} = \sum_{i=1}^I \frac{y_{ijl}}{\sum_{k=1}^K g_{ik} I_{kjl}} g_{ik} - u_{kj} \quad (11)$$

Multiplicando-se (8) por λ_{kjl} e somando-se em l, obtém-se:

$$\sum_{l=1}^{L_j} \left(\sum_{i=1}^I \frac{y_{ijl}}{\sum_{k=1}^K g_{ik} I_{kjl}} g_{ik} I_{kjl} - I_{kjl} u_{kj} \right) = 0 \therefore$$

¹⁵⁷ Se a função $f(x)$ possuir raiz com multiplicidade m em $x=p$, então a função $f(x)$ pode ser expressa na forma

$$f(x) = (x-p)^m q(x), \text{ onde } q(p) \neq 0.$$

Pode ser provado que neste caso a função $f(x)$ possui convergência linear para esta raiz p . É possível tornar novamente a convergência quadrática, realizando a transformação $h(x) = \frac{f(x)}{f'(x)}$ e aplicando o método de Newton para obter a raiz p de $h(x)$.

$$\sum_{i=1}^I \left(\sum_{l=1}^{L_j} \frac{y_{ijl}}{\sum_{k=1}^K g_{ik} I_{kjl}} g_{ik} I_{kjl} \right) - \sum_{l=1}^{L_j} I_{kjl} u_{kj} = 0 \therefore$$

$$\sum_{i=1}^I g_{ik} \sum_{l=1}^{L_j} \frac{y_{ijl} I_{kjl}}{\sum_{k=1}^K g_{ik} I_{kjl}} - u_{kj} = 0 \therefore$$

$$u_{kj} = \sum_{i=1}^I \sum_{l=1}^{L_j} y_{ijl} \frac{g_{ik} I_{kjl}}{\sum_{k=1}^K g_{ik} I_{kjl}} \quad (12)$$

Substituindo (12) em (11) e igualando a derivada à zero, após alguma álgebra, tem-se:

$$U(I_{kjl}) = \sum_i \left[\frac{y_{ijl}}{\sum_k g_{ik} I_{kjl}} - \frac{y_{ij+}}{\sum_l g_{ik} I_{kjl}} \right] g_{ik} = 0 \quad (13)$$

Aplicando-se o algoritmo numérico chega-se finalmente à seguinte expressão que permite o cálculo iterativo dos estimadores de máxima verossimilhança dos λ_{kjl} :

$$\hat{I}_{kjl}^{r+1} = \frac{\sum_i y_{ijl} \frac{g_{ik}^r I_{kjl}^r}{\sum_k g_{ik}^r I_{kjl}^r}}{\sum_i y_{ij+} \frac{g_{ik}^r I_{kjl}^r}{\sum_k g_{ik}^r I_{kjl}^r}} \quad (14)$$

Tanto na equação (14) acima quanto na equação (10) o índice “r” indica a ordem da r-ésima iteração. Portanto, tais equações são utilizadas na forma iterativa:

- Em primeiro lugar são estabelecidos os valores iniciais para os g_{ik} , a partir de valores iniciais conhecidos, valores estimados pelo pesquisador ou sementes geradas de forma aleatória por um programa ou tabela de números aleatórios. Este conjunto de parâmetros deve satisfazer às restrições i e ii.

- Considerando tais valores, a distribuição das J variáveis via funções de atribuição ao conjunto I pode ser tabulada para os k perfis e utilizadas para se obter as estimativas iniciais dos λ_{kjl} , via (14), sujeito às restrições iii e iv.
- Em seguida, os g_{ik}^1 são determinados mantendo fixas estas estimativas dos λ_{kjl} e maximizando (2), usando (10). Este conjunto de parâmetros deve satisfazer às restrições i e ii.
- Novas estimativas dos λ_{kjl} são, então, obtidas via (14) com estas estimativas dos g_{ik}^1 mantidas fixas.
- Este processo continua, alternando-se entre as expressões (10) e (14) até que haja convergência no processo e, portanto não haja mais incrementos na função de verossimilhança.

Na construção da tipologia da amostra estudada, a técnica GoM poderá ser aplicada em dois níveis aprofundando um pouco mais a potencialidade do conjunto de restrições impostas pelas equações descritas no espaço de soluções do problema, podem ser utilizados dois conjuntos de variáveis – o primeiro chamado de variáveis internas e o segundo de variáveis externas:

- no primeiro, as variáveis estruturais, funcionais e de comunidade gerarão perfis extremos e os respectivos os graus de pertinência g_{ik} aos perfis extremos construídos para cada elemento, gerando uma primeira tipologia. Estão são as variáveis denominadas internas, para as quais as equações (10) e (14) são simultaneamente resolvidas.
- no segundo nível, mantendo se esses graus de pertinência constantes serão gerados novos λ_{kjl} com as variáveis de eficácia, consideradas como variáveis externas, para se determinar possíveis associações entre tais variáveis e os perfis anteriormente determinados. Estão são as variáveis denominadas externas, para as quais são estimados os parâmetros λ_{kjl} condicionados aos graus de pertencimento (g_{ik}) que se mantêm fixos a partir dos resultados obtidos com o conjunto de variáveis internas

Desse modo, para estimar os parâmetros das variáveis externas, um procedimento tipo “loop” deve ser adicionado ao algoritmo descrito, de tal modo que depois que as equações (10) e (14) forem resolvidas para as J variáveis internas, as funções score de ambos os tipos para as variáveis J são fixadas e a função score (11) é maximizada para as JP + P variáveis externas. Tal procedimento fornece estimativas de máxima verossimilhança dos λ_{kj+1} para as variáveis externas condicionadas aos g_{ik} encontrados a partir apenas das variáveis internas.

F) CONVERGÊNCIA NO PROCESSO DE ESTIMAÇÃO

MANTON (1994) discute uma série de questões ligadas ao processo de estimação dos parâmetros do GoM, dentre as quais a possibilidade do procedimento de máxima verossimilhança não levar ao máximo global. Este problema pode surgir ao se tratar com procedimentos de estimação de máxima verossimilhança a partir de equações não-lineares (COX & HINKLEY, 1974 apud MANTON,1994). A convergência do método depende dos valores iniciais para ambos os conjuntos de parâmetros λ_{kjl} e g_{ik} , que podem levar a um máximo local ou não convergir de forma alguma.

Este problema pode ser abordado via uma análise de sensibilidade da solução frente a diversos valores iniciais. Uma outra abordagem recomendada é o usuário selecionar a priori um conjunto de valores iniciais a serem informados ao algoritmo, que pode ser feito com base em conhecimento prévio sobre o comportamento das variáveis em questão.

G) DEFINIÇÃO DO NÚMERO DE PERFIS

O método GoM requer a definição do número de perfis extremos e a categorização das variáveis contínuas (internas e externas). O método GoM é flexível o suficiente para permitir o teste de várias alternativas na obtenção dos perfis extremos, inclusive quanto ao número deles, e para auxiliar na escolha do mais adequado. O número de perfis a ser obtido ao final da investigação depende, em última instância, dos objetivos da análise e da capacidade, conhecimentos e decisão do pesquisador. K deve ser menor que J (número de variáveis do modelo), o que não é uma grande restrição uma vez que normalmente o número de variáveis analisadas é grande.

As estimativas dos perfis extremos e dos graus de pertencimento serão tão mais robustas quanto for maior for o número de variáveis incorporadas no modelo, para determinado número de indivíduos (amostragens). A escolha desse número deve ser balizada, por um lado, pela identificação dos tipos que melhor discriminaram as características em estudo e ofereçam maior potencial de análise e, por outro, pela imposição de um limite ao número de perfis, para que se evite a obtenção de um conjunto excessivamente amplo de agrupamentos.

O número ótimo de perfis pode ser determinado tanto por quão interpretável é um determinado conjunto de K perfis, do ponto de vista teórico e conceitual, quanto por um critério estatístico – o teste da razão de verossimilhança, que mede a variação no poder explicativo entre os modelos com K e K+1 perfis extremos (DRUMMOND, MACHADO & FRANÇA, 2007). O teste da razão de verossimilhança é obtido através da comparação entre os modelos com e sem as variáveis sendo testadas. Esta razão segue uma distribuição qui-quadrado, com número de graus de liberdade (*df*) igual à diferença no número de parâmetros λ_{kjl} e g_{ik} a serem estimados entre os modelos (WOODBURY & MANTON, 1989):

$$df = (l-1) + \sum_j L_j$$

A hipótese nula, ao proceder ao teste da razão de verossimilhança, é que o modelo com K+1 perfis não adiciona poder explicativo a um modelo com K perfis.

A estatística teste (G) é definida abaixo (MANTON e WOODBURY, 1991)

$$G = \frac{\text{Verossimilhança do modelo sem as variáveis}}{\text{Verossimilhança do modelo com as variáveis}} \sim \chi^2$$

H) PERFIS EXTREMOS, PUROS E MISTOS

Em termos bem restritos, apenas indivíduos com grau de pertencimento integral ($g_{ik} = 1$) a determinado perfil k poderiam ser classificados como tipo puro. Quando o grau de pertencimento for inferior a um ($g_{ik} < 1$), as características do indivíduo o colocam sob influência de algum outro perfil, por ínfima que seja, o que, sob critérios estritos, impediria que fosse considerado como pertencente ao tipo puro k .

A análise das tipologias finais do objeto em estudo pressupõe uma consideração mais matizada dos graus de pertencimento, isto é, a identificação dos tipos “puros” e “mistos” é alcançada mediante uma interpretação dos escores que vá além de “pertencimento integral a determinado perfil” ($g_{ik} = 1$) ou não ($g_{ik} < 1$).

Para uma análise dos dados, considera-se como de perfil “puro” aquele em que predominam, de maneira ampla, as características de determinado perfil extremo. Já os perfis mistos compartilham características de perfis extremos diferentes em graus menores.

Uma boa orientação consiste em considerar os perfis mistos como tendo a predominância de características de um determinado perfil extremo, combinado, secundariamente, com um conjunto relevante de características de outro perfil extremo.

Neste estudo, os indivíduos associados aos perfis extremos correspondem àqueles com grau de pertencimento integral a eles ($g_{ik} = 1$), enquanto que indivíduos associados aos perfis puros podem ter grau de pertencimento não integral ao perfil extremo dominante.

i) CRITÉRIO DE CLASSIFICAÇÃO NOS PERFIS PUROS E MISTOS

Considerando a existência de 3 perfis podemos agrupar os dados de acordo com algumas regras lógicas, como se segue. É importante que o pesquisador verifique se nenhuma faixa de valores está sendo desconsiderada na seleção booleana:

1) A característica do elemento i é considerada como pertencente ao perfil puro 1 (PP_1) quando tiver os seguintes graus de pertencimento g aos perfis extremos 1, 2 e 3:

a) $g_{i1} \geq 0,75$; ou

b) $0,50 < g_{i1} < 0,75$, desde que $g_{i2} \leq 0,25$ e $g_{i3} \leq 0,25$.

2) A característica do elemento i é considerada como pertencente ao perfil misto (PM_{12}) de 1 com 2 (em que predominam as características de 1) aquela cujos graus de pertencimento aos perfis 1 e 2 são:

a) $0,50 < g_{i1} \leq 0,75$, desde que $0,25 \leq g_{i2} < 0,50$.

3) A característica do elemento i é considerada mista (PM_{123}), sem predomínio ou amorfa, quando possuir os seguintes graus de pertencimento g :

a) $g_{i1} < 0,50$ e $g_{i2} < 0,50$ e $g_{i3} < 0,50$; ou

b) ($g_{i1} = 0,50$ e $g_{i2} = 0,50$) ou ($g_{i1} = 0,50$ e $g_{i3} = 0,50$) ou ($g_{i2} = 0,50$ e $g_{i3} = 0,50$).

As mesmas considerações devem ser feitas para todas as combinações possíveis:

Perfil Puro	Perfil Misto	
PP ₁	PM ₁₂	PM ₁₂₃
PP ₂	PM ₁₃	
PP ₃	PM ₂₁	
	PM ₂₃	
	PM ₃₁	
	PM ₃₂	

Bibliografia

BERNSTEIN, C. K, LACERDA, M. A., PÉREZ, E. R. TRABALHO E SAÚDE DOS IDOSOS: UMA COMPARAÇÃO ENTRE BRASIL, MÉXICO E CHILE. 2006.

CATARI, C. V. AS INTERAÇÕES ENTRE O SETOR SAÚDE E A SAÚDE MENTAL A PARTIR DAS ESTATÍSTICAS DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA. 295f. Tese (doutorado em Economia) - Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2005.

- CERQUEIRA, C. A. TIPOLOGIA E CARACTERÍSTICAS DOS ESTABELECIMENTOS ESCOLARES BRASILEIROS. 295f. Tese (doutorado em Demografia) - Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2004.
- CORDEIRO, G. M. INTRODUÇÃO À TEORIA DA VEROSSIMILHANÇA. São Paulo: Associação Brasileira de Estatística, 1992. 174 p.
- CORDER, L. S. et al. LONGITUDINAL WEIGHTING AND ANALYSIS ISSUES FOR NATIONALLY REPRESENTATIVE DATA SETS. Proceedings of the Survey Research Methods Section, American Statistical Association, DAVID L. BAYLESS (organizador), 1990. p.568-473.
- DEMIDOVICH, B. P. & MARON, I. A. COMPUTER MATHEMATICS. Moscow: Mir Publishers, 4a edição, 1987. 688p.
- DRUMOND, E. F., MACHADO, C. J., FRANÇA, E. ÓBITOS NEONATAIS PRECOSES: ANÁLISE DE CAUSAS MÚLTIPLAS DE MORTE PELO MÉTODO GRADE OF MEMBERSHIP. Cad. Saúde Pública vol.23 no.1 Rio de Janeiro Jan. 2007.
- MANTON, K. G. et al. SYMPTOM PROFILES OF PSYCHIATRIC DISORDERS BASED ON GRADED DISEASE CLASSES: AN ILLUSTRATION USING DATA FROM THE WHO INTERNATIONAL PILOT STUDY OF SCHIZOPHRENIA. Psychological Medicine, v.24, n.1, p.133-144, Feb. 1994.
- MANTON, K. G., WOODBURY, M. A. GRADE OF MEMBERSHIP GENERALIZATIONS AND AGING RESEARCH. Experimental Aging Research, v. 17, n. 7, 1991. p. 217-226.
- MANTON, K. G., WOODBURY, M. A., TOLLEY, H. D. STATISTICAL APPLICATIONS USING FUZZY SETS. New York: John Wiley. 1994. 312 p.
- TALBOT, L. M. et al. APPLICATION OF FUZZY GRADE-OF-MEMBERSHIP CLUSTERING TO ANALYSIS OF REMOTE SENSING DATA. JOURNAL OF CLIMATE, v. 12, p.200-219, 1999.
- VANDERGRAFT, J. S. INTRODUCTION TO NUMERICAL COMPUTATIONS. New York: Academic. 1983. 372 p.
- WOODBURY, M. A., CLIVE, J. CLINICAL PURE TYPES AS A FUZZY PARTITION. Journal of Cybernetics, v.4, n.3, p.111-121, 1974.
- WOODBURY, M. A., MANTON, K. G. GRADE OF MEMBERSHIP ANALYSIS OF DEPRESSION-RELATED PSYCHIATRIC DISORDERS. Sociological Methods & Research, v. 18, n. 1, August 1989. p.127-163.

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)