

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES - CCHLA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS
MESTRADO

Thais de Freitas Morais

**REDISTRIBUIÇÃO E RECONHECIMENTO: o caso das políticas sociais
nos municípios de Natal e Belo Horizonte**

Natal
2010

Livros Grátis

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

Milhares de livros grátis para download.

Thais de Freitas Morais

**REDISTRIBUIÇÃO E RECONHECIMENTO: o caso das políticas sociais
nos municípios de Natal e Belo Horizonte**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais do Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, como requisito para obtenção para o título de Mestre em Ciências Sociais.

Orientador: Homero de Oliveira Costa

Natal

2010

Thais de Freitas Morais

**REDISTRIBUIÇÃO E RECONHECIMENTO: o caso das políticas sociais
nos municípios de Natal e Belo Horizonte**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais do Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, como requisito para obtenção para o título de Mestre em Ciências Sociais.

Orientador: Homero de Oliveira Costa

Natal, 25 de fevereiro de 2010

Banca Examinadora

Prof. Homero de Oliveira Costa
Orientador

Prof. Moisés Alberto Calle
Examinador

Profa. Marlise Miriam de Matos Almeida
Examinadora

Dedico esse trabalho aos meus pais.

AGRADECIMENTOS

Quando se opta por estudar em uma outra cidade, muito longe (muito longe mesmo!) da sua família, dos seus amigos e de todas aquelas pessoas que temos como referência, como porto seguro, a solidariedade de outras pessoas se torna algo fundamental e a construção de novas amizades é algo absolutamente imprescindível. Posso dizer que fui muitíssimo abençoada em Natal, pois encontrei, sim, diversas pessoas que me ajudaram muito no meu processo de adaptação e construção de uma rotina marcada pelo desconhecido, pelas dificuldades práticas do cotidiano, pela saudade, solidão e desafios acadêmicos e pessoais.

Agradeço imensamente à Dila, Mayara, Losano e Neto por me acolheram como parte da família, sem nem mesmo me conhecerem! Fico realmente emocionada quando me lembro do quanto foram generosos comigo e o quanto me senti querida durante todo o tempo em que estive em Parnamirim.

Aos meus queridos amigos Kelson e Renato, duas pessoas fantásticas que me fizeram ter certeza que minha vinda a Natal estava prevista pelo destino, pois, não se esbarra em dois “seres” tão maravilhosos assim por simples coincidência. Minha experiência de vida ao dividir a casa, os problemas, as risadas, angústias e farras com essas duas figuras se tornou muito mais rica e prazerosa. Sou imensamente grata por tudo que compartilhamos e pela amizade que me ofereceram.

Obrigada ao núcleo Limoeirense que sempre me acolheu com tanto carinho: Maria, Rafaelly, Felipe, Gladson. E mais tarde, Tiara, Tibério e Raiza (os dois últimos, direto de Quixeré). Dentre meu pequeno círculo de amizades, também não posso deixar de falar de Ana Lúcia, minha grande amiga de tantas horas. Muito obrigada por todas as vezes que me socorreu, obrigada pelas palavras sábias, pela atenção e por me fazer sentir tão protegida e querida ao seu lado.

Minha amiga Rosana, que mesmo chegando no meio do processo, se tornou uma pessoa tão importante na minha vida. Acredito que nós duas, sendo tão diferentes, nos dando tão bem e tendo tantas afinidades só podemos estar impregnadas de uma cumplicidade que vem de outras vidas!!! Juntou-se a essa dupla um terceiro parceiro, meu amigo Franklin que trouxe tanta alegria e tem um significado muito especial pra mim, obrigada!

Agradeço ao Programa de Pós-graduação por todo o apoio durante o período em que estudei na UFRN e também e à Capes pelo financiamento. Ao meu orientador, Homero Costa, agradeço por me receber no Programa e por se dispor a me orientar, bem como, sua família

(Marciane, Iana e Izabela) que também foi sempre muito agradável e receptiva. Também deixo meu agradecimento aos meus colegas de turma que, algumas vezes de longe e às vezes mais de perto, fizeram parte da minha trajetória: Aracely, Fagner, Ribamar, Rejane, Mércia, Jeane e Juan Pablo. Não posso deixar de mencionar meus colegas africanos que fizeram dos meus almoços no RU muito mais interessantes e divertidos: JP, Eudésio e Turé.

Também agradeço imensamente ao professor Moisés Calle que, desde o princípio, foi sempre muito atencioso e receptivo. Muito obrigada pela energia positiva e pela serenidade, sem dúvida, tenho grande admiração por sua pessoa humana.

Não posso deixar de agradecer àqueles que, em Belo Horizonte, desempenharam papel fundamental durante todo o meu percurso. À minha querida professora Marlise, obrigada pela compreensão e pela generosidade. À Ana Paula também por me estender a mão e me ajudar a desvendar as entranhas do GoM, muito obrigada por tudo. Ao Filipe que esteve ao meu lado, me dando muito amor e força.

Por fim, agradeço à minha família que sempre me encorajou a seguir meu próprio caminho, acreditando nas minhas escolhas e nunca duvidando da minha capacidade.

RESUMO

Esta pesquisa se refere a um estudo comparativo entre as políticas sociais dos municípios de Natal (RN) e Belo Horizonte (MG). Entendendo que as demandas por justiça social nas sociedades contemporâneas exigem tanto redistribuição econômica, quanto reconhecimento cultural, nos propusemos a investigar, a partir das formulações de Nancy Fraser (1996, 2005a, 2005b, 2007), de que maneira esses dois municípios incorporam tais dimensões em seus programas sociais.

ABSTRACT

This research refers to a comparative study of social policies from the cities of Natal (RN) and Belo Horizonte (MG). Understanding that the demands for social justice in contemporary societies require both economic redistribution, and cultural recognition, we set out to investigate, according to Nancy Fraser's formulations (1996, 2005a, 2005b, 2007), how these two municipalities incorporate these dimensions in their social programs.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Mapa de Natal com divisão por bairro e região administrativa	46
Figura 2 – Índice de Qualidade de Vida dos bairros de Natal, 2000.....	46
Figura 3 – Índice de Qualidade de Vida dos bairros de Belo Horizonte, 2000.....	49
Figura 4 – Diferença entre soluções afirmativas e soluções transformativas, segundo a proposta teórica de Nancy Fraser	93
Figura 5 – Movimento dos principais tipos de injustiça tratados pelos perfis do município de Natal	146
Figura 6 – Dinâmica dos elementos que caracterizam os perfis do município de Belo Horizonte.....	154

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Rendimento real médio dos ocupados de Belo Horizonte, segundo regiões administrativas, 2000-2001	50
Tabela 2 – Síntese dos indicadores sociais de Natal e Belo Horizonte, 2000	51
Tabela 3 – Taxa de frequência à escola por raça/cor e faixa etária. Natal e Belo Horizonte, 2000	52
Tabela 4 – Rendimento médio/mediano de homens e mulheres responsáveis pelo domicílio, por raça/cor e faixa etária. Natal e Belo Horizonte, 2000	52
Tabela 5 – Prefeituras Conquistadas pelo PT, por Região, 1992-2000	59
Tabela 6 – Participação no Orçamento Participativo em Belo Horizonte (1993-2000)..	73
Tabela 7 – Número de Programas Sociais das Prefeituras de Belo Horizonte e Natal em 2006	113
Tabela 8 – Variáveis descartadas da versão final do banco de dados, devido elevado número de respostas <i>missing</i>	114
Tabela 9 – Frequências marginais, probabilidades estimadas e fatores delineadores dos perfis extremos	118
Tabela 10 – Distribuição do número de programas por perfil.....	127
Tabela 11 – Percepção dos gestores da Prefeitura de Natal, classificados no Perfil Misto Intermediário – Territorial Redistributivo, quanto ao tipo de injustiça que os programas sociais municipais se relacionam.....	125

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Percepção dos gestores da Prefeitura de Natal, classificados no Perfil Puro 1 - Universal Redistributivo, quanto ao tipo de injustiça que os programas sociais municipais se relacionam	129
Gráfico 2 – Percepção dos gestores da Prefeitura de Natal, no Perfil Puro 1 - Universal Redistributivo, quanto aos critérios de acesso aos programas sociais municipais	130
Gráfico 3 – Percepção dos gestores da Prefeitura de Natal, no Perfil Puro 1 - Universal Redistributivo, quanto aos objetos prioritários de intervenção dos programas sociais municipais.....	130
Gráfico 4 – Percepção dos gestores da Prefeitura de Natal, classificados no Perfil Misto 1.2 - Universal Identitário, quanto ao tipo de injustiça que os programas sociais municipais se relacionam	132
Gráfico 5 – Percepção dos gestores da Prefeitura de Natal, no Perfil Misto 1.2 - Universal Identitário, quanto aos critérios de acesso ao programa sociais municipais.	133
Gráfico 6 – Percepção dos gestores da Prefeitura de Natal, no Perfil Misto 1.2 - Universal Identitário, quanto aos objetos prioritários de intervenção dos programas sociais municipais.....	133
Gráfico 7 – Percepção dos gestores da Prefeitura de Natal, no Perfil Misto Intermediário – Territorial Redistributivo, quanto aos critérios de acesso ao programas sociais municipais.....	136
Gráfico 8 – Percepção dos gestores da Prefeitura de Natal, no Perfil Misto Intermediário – Territorial Redistributivo, quanto aos objetos prioritários de intervenção dos programas sociais municipais.....	136
Gráfico 9 – Percepção dos gestores da Prefeitura de Natal, classificados no Perfil Misto Intermediário – Territorial Redistributivo, quanto aos objetos prioritários de Intervenção dos programas sociais municipais	137
Gráfico 10 – Percepção dos gestores da Prefeitura de Natal, classificados no Perfil Misto 2.1 – Focalizado Identitário, quanto ao tipo de injustiça que os programas sociais municipais se relacionam	139
Gráfico 11 – Percepção dos gestores da Prefeitura de Natal, no Perfil Misto 2.1 – Focalizado Identitário, quanto aos critérios de acesso ao programas sociais municipais	140
Gráfico 12 – Percepção dos gestores da Prefeitura de Natal, no Perfil Misto 2.1 – Focalizado Identitário, quanto aos objetos prioritários de intervenção dos programas sociais municipais.....	140
Gráfico 13 – Percepção dos gestores da Prefeitura de Natal, classificados no Perfil Puro 2 – Focalizante Redistributivo, quanto ao tipo de injustiça que os programas sociais municipais se relacionam	142

Gráfico 14 – Percepção dos gestores da Prefeitura de Natal, no Perfil Puro 2 – Focalizante Redistributivo, quanto aos critérios de acesso ao programas sociais municipais.....	143
Gráfico 15 – Percepção dos gestores da Prefeitura de Natal, no Perfil Puro 2 – Focalizante Redistributivo, quanto aos objetos prioritários de intervenção dos programas sociais municipais.....	143
Gráfico 16 – Importância da injustiça “privação material” para os perfis do município de Natal.....	153
Gráfico 17 – “Território” como critério determinante de acesso aos programas do município de Natal, por perfil.....	155
Gráfico 18 – “Território” como critério determinante de acesso aos programas do município de Belo Horizonte, por perfil.....	155
Gráfico 19 – Nível de prioridade da variável “socialização” para os perfis do município de Natal.....	156
Gráfico 20 – Nível de prioridade da variável “socialização” para os perfis do município de Belo Horizonte.....	157
Gráfico 21 – Distribuição dos programas por secretária e por perfil para o município de Natal	159
Gráfico 22 – Distribuição dos programas por secretária e por perfil para o município de Belo Horizonte.....	160

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Procedimentos de análise propostos por Dunn	27
Quadro 2 - Métodos analíticos segundo o tipo de procedimento analítico	27
Quadro 3 - Competências Concorrentes e Específicas dos Municípios	36
Quadro 4 - Prefeitos de Natal e Belo Horizonte entre 1993 – 2008	53
Quadro 5 – Instrumentos inovadores do Plano Diretor de Natal/1994.....	69
Quadro 6 - Secretarias Municipais Pesquisadas em Belo Horizonte e Natal, 2006	105
Quadro 7 - Número de programas executados pela Prefeitura de Natal segundo o PPA e os gestores municipais	109
Quadro 8 - Variáveis e categorias que compuseram a versão final do banco de dados	114
Quadro 9 - Programas da Prefeitura de Natal classificados no Perfil Puro 1 – Universal Redistributivo	131
Quadro 10 - Programas da Prefeitura de Natal classificados no Perfil Misto 1.2 – Universal Identitário	134
Quadro 11 - Programas da Prefeitura de Natal classificados no Perfil Misto Intermediário – Territorial Redistributivo	137
Quadro 12 - Programas da Prefeitura de Natal classificados no Perfil Misto 2.1 – Focalizado Identitário	141
Quadro 13 - Programas da Prefeitura de Natal classificados no Perfil Puro 2 – Focalizante Redistributivo.....	144
Quadro 14 - Caracterização geral dos perfis encontrados para o município de Natal...	148
Quadro 15 - Comparação das características dos perfis de Natal e Belo Horizonte	151

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	16
CAPÍTULO 1- POLÍTICAS SOCIAIS ENQUANTO POLÍTICAS PÚBLICAS ...	24
1.1 Definindo Políticas Públicas e explorando alguns modelos analíticos.....	24
1.2 Compreendendo as políticas sociais	30
1.3 As políticas sociais no Brasil e o papel dos municípios	31
CAPÍTULO 2 - DIFERENÇAS E SEMELHANÇAS: CONTEXTO POLÍTICO E SOCIAL EM BELO HORIZONTE E NATAL	38
2.1 Os principais desafios sociais enfrentados pelas metrópoles hoje: caracterização dos municípios de Belo Horizonte e Natal.....	39
2.1.1 Traçando as especificidades de Natal e Belo Horizonte.....	40
2.2 A ascensão dos governos de esquerda em Belo Horizonte e Natal	53
2.2.1 A coligação “Vitória do Povo” em Natal e os governos PSB	53
2.2.2 A coligação “Frente Popular” (1992-2008): de Patrus Ananias a Fernando Pimentel.....	58
2.2.3 Balanço da gestão de políticas sociais nos dois municípios.....	64
CAPÍTULO 3 – A PROPOSTA DE NANCY FRASER PARA SE PENSAR A JUSTIÇA SOCIAL NA CONTEMPORANEIDADE	78
3.1 O Paradigma Tridimensional da Justiça	78
3.2 Redistribuição moral e Reconhecimento ético: superando a divergência de paradigma	83
3.3 Justiça enquanto paridade participativa	87
3.4 Justiça Social, Estado e Políticas Públicas	94
CAPÍTULO 4 – A BUSCA POR JUSTIÇA SOCIAL EM NATAL E BELO HORIZONTE: ANÁLISE COMPARATIVA DAS DIMENSÕES DE REDISTRIBUIÇÃO E RECONHECIMENTO NAS POLÍTICAS SOCIAIS	98
4.1 Metodologia.....	98
4.1.1 Características do Método <i>Grade of Membership</i> (GoM).....	101
4.2 A coleta e a preparação dos dados.....	103
4.3 Análise.....	117
4.3.1 Identificação e análise dos Perfis Extremos	117
4.3.2 Os Perfis Mistos	126

4.3.2.1 O Perfil Puro 1 – Universal Redistributivo	128
4.3.2.2 O Perfil Misto 1.2 – Universal Identitário	131
4.3.2.3 O Perfil Misto Intermediário – Territorial Redistributivo	134
4.3.2.4 O Perfil Misto 2.1 – Focalizado Identitário	138
4.3.2.5 O Perfil Puro 2 – Focalizante Redistributivo.....	141
4.4 Algumas conclusões	144
4.5 Comparando os resultados: as políticas sociais em Natal e Belo Horizonte	149
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	161
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	166
ANEXO – Questionário	179
APÊNDICE A – Programas citados no Orçamento Geral do Município de Natal em 2006, 2007 e 2008	183
APÊNDICE B - Programas Municipais de Belo Horizonte que tiveram os questionários respondidos.....	187

INTRODUÇÃO

Tendo em vista os desafios sociais impostos pelo elevado grau de complexidade das sociedades contemporâneas, o Estado se vê cada vez mais impelido a se adaptar e a enfrentar os inúmeros problemas que emergem, principalmente, a partir do período pós-socialista, com o fim da União Soviética e a colocação em evidência de valores pós-materialistas (INGLEHART & NORRIS, 2004)¹. As políticas sociais, ainda que venham sendo combatidas pelas idéias de caráter neoliberal, desempenham um papel fundamental neste processo de resposta às distintas demandas da sociedade e, portanto, constituem uma dimensão importante da função social do Estado.

Um reflexo disso é que, apesar das duas últimas décadas terem sido marcadas pela prevalência de políticas econômicas de corte neoliberal – desfavoráveis à expansão do gasto social – observa-se que no Brasil, bem como em vários países da América Latina, houve um crescimento do volume de recursos destinados a essa área:

Documento que contém uma metodologia cuidadosa para se comparar gastos sociais dos países da região, a edição de 2005 do Panorama Social da América Latina, da Cepal, conclui que os recursos por habitante destinados a educação, saúde, habitação, segurança e assistência social aumentaram em 39% entre o começo dos anos 90 e o biênio 2002-2003. O percentual do gasto público social em relação ao PIB se elevou em mais de dois pontos percentuais (de 12,8% para 15,1%). (SANT'ANNA, 2007, p. 02).

Tanto no Brasil, como na América Latina em geral, esse acréscimo de recursos, no entanto, está longe de garantir a promoção de um sistema de proteção social realmente satisfatório, capaz de suprir as numerosas deficiências e precariedades na qualidade de vida de um enorme contingente da população. Além de observarmos a persistência de problemas sociais historicamente recorrentes (pobreza, desigualdades no acesso à saúde, à educação e

¹ A noção de “valores pós-materialistas” está associada aos estudos realizados pela chamada *Teoria do Desenvolvimento Humano*, “os pesquisadores vinculados a essa perspectiva têm afirmado que, a despeito das significativas diferenças culturais existentes entre as nações, [uma] (re)orientação valorativa estaria ocorrendo especialmente em decorrência do desenvolvimento econômico experimentado a partir da segunda metade do século XX, especialmente pelas sociedades industriais avançadas ou pós-industriais. [...] uma vez superados os limites estritos da sobrevivência física e econômica, os indivíduos estariam se preocupando cada vez mais com questões relacionadas à sua auto-expressão, gerando uma “intervenção cidadã na política”. [...] em perspectiva mundial os valores pós-materialistas estariam fortemente associados a ações políticas não-convencionais, como manifestações, boicotes ou ocupações, bem como ao interesse por política em geral.” (RIBEIRO, 2008, p.375-376).

habitação, dentre outros), agregam-se a essas demandas um conjunto de reivindicações proveniente de questões específicas do contexto sócio-político atual. São exemplos desse tipo de reivindicação as lutas em tona de questões étnico-raciais, de desigualdades de gênero, de aspectos referentes à democratização do acesso ao Estado e etc.. Inúmeros países, independentemente do seu grau de desenvolvimento econômico, vêm se deparando com os chamados “novos movimentos sociais” (WOODWARD, 2000; DOIMO, 1995) Esses últimos vistos em contraposição aos movimentos proletários revolucionários onde os sindicatos e os partidos políticos eram seus principais canais de expressão. A partir da década de 1960, movimentos espontâneos que se propunham a romper com a racionalidade instrumental das instituições partidárias, sindicais e/ou estatais, começam a despontar no cenário internacional. Doimo (1995), citando as idéias desenvolvidas por Alan Touraine sobre o tema, destaca que

[...] com a proximidade da sociedade pós-industrial, não só o movimento operário deixa de ser o personagem central da história social, como o campo cultural torna-se o *locus* onde se formam as principais contestações e lutas. São exemplos o movimento de mulheres, que luta por recriar relações onde a dominação tinha instaurado a ordem, as lutas regionais contra um Estado central e o movimento antinuclear em defesa de equilíbrios ecológicos (TOURAINÉ, 1981 apud DOIMO, 1995, p. 41)

Diante desta conjugação de demandas que perpassam as dimensões econômicas, culturais e políticas da nossa sociedade, o grande desafio na busca por maior justiça social, como propõe Nancy Fraser (1996, 2001, 2005a/b e 2007a/b), consiste em formular políticas públicas voltadas tanto para redistribuição de renda quanto aquelas destinadas ao reconhecimento identitário e à ampliação e reformulação dos canais de participação política.

No Brasil, a partir do final da década de 1980, com a promulgação da Constituição de 1988, introduziu-se um importante conjunto de reformulações referente às políticas sociais. Diferentes autores (BOSCHETTI, 2003; VIANNA, L. J. W., 2002; MELO, 2005) identificam tais mudanças como um marco fundamental em direção a um Estado Democrático de Direito. Como aponta Farah (2000), as políticas públicas durante o período que antecede a Constituição de 1988 são fortemente pautadas pelo clientelismo, pela fragmentação e desarticulação institucional (sobreposição de agências e ações não coordenadas) e pela exclusão da sociedade civil do processo de formulação das políticas. Não se pode negar que, ainda hoje, traços desses aspectos estão presentes na estrutura do Estado brasileiro, porém,

desde o final da década de 1980, tem-se observado avanços significativos na superação de tal padrão.

Dentre as principais inovações da Carta de 1988 destacam-se: a ampliação dos direitos sociais; descentralização da intervenção estatal; incorporação do conceito de seguridade social (tornando a política social um dever do Estado e um direito do cidadão); focalização; implementação de mecanismos de participação popular na formulação e implementação e controle das políticas. Nota-se que as questões tratadas nessa reforma apontam para a tentativa de suplantar os aspectos críticos do padrão de intervenção estatal brasileiro, citados anteriormente, dando especial ênfase àqueles aspectos de teor democrático, em boa medida, como um processo de reação ao período autoritário e ao caráter conservador que pautava a intervenção social desse regime.

As propostas enfatizadas naquele momento foram a descentralização e a participação dos cidadãos na formulação e implementação das políticas. Como mostra Draibe (1992), do ponto de vista da orientação substantiva das políticas sociais, procurava-se caminhar, sob o impulso das forças democratizantes, para um Estado do bem-estar do tipo institucional-redistributivista, caracterizado pela concepção universalista de direitos sociais, uma vez que o sistema de proteção social implantado no país caracterizava-se por seus traços corporativistas — aos quais se agregavam outras formas de segmentação da população — e pela exclusão de amplos contingentes da população do acesso à cidadania social. (FARAH, 2000, p. 10).

É conveniente ressaltar que as reformas introduzidas no final da década de 1980 também foram influenciadas pela conjuntura internacional, marcada pela crise do *Welfare State* e pela emergência das idéias neoliberais. Além da preocupação com a democratização e com a equidade, também foram introduzidas na agenda social medidas que visavam à melhoria nos padrões de eficiência, eficácia e efetividade dos serviços públicos (FARAH, 2000). As propostas de ajuste fiscal oriundas da agenda neoliberal – associadas à idéia de “Estado mínimo” – mostram-se em descompasso com as propostas e/ou expectativas de reforma do Estado brasileiro no período de redemocratização. Dessa forma, antes mesmo de o país superar as várias deficiências de seu sistema de proteção social, vê-se impelido a promover a redução do tamanho do Estado e, portanto, a limitar seu espectro de atuação no que tange à oferta de bens e serviços à população.

Também vale ressaltar que, a partir de 1988, a divisão constitucional das instâncias governamentais do território brasileiro em entes federativos autônomos (União, Estados e

Municípios) exerceu forte impacto sobre as políticas sociais. A gestão de tais políticas passou a ser compartilhada entre as três esferas governamentais, acarretando um amplo processo de descentralização política financeira e administrativa, o que gerou maior protagonismo por parte dos municípios e dos estados no processo de desenvolvimento e implantação das políticas sociais².

Tendo em vista o papel fundamental que os municípios brasileiros adquiriram nas últimas décadas, especialmente no que tange às políticas sociais, o objetivo geral do presente trabalho é investigar, a partir da percepção dos gestores municipais, como as injustiças redistributivas e de reconhecimento se expressariam nas políticas sociais no âmbito municipal. A partir do arcabouço teórico fornecido por Nancy Fraser (primordialmente as idéias desenvolvidas pela autora nos trabalhos de 1996 e 2001) iremos analisar o caso de dois municípios, Natal/RN e Belo Horizonte/MG, no intuito de perceber como as noções de redistribuição e reconhecimento estão impressas em determinadas ações/projetos e programas das respectivas Prefeituras. Segundo esta autora, a injustiça requer hoje, simultaneamente, tanto reconhecimento quanto redistribuição - nenhum deles, por si só, seria suficiente para solucionar as injustiças sociais³.

Natal e Belo Horizonte (BH) compartilham o importante elemento comum de terem sido governadas por partidos políticos que se auto-declaravam ideologicamente de esquerda e que se baseavam em projetos democrático-populares, durante um relativo longo período de 1996 a 2008. Sem nos enveredarmos na polêmica em torno do que venha a ser, de fato, um governo de esquerda, apenas cabe esclarecer a este respeito que partimos do pressuposto de que, seja no discurso e/ou na prática, “a esquerda se caracteriza por atribuir ao Estado papel ativo na redução da injustiça social ou da desigualdade” (BRESSER-PEREIRA, 2006, p. 27). Ou seja, não é nosso foco identificar se de fato os governos desses municípios são (ou não) ideologicamente orientados à esquerda, porém, uma vez que se auto-localizam dessa forma,

² Vale ressaltar que esse processo de descentralização não ocorreu alheio a uma série de problemas. A articulação entre os três entes federativos esbarra em questões de ordem política e administrativa que permanecem desafiando o Estado brasileiro na construção de um pacto federativo capaz de lidar tanto com as divergências políticas entre União, Estados e Municípios, quanto com a superação das inúmeras dificuldades operacionais que emergem de um quadro marcado por profundas desigualdades financeiras e de gerenciamento em geral.

³ Recentemente Fraser (2005a/b e 2007a/b) incorporou uma terceira dimensão que também seria primordial para se chegar ao quadro de justiça social que a autora julga adequado, a saber: a representação política, isto é, a reformulação e ampliação dos canais de participação. Todavia, essa terceira dimensão não será trabalhada aqui em nossa análise.

consideramos que seus projetos de governo (e conseqüentemente, suas políticas sociais) priorizam ações ligadas ao alcance de melhores padrões de justiça social. Diante disso, a escolha dos dois municípios se justifica pelo fato de ambos apresentarem Prefeituras que foram governadas por grupos políticos com propostas concretas que visavam esta superação e durante um período relativamente longo e simultâneo de tempo. Estas características nos instigam a observar de que forma as dimensões relacionadas à justiça social (mais especificamente, redistribuição e reconhecimento) aparecem nas políticas sociais de cada município. Em outras palavras, indagamo-nos: como as dimensões da justiça social propostas por Nancy Fraser (redistribuição e reconhecimento) têm sido incorporadas pelas políticas sociais de dois municípios que contaram com gestões de esquerda – e, portanto, teoricamente têm a justiça social como mote central de suas propostas políticas – durante um período de tempo relativamente estável?

Com relação à escolha de se estudar municípios que se localizam em duas regiões brasileiras histórica e geograficamente tão distintas, é conveniente ressaltar que não temos a pretensão de comparar aspectos relativos à formação política, econômica e social dos dois municípios (ainda que estes elementos estejam aqui presentes, no mínimo como molduras contextuais de saliência indiscutível), a pesquisa se baseia na percepção dos gestores municipais e são essas percepções que serão nosso alvo de comparação. As outras possíveis diferenças e semelhanças entre os municípios serão ressaltadas com a função de contextualizar tais percepções e não mais que isso. Além disso, cabe dizer que estamos tratando de duas capitais (portanto, se constituem enquanto municípios representativos regionalmente) e, desse modo, permitem-nos indagar como se apresentam as percepções de gestores municipais em regiões tão diferentes, mas que foram governadas durante um mesmo período (de certa forma longo) por grupos políticos com propostas políticas semelhantes?

A opção por investigar o âmbito municipal, ao invés dos outros entes federativos, justifica-se na medida em que vários estudos (FARAH, 1997, 2001; SOUZA, 2004; PINHO & SANTANA, 2001) vêm apontando para o caráter inovador das políticas públicas implementadas justamente por este nível de governo, sendo que grande parte das inovações estariam ocorrendo no campo das políticas sociais. Um forte indício desse processo é o amplo número de propostas inovadoras apresentadas no âmbito do Programa Gestão Pública e Cidadania, organizado pela Fundação Getúlio Vargas⁴. Entre 1996 e 2005, o programa

⁴ Organizado pela Fundação Getúlio Vargas (FGV-EAESP) e pela Fundação Ford, com apoio do Banco Nacional do Desenvolvimento (BNDES), o Programa *Gestão Pública e Cidadania* foi criado em 1996 e realizou

identificou um total de 8.200 experiências subnacionais com esse perfil (SPINK, CLEMENTE e KEPPKE, 2008).

Tendo em vista o caráter recente de tal processo inovador, bem como as suas potencialidades para a superação do padrão tradicional de ação do Estado brasileiro, a investigação de políticas nos governos locais mostra-se extremamente necessária, atual e pertinente.

Além disso, este trabalho visa superar o tradicional enfoque setorial que recorrentemente se observa nos estudos voltados para as políticas sociais. Como aponta Melo, “o problema localiza-se no conjunto de estudos de políticas setoriais, em que a proliferação de estudos de caso obstaculiza a consideração de questões analíticas comuns ao conjunto de políticas” (MELO, 1999, p. 91). Qualquer estudo centrado em uma área social e setorial específica (saúde, educação assistência social, etc.), por mais sofisticado e minucioso que seja, fornece-nos uma visão que seria exclusivamente a respeito daquele setor e, portanto, permaneceria sendo uma visão estreita e limitada, pois, não nos permitiria fazer inferências sobre a política social como um todo. Nosso estudo, ainda que não tenha contemplado todos os setores relacionados à área social, realiza um recorte mais amplo que nos permite fazer considerações que, esperamos, possam ser generalizadas e, portanto, forneçam uma caracterização mais geral das políticas sociais dos municípios estudados.

Vale ressaltar que a decisão de realizar esta pesquisa surgiu a partir do contato que tive com a Dissertação de Mestrado de Ana Paula Salej Gomes, intitulado “Os Desafios das Políticas Sociais na Contemporaneidade: o caso da Prefeitura de Belo Horizonte”, defendida no âmbito do Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais, em 2007. Tendo em vista a proposta analítica/metodológica da autora, nos propomos a seguir, na cidade de Natal, os mesmos passos que foram trilhados em Belo Horizonte. Esperamos que a possibilidade de realizar um estudo com características similares em duas Prefeituras diferentes, com recortes regionais tão distintos, permita-nos fortalecer tanto o instrumento metodológico utilizado, bem como reforçar a aplicabilidade do arcabouço teórico desenvolvido para os estudos na área de políticas sociais.

Para fins de comparabilidade iremos investigar as políticas sociais que estavam sendo executadas pela Prefeitura de Natal no ano de 2006, pois foi este o ano investigado pelo

durante dez anos uma premiação anual de experiências inovadoras no âmbito das organizações públicas subnacionais (estaduais, municipais, dos poderes executivo, legislativo, judiciário e das organizações próprias dos povos indígenas).

referido estudo em Belo Horizonte. A verificação das hipóteses aqui levantadas será feita tanto através da análise de dados secundários obtidos nas Secretarias Municipais (relatórios de gestão, folders, informativos etc.), como através da aplicação do mesmo questionário que foi utilizado por SALEJ (2007) para apreender a percepção dos gestores responsáveis pelas políticas sociais do município. Através das informações coletadas e da análise dos dados, iremos comparar os resultados obtidos em cada Prefeitura a fim de apontar em que medida tais experiências se aproximam e em que elas se diferenciam. Desta forma, pretendemos contribuir para a compreensão de quais seriam os conteúdos priorizados pelos governos locais em suas políticas sociais e como interpretá-los a partir da construção de nosso arcabouço teórico.

O método utilizado por Salej (2007), o *Grade of Membership - GoM*, para analisar os dados obtidos a partir dos questionários pode ser destacado como uma das grandes contribuições de seu trabalho. A autora se propõe a classificar as políticas sociais do município a partir da *Fuzzy Logic* (Lógica Nebulosa), de tal maneira que as políticas são agrupadas de acordo com suas características. Dentre as várias técnicas metodológicas que se adequam a essa lógica, a autora lança mão do GoM para realizar a análise dos dados.

Como aponta Jané (2004), a *lógica fuzzy* surgiu nos EUA em meados da década de 1960 e, desde então, vem sendo amplamente utilizada em diferentes áreas do conhecimento que perpassam as várias Engenharias, as Ciências Sociais Aplicadas (Administração, Demografia, Economia etc.), as Ciências da Saúde, dentre outras. Todavia, nas Ciências Sociais, seu uso ainda é incipiente e seu potencial é pouco divulgado e menos ainda explorado.

A “*lógica fuzzy* é composta por conceitos e técnicas que dão a forma matemática ao processo intuitivo humano que na sua grande maioria é caracterizado pela imprecisão e ambigüidade” (JANÉ, 2004, p. 03). Os modelos matemáticos utilizados usualmente (que se baseiam na chamada lógica booleana) constroem agrupamentos onde um dado, ou um conjunto de dados, pertence ou não ao conjunto analisado, portanto, não há valores intermediários relacionados à sua participação no conjunto analisado. A *lógica fuzzy*, por outro lado, reconhece a existência desses valores intermediários e os leva em consideração no momento em que realiza os agrupamentos. Por exemplo, quando se pergunta a um gestor municipal se determinado programa/política visa remediar a marginalização econômica, ele pode responder: “Não é nosso objetivo principal, porém, as ações do programa/política levam em conta essa dimensão”. São estas situações que a *lógica fuzzy* não descarta e, com isso,

busca apreender as nuances, as simultaneidades e as complexidades que envolvem um determinado fenômeno. Como aponta Salej, “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 têm uma fronteira clara.” (SALEJ, 2007, p. 21). Dito isso, nota-se que existe a possibilidade de uma mesma política pertencer parcial e simultaneamente a uma série de grupos.

Além dessa introdução, o trabalho aqui apresentado está estruturado em quatro capítulos, além das considerações finais. No primeiro capítulo esclarecemos o conceito de políticas públicas que iremos adotar, bem como alguns dos diferentes modelos analíticos disponíveis na literatura e que irão nos auxiliar na construção da nossa proposta de análise. Também, nesse capítulo, é apresentado o desenvolvimento das políticas sociais no Brasil, dando maior ênfase ao crescente protagonismo assumido pelos municípios nesse processo, especialmente a partir da promulgação da Constituição de 1988.

O segundo capítulo tem como objetivo apresentar o contexto sócio-político dos dois municípios que são investigados em nosso estudo. Com isso, mostraremos como se deu a ascensão dos dois grupos políticos de esquerda (PT em Belo Horizonte e PSB em Natal) que estiveram à frente das Prefeituras destes municípios, apontando para suas principais propostas políticas e as principais características da gestão das políticas sociais durante seus respectivos mandatos.

No terceiro capítulo, iremos apresentar nosso arcabouço teórico-metodológico onde são expostas as propostas de Nancy Fraser (1996, 2005a, 2005b, 2007) relacionadas à justiça social. A autora, ao propor que a justiça social diz respeito tanto à redistribuição quanto ao reconhecimento identitário (como já foi dito posteriormente, ela tematiza um terceiro termo do seu paradigma da justiça, a representação, que não será efetivamente tratado aqui), fornece-nos um conjunto de conceitos e categorias passíveis de serem instrumentalizados para a verificação empírica de tais dimensões nas políticas sociais municipais.

O quarto capítulo destina-se à apresentação da metodologia e da análise dos dados comparativos aqui obtidos, sendo a última seção reservada às considerações finais.

CAPÍTULO 1: POLÍTICAS SOCIAIS ENQUANTO POLÍTICAS PÚBLICAS

Considerando que essa dissertação se propõe a investigar aspectos referentes às políticas sociais e sabendo que estas representam uma sub-área das políticas públicas, faz-se necessário esclarecer exatamente o que entendemos por políticas públicas e por políticas sociais, bem como qual modelo analítico lançaremos mão para apreender tais fenômenos. Além disso, este capítulo também ressalta o crescente papel que os municípios brasileiros têm desempenhado na conformação das políticas sociais, principalmente a partir da Constituição de 1988.

1.1 Definindo Políticas Públicas e explorando alguns modelos analíticos

Ao falarmos de “políticas públicas”, deparamo-nos com a própria dificuldade de esclarecer o significado do termo “política”, uma vez que sua definição, e principalmente sua compreensão, variam ao longo da história da humanidade e assumem uma multiplicidade de usos e sentidos, não só entre os diferentes países, mas também no interior dos mesmos e inclusive nas relações cotidianas.

O desenvolvimento da noção de *política* em cada sociedade é resultado de inúmeros processos de mudança social que vão sendo experimentados e compartilhados por uma mesma população. São essas mudanças que permitem a construção de diferentes concepções a respeito do que seja do âmbito da política. Como em cada época os indivíduos de uma sociedade passam por diferentes tipos de experiências, é natural que cada um desenvolva o seu próprio conceito de política de tal maneira que se adapte melhor à sua realidade.

Apesar desta imprecisão do termo, é possível fazermos uma distinção conceitual mínima entre aquilo que se refere à política enquanto uma forma de poder (*politic*), ou seja, enquanto um “conjunto de procedimentos formais e informais que expressam relações de poder e que se destinam à resolução [de] conflitos quanto a bens públicos” (RUA, 1998, s/p), e aquelas questões referentes à política entendida enquanto política pública (*policy*), isto é, ao conjunto de decisões e ações que configuram o conteúdo concreto dos programas políticos e, portanto, das ações empreendidas pelo governo/Estado⁵. Esta definição de políticas públicas,

⁵ Como alerta SALEJ (2007), a língua portuguesa impõe uma dificuldade adicional, pois utiliza um único termo, “política”, para designar esses dois termos da língua inglesa: *politic* e *policy*.

no entanto, apresenta igualmente variação na literatura, e diversos autores propuseram diferentes definições correntes para o termo.

Para Easton (1970), por exemplo, políticas públicas consistem em uma teia de decisões que alocam valor. Dito de maneira mais específica, Cavalcanti (2007, p. 35) aponta que tais políticas “compreendem um conjunto de procedimentos (estratégias, recursos, etc.) [*inputs*] que são destinados à resolução pacífica em torno da alocação de bens e recursos públicos visando responder às demandas [*outputs*] que pressionam o sistema político”.

Segundo Meny e Thoenig (1992) “as políticas públicas são resultado da atividade de uma autoridade investida de poder público e de legitimidade governamental e seu estudo se reporta às ações das autoridades públicas no seio da sociedade.” (CASTRO, 2009, p. 21). Seguindo essa mesma perspectiva, Rua (1998, s/p) esclarece que a “dimensão 'pública' é dada não pelo tamanho do agregado social sobre o qual incidem, mas pelo seu caráter ‘imperativo’”. Isto significa que uma das suas características centrais é o fato de que são decisões e ações revestidas da autoridade soberana do poder público”. Vale ainda destacar a contribuição de Hecló (1972, p. 84 *apud* DAGNINO, 2002: s/p) que nos alerta para o fato do conceito de políticas públicas não ser auto-evidente, pois, “uma política pode ser considerada como um curso de uma ação ou inação (ou “não-ação”), mais do que decisões ou ações específicas”.

Apesar de não haver um significado único, nota-se que, de uma maneira ou de outra, as várias definições associam as políticas públicas a algum tipo de ação empreendida por parte do Estado/governo. Dessa forma, o presente trabalho entende que as políticas públicas referem-se ao “Estado em ação” (JOBERT & MULLER, 1987), ou seja, ao conjunto de programas, projetos e ações empreendidos pelo Estado, em algum espaço e tempo.

Dito isso, cabe explicitarmos qual o modelo analítico que será utilizado para o desenvolvimento da pesquisa. A polissemia do termo “políticas públicas” é correlata à variedade de modelos de análise que são propostos na literatura na busca por melhores formas de apreensão do fenômeno. Nossa intenção não é discorrer sobre todos os diversos modelos disponíveis, e sim apontar aqueles que nos parecem mais adequados para desvendar as questões que nos propusemos a investigar.

Antes de avançarmos na construção do nosso modelo de análise, é conveniente esclarecermos o que, de fato, entendemos por *análise* de políticas públicas. Segundo Cavalcanti (2007) o *Enfoque de Análise* diz respeito ao processo de elaboração de políticas públicas (*policy process* ou *policy making*), o que significa dizer que está voltado para o Ciclo

de Vida da Política, composto por três momentos sucessivos: formulação, implementação e avaliação.

Sabendo-se que o objetivo desse trabalho consiste em identificar em que medida as políticas sociais municipais de Natal e de Belo Horizonte incorporam tanto os aspectos redistributivos quanto aqueles concernentes ao reconhecimento identitário (FRASER, 1996), nota-se que se trata de um estudo voltado para o momento da formulação ou, como prefere Dunn (1981), consiste em uma abordagem empírica (apreensão dos fatos).

Tendo em vista que esse é um estudo comparativo (baseado em uma pesquisa empreendida anteriormente), é natural e necessário que o arcabouço analítico-conceitual do trabalho esteja em sintonia com aquele proposto por Salej (2007). Com isso, nosso modelo analítico será norteado pelo conjunto de autores que já nortearam o modelo proposto por esta autora, qual seja: Nagel (1984); Hogwood e Gunn (1984)⁶; Dunn (1981) e Dagnino (2002). Todavia, não se tratou aqui de uma replicação automática de tal modelo, tendo sido realizadas alterações que visassem uma adequação necessária à presente análise.

Para Dunn (1981, p. 35, *apud* SALEJ 2007, p. 188), a análise de políticas públicas refere-se a “uma disciplina aplicada da ciência social que usa múltiplos métodos de investigação e argumentação para produzir e transformar ‘informações de relevância política’ que possam transformar e ser utilizadas em cenários políticos para resolver problemas de política”⁷. O autor propõe três abordagens – que se assemelham ao enfoque de análise de Cavalcanti (2007) – para solucionar problemas referentes às políticas públicas:

A Abordagem Empírica (fatos): diz respeito à descrição das causas e efeitos das políticas. A pergunta central é “Tal coisa existe?”.

A Abordagem Avaliativa (valores): está centrada na determinação das vantagens (saber se vale à pena) e no valor (é relevante?) de uma determinada política.

A Abordagem Normativa (ações): se preocupa em recomendar ações futuras para solucionar problemas de políticas públicas, ou seja, visa a responder “o que deveria ser feito?”.

⁶ A proposta desses autores foi obtida através de DAGNINO (2002) e SALEJ (2007). A obra à que as autoras se referem é: HOGWOOD, B.; GUNN, I. *Policy Analysis for the Real World*. Osford: Oxford University Press, 1984.

⁷ “Policy analysis is an applied social science discipline which 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).

Para cada uma dessas abordagens o autor identifica métodos de análise e o momento mais conveniente de aplicá-los (ver quadro 1):

Quadro 1: Procedimentos de análise propostos por Dunn

Procedimentos de Análise			
Momento	Tipos de Abordagem		
	Empírica	Avaliativa	Normativa
Antes da ação (<i>ex ante</i>)	Prever	Valorar	Prescrever
Depois da ação (<i>ex post</i>)	Descrever	Valorar	-

Fonte: elaboração própria, baseado em Dunn (1981).

Estes quatro procedimentos (descrição, previsão, valoração e prescrição) correspondem a determinados métodos analíticos que irão gerar certos tipos de informação (ver quadro 2):

Quadro 2: Métodos analíticos segundo o tipo de procedimento analítico

Procedimento Analítico	Método Analítico	Informação gerada
Descrição	Monitoramento	Causas passadas e/ou as atuais conseqüências da política pública
Previsão	<i>Forecasting</i> (formular previsões)	Conseqüências futuras
Valoração	Avaliação	Vantagens e relevância de políticas passadas e futuras
Prescrição	Recomendação	Probabilidade de que cursos de ações futuras irão resultar em conseqüências que de fato contribuem para a solução do problema proposto

Fonte: elaboração própria, baseado em Dunn (1981).

Estas informações, geradas por sua vez a partir dos métodos analíticos, podem ser classificadas de acordo com aquilo que queremos investigar: fatos, valores ou ações:

- Informações sobre **problemas de políticas públicas**: são aquelas que permitem a identificação do problema. “A provisão de informação sobre ‘problemas de política’ é uma das tarefas mais críticas da análise política, pois a maneira como o problema é

definido norteia nossa habilidade para investigar e definir soluções apropriadas” (DUNN, 1981, p. 44)⁸.

- Informações sobre **alternativas de políticas públicas**: informações que potencialmente proporcionam um curso de ação que possa contribuir para a apreensão de valores e, então, resolução dos problemas.
- Informações sobre **ações de políticas públicas**: diz respeito à previsão das conseqüências positivas e negativas de uma determinada ação.
- Informações sobre **outcomes (produtos) de políticas públicas**: também se refere à descrição das conseqüências das ações, porém, no momento posterior à implementação.
- Informações sobre a **performance de políticas públicas**: as informações sobre os *outcomes* não são suficientes para se avaliar uma política, é necessário estar atento às informações que nos dizem se, de fato, esses *outcomes* contribuíram para a solução do problema. Possui um caráter mais avaliativo.

Dentro desta proposta de Dunn (1981), nossa análise corresponderia a um estudo empírico-descritivo, de caráter retrospectivo, voltado para os problemas e ações envolvidos nas políticas públicas. Os elementos sistematizados por Dunn, sem dúvida, contribuem para nos situar na vastidão de modelos analíticos disponíveis na literatura, todavia, esse quadro ainda pode ser mais delimitado. As categorias de análise apresentadas por Sampaio e Araújo (2006) auxiliam-nos a especificar melhor o escopo da nossa pesquisa. Os autores apontam que toda política está inserida em um contexto amplo marcado por aspectos sócio-históricos, políticos e ideológicos, sendo que há uma diferenciação entre aqueles aspectos de ordem micro e macro contextual. No contexto macro, os autores classificam as seguintes esferas de análise:

⁸ Tradução nossa: “The provision of information about policy problems is the most critical task of policy analysis, since the way a problem is defined governs our ability to search out and identify appropriate solutions.” (DUNN, 1981, p. 44)

- *Dimensão política* (pode abarcar mudanças políticas, aspectos do regime político vigente, ideologias dominantes, conjuntura política internacional, etc.);
- *Dimensão econômica* (políticas econômicas e financeiras e gastos públicos);
- *Dimensão social* (movimentos demográficos, qualidade de vida, desigualdade social e distribuição de renda).

Para a investigação do micro contexto, podem ser analisadas:

- *Política setorial* (estudo do orçamento e gastos de determinado setor, políticas e mecanismos de financiamento, bem como fontes de recursos);
- *Problemas sociais e serviços existentes* (recursos humanos disponíveis e rede de serviços estruturada, ou seja, capacidade de atendimento e/ou oferta de serviços sociais fundamentais);
- *Conteúdo* (programas, projetos e ações desenvolvidos, buscando definir seus objetivos e metas)

Levando em conta estas categorias, no nível macro, nossa análise irá mesclar (sem a intenção de esgotá-las) aspectos voltados, tanto para a dimensão política quanto a social. Já no âmbito micro, iremos nos deter na análise de conteúdo, tendo em vista que, como apontam os autores:

[...] é possível considerar como "conteúdo da política" todos os significados que a sustentam e que se expressam nos seus programas, projetos e nas mais diversas ações programáticas e produtos. Trata-se de compreender quais as ideologias, valores, crenças e representações que orientam a política, podendo assumir características neoliberais, social-democráticas, conservadoras, socialistas ou feministas. (SAMPAIO e ARAÚJO, 2006, p. 338).

As dimensões de análise acima destacadas têm como objetivo auxiliar o nosso exercício de investigação e, desta forma, permitir a delimitação precisa do objeto de pesquisa e orientar a associação entre as dimensões aqui apresentadas e a aplicação dos conceitos constitutivos do nosso arcabouço teórico.

1.2 Compreendendo as políticas sociais

Como foi dito anteriormente, entendemos políticas públicas como sendo o “Estado em ação”, todavia, não se deve olvidar que os programas e ações voltados para as diferentes dimensões e setores da sociedade estão sujeitos a um projeto político-ideológico de governo que norteia e modela as políticas que são empreendidas durante o seu mandato (HOFLING, 2001). Tendo em vista que os governos variam no tempo e no espaço, o que se entende por políticas (públicas) sociais também está sob a influência de tais variações. Com isto, ao se falar em ações de governo deve-se ter em mente as seguintes indagações: qual governo? As políticas são especificadas por quem, em que esferas, com que legitimidade? Inúmeras são as respostas para essas perguntas e, conseqüentemente, serão também inúmeras as possibilidades de se definir políticas sociais.

Assim, percebe-se que, mais do que conferir rigor absoluto ao conceito de política pública [social], é importante considerar seu caráter político, e, portanto circunstancial, o que equivale a dizer historicamente inteligível. [...], portanto, a política social deve ser entendida em sua dimensão política e histórica. E é contemplando estas dimensões, sempre articuladas, que se pode avançar um pouco mais na definição de política social e na identificação de seu objeto. (VIANNA, M. L. T. W., 2002, p. 1).

Apesar da imprecisão do conceito de política social, ele adquire contornos mais definidos quando ancorado à noção de cidadania. Segundo Fleury (1985), as políticas sociais referem-se aos planos, programas e medidas indispensáveis para o reconhecimento, implementação, exercício e gozo de um conjunto de direitos sociais que a sociedade estabelece como constitutivo da condição de cidadania. Aqui, entendendo cidadania sob a perspectiva de Jelin (1994), vista menos como um conjunto de práticas concretas (tais como, direito ao voto, liberdade de expressão e benefícios sociais) e mais vinculada à noção de poder, onde percebemos que tais práticas vão refletir as lutas em torno de quem pode dizer o quê. “Tanto a cidadania como os direitos estão sempre em processo de construção e de mudança. Mais que uma lista de direitos específica, que é mutável e historicamente específica, essa perspectiva implica que o direito básico é o ‘direito a ter direitos’” (JELIN, 1994, p. 45). Nesta mesma perspectiva, Dagnino (2004) ressalta que, muito mais que pertencer a um sistema jurídico-legal, os cidadãos devem fazer parte do processo de construção e definição desse sistema, ou seja,

[...] de participar da definição daquilo no qual nós queremos ser incluídos, naquilo do qual nós, efetivamente, queremos ser membros – o que, evidentemente, significa afirmar o direito de participar da definição da própria sociedade, apontando, em última instância, para a invenção de uma nova sociedade. (DAGNINO, 2004 p. 4).

Ainda que as recentes abordagens sobre cidadania concedam maior ênfase às dimensões de caráter cultural-identitário, ou à dimensão referente às obrigações do cidadão (direito de “ter direito”, ou seja, participação direta e ativa na construção e no usufruto dos direitos), não devemos esquecer que, tanto estas como as outras facetas da cidadania (direitos civis, políticos e sociais) estão fortemente imbricadas entre si. Da mesma forma como direitos e obrigações exercem impacto um sobre o outro, também nota-se que os direitos de cidadania afetam simultaneamente uns aos outros, o que torna conveniente destacar que:

[...] a natureza da cidadania social afeta a qualidade da cidadania civil tanto quanto a da cidadania política. Os *status* adquiridos pelos membros de uma comunidade, pelo costume ou pela lei, em consequência de seus direitos/obrigações civis, políticos e sociais, inevitavelmente invadem os limites uns dos outros (ROBERTS, 1997, p. 05).

Dito isto, percebemos que na medida em que varia o *status* de cidadania em um dado país, também se observa variação no conteúdo das políticas sociais. Portanto, para empreendermos uma aproximação a respeito do conceito de políticas sociais no Brasil, é conveniente observar como se deu o processo de construção desses direitos sociais e, conseqüentemente, o contínuo e incompleto processo de construção da cidadania no país. Esse será o foco da seção seguinte.

1.3 As políticas sociais no Brasil e o papel dos municípios

Ao contrário da perspectiva descrita por T. H. Marshall (1967) sobre o processo de desenvolvimento da cidadania na Inglaterra – onde a conquista de um conjunto de direitos levaria naturalmente ao alcance dos demais – José Murilo de Carvalho (2002) destaca a maneira peculiar como os direitos no Brasil foram adquiridos. O autor aponta que a cronologia e a lógica da seqüência apresentada por Marshall (primeiro os direitos civis, depois os políticos e em seguida os direitos sociais) foram invertidas no Brasil. Ao contrário do que se observou em grande parte dos países europeus, no Brasil, os direitos sociais foram os

primeiros a serem “concedidos”⁹ pelo Estado, em seguida vieram os direitos políticos e, por último, os direitos civis, que permanecem em processo de consolidação. Como aponta Carvalho, “ainda hoje muitos direitos civis, a base da seqüência de Marshall, continuam inacessíveis à maioria da população. A pirâmide dos direitos foi colocada de cabeça para baixo.” (CARVALHO, 2002, p. 220).

Os problemas sociais que desafiam o Brasil hoje nos remetem a questões anteriores, tais como aquelas que se articulam com o processo permanente de (re) construção da nação e de consolidação da cidadania.

Apesar de o país, ao longo do século XX, ter avançado/modernizado em diversos aspectos (criação de um mercado interno, redução da mortalidade infantil, ampliação do acesso aos bens culturais e ao processo de escolarização etc.), esta modernização foi desequilibrada e incompleta na medida em que ainda apresenta alto grau de assimetria e desigualdades (seja social, política e econômica) entre os indivíduos e uma ordem social fragilizada. Segundo Pinheiro (2002), atualmente observa-se uma profunda inadimplência do Estado brasileiro no que se refere à capacidade de garantir o cumprimento da lei e de assegurar os direitos civis, políticos e sociais aos indivíduos, “apesar do governo democrático, o estado de direito está longe de ser efetivamente estabelecido e ainda não está garantida a cidadania de amplos setores da população, que vivem em condições extremas de pobreza e desigualdades sociais.” (PINHEIRO, 2002, p. 239)

Nota-se que a ausência da garantia dos direitos plenos do cidadão é um problema diretamente associado às desigualdades sociais observadas no país. Dessa forma, as dificuldades de construção da cidadania parecem estar atreladas a um processo de mão dupla em que, tanto a precariedade das condições sociais se apresenta como um obstáculo na luta pelos direitos sociais, quanto a ausência de uma efetivação dos direitos civis, políticos e sociais dificultam a superação de tais desigualdades.

É nesse contexto que, a partir da década de 1930, começam a ser configuradas, de fato, as primeiras políticas sociais no Brasil. Ainda que a literatura esteja de acordo que a década de 1930 marca o início da intervenção estatal na área social, não há consenso de que se tenha

⁹ Tereza Sales (1994) ressalta o caráter clientelista do processo através do qual os direitos no Brasil foram adquiridos, denominando de "cidadania concedida" o início do processo de construção da cidadania no país. Nota-se que no Brasil não houve um processo de conquista da cidadania através de movimentos de contestação e reivindicação popular que caracterizam as conquistas democráticas.

observado no Brasil o desenvolvimento do que se convencionou chamar de *Welfare State*¹⁰. As inúmeras deficiências do sistema de proteção social brasileiro são o principal argumento daqueles que questionam a existência e o desenvolvimento de um modelo de intervenção estatal nos moldes que caracterizam o *Welfare State*, principalmente o modelo experimentado por alguns países da Europa Ocidental. Diante disso, concordamos com Pochman, quando ele diz que:

[...] diferentemente do caso europeu, o nosso país jamais constituiu um Estado do Bem-Estar Social. Não se configurou também uma sociedade salarial, com direitos coletivos básicos para o conjunto dos ocupados, conforme a análise de Robert Castel (1998). O padrão de consumo na base da pirâmide social mal permite sua subsistência. A precariedade encontra-se internalizada, havendo um constante fluxo entre a condição de inatividade e de atividade, marcada pelo caráter eventual do vínculo empregatício. Não temos a cidadania econômica, muito menos a social. (POCHMAN, 2003, p. 111).

Embora as controvérsias em torno da existência de um *Welfare State* brasileiro não estejam superadas, é possível identificarmos no decorrer das últimas décadas a intensificação de um processo sistemático de intervenção do Estado brasileiro através das políticas sociais. De acordo com Sonia Draibe (2003), entre os anos 1930 e a década de 1970, o sistema de proteção social no Brasil caracterizou-se por cobrir grandes clientelas, porém de maneira desigual e ineficiente. A autora ainda argumenta que:

[...] do ponto de vista decisório e de recursos, combinava uma formidável concentração de poder e recursos no Executivo federal com forte fragmentação institucional, porosa feudalização e balcanização das decisões. Além de desperdícios e ineficiências, seus programas atendiam mal aos que deles mais necessitavam. (DRAIBE, 2003: p, 67).

Farah (2000) aponta que, a partir da década de 1960, as políticas públicas sociais começaram a adquirir um caráter setorial, onde cada setor – educação, saúde, habitação, etc. – passou a atuar de maneira autônoma, sem que houvesse qualquer mecanismo de articulação

¹⁰ Ao citar Mishra (1995), Boschetti afirma que “os princípios que estruturam o *Welfare State*, segundo o autor, são aqueles apontados no Plano Beveridge: 1) responsabilidade estatal na manutenção das condições de vida dos cidadãos, por meio de um conjunto de ações em três direções: regulação da economia de mercado a fim de manter elevado nível de emprego; prestação pública de serviços sociais universais, como educação, segurança social, assistência médica e habitação; e um conjunto de serviços sociais pessoais; 2) universalidade dos serviços sociais; e 3) implantação de uma ‘rede de segurança’ de serviços de assistência” (BOSCHETTI, 2002: 05).

entre eles. Em decorrência disto, observou-se o desperdício de potencial daquelas ações voltadas para um mesmo público-alvo, assim como o comprometimento de determinadas políticas, devido à falta de serviços complementares que as tornassem viáveis (por exemplo, o caso da habitação). A autora também destaca que as políticas sociais no Brasil, até o final dos anos de 1980, não contavam com a participação da sociedade civil nos seus processos de formulação e implementação, além do que faltavam mecanismos de controle popular sobre as ações governamentais. Diante disto, o padrão de gestão das políticas sociais durante esse período, além de não-democrático, era altamente burocrático e hierarquizado (FARAH, 2000).

As reformulações das políticas sociais contempladas pela Constituição de 1988 são encaradas por diversos autores (BOSCHETTI, 2003; VIANNA, 2002; MELO, 2005) como um marco fundamental em direção a um Estado Democrático de Direito. Como aponta o artigo 6º do Capítulo II da Constituição brasileira, “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” (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 26, de 2000).

As principais inovações contempladas pela Carta de 1988 referem-se principalmente: à ampliação dos direitos sociais; descentralização da intervenção estatal; incorporação do conceito de seguridade social (tornando a política social um dever do Estado e um direito do cidadão); focalização e implementação de mecanismos de participação popular na formulação e controle das políticas. O novo padrão administrativo inaugurado pela Constituição de 1988 é fortemente orientado para a cidadania na tentativa de superar o padrão autoritário e excluyente dos períodos anteriores, bem como romper com os traços de “cidadania regulada”,¹¹ que marcaram o país a partir da década de 30. “Durante a década de noventa, foram criados conselhos integrados pela sociedade civil, setor privado e governos, responsáveis por definir políticas setoriais nos níveis federal, estadual e municipal” (CORTES, 2005, p. 168). Essa mesma Constituição prevê a participação de setores da sociedade civil nos diferentes órgãos gestores de políticas sociais e, a partir da década de 1990, passam a ser aprovadas leis que regulamentam a participação popular e/ou criam novos espaços para deliberação democrática.

¹¹ De acordo com Santos, “Por cidadania regulada entendo o conceito de cidadania cujas raízes encontram-se, não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional e que, ademais, tal sistema de estratificação ocupacional é definido por norma legal. Em outras palavras, são cidadãos todos aqueles membros da comunidade que se encontram localizados em qualquer uma das ocupações reconhecidas e definidas em lei” (Santos, 1979, p. 68).

Além disso, não se pode deixar de mencionar que o final da década de 1980 foi marcado pela forte crise fiscal e econômica e a conseqüente falência do modelo nacional-desenvolvimentista. Este novo contexto teve grande impacto sobre as políticas sociais, pois a crise fiscal enfrentada pelo país afetou a capacidade do Estado de responder às demandas da sociedade. Com isso, iniciou-se o debate em torno da reforma do Estado brasileiro – fortemente influenciado pela emergência da ideologia neoliberal – pautado, sobretudo, em medidas voltadas para a privatização, descentralização e focalização. Farah (2000) destaca que, nesse momento, o desafio maior consistia em compatibilizar a agenda de caráter universalista, voltada para a democratização e equidade das políticas sociais, com as propostas orientadas pela noção de “Estado mínimo”, em que se privilegiava a melhora nos padrões de eficiência, eficácia e efetividade dos serviços públicos. Um dos marcos representativos desta última perspectiva foi a tentativa de reforma, em 1995, empreendida pelo governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) com a proposta de implantação de um modelo gerencial para a estrutura administrativa do Estado. O governo federal desenvolveu, através do Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado (Mare), um “Plano Diretor da Reforma do Aparelho”, tendo como principal objetivo a retomada da capacidade de governança do Estado.

Em fins da década de 1980, acreditava-se que os avanços nas formulações de direitos enunciados na nova Constituição Federal do Brasil garantiriam uma importante via de redução das desigualdades. Mas a adoção de uma perspectiva neoliberal de gestão, por sucessivos governos em nível nacional, ao longo de toda a década de 1990, acabou levando ao gradual esvaziamento dos dispositivos constitucionais que apontavam para um novo horizonte de direitos. Essa orientação neoliberal tomou forma, em boa parte, num programa de reformas dirigido à redução do aparato institucional [do Estado], especialmente por meio do redimensionamento e da reorientação da política social. As medidas de privatização e terceirização da ação e do investimento governamentais tiveram, aí, uma função central (ALGEBAILLE, 2008, s/p).

Outra dimensão que afeta diretamente a configuração das políticas sociais no Brasil é aquela relacionada às características do sistema político vigente no país. Em outras palavras, a discussão sobre as políticas sociais no Brasil é atravessada pela dinâmica da federação brasileira. Portanto, não é possível analisar tais políticas sem fazer referência ao fato de que as mesmas hoje são executadas em bases federativas, através de mecanismos de gestão compartilhada.

Quadro 3: Competências Concorrentes e Específicas dos Municípios

ESFERA DE GOVERNO	AÇÕES
Federal, Estadual e Municipal	Saúde e assistência pública Assistência aos portadores de necessidades especiais Preservação do patrimônio artístico, cultural e histórico Proteção ao meio ambiente Cultura e lazer Habitação e saneamento Combate aos fatores de marginalização social Administração das atividades hidricas Segurança do trânsito urbano Incentivo aos micro-empreendimentos Turismo
Predominantemente Municipal	Pré-escola e educação fundamental Saúde Preservação do patrimônio paisagístico
Exclusivamente Municipal	Transporte e trânsito urbanos Infra-estrutura urbana Ocupação e uso do solo

Fonte: Cavalcanti, 2006, p. 13.

A partir da Constituição de 1988, os municípios brasileiros adquirem status de membro federativo autônomo, o que na prática repercutiu na ampliação de suas atribuições no que tange à gestão de políticas públicas (ver quadro 3). O antigo modelo, totalmente centralizado no governo federal, é substituído por um novo padrão onde as funções são compartilhadas entre as três esferas de governo (ALMEIDA E CARNEIRO, 2003). Apesar da autonomia política e fiscal concedida aos Estados e Municípios, a prestação de serviços em regime de compartilhamento não deixa claro quais serão as competências exatas de cada esfera de governo nem quais as fontes respectivas de financiamento (COHN, 1994). Esta situação gera uma série de inconvenientes, tais como: a sobreposição de políticas e programas e o repasse insuficiente de recursos para a execução dos serviços sociais.

De acordo com Arretch (1999), o processo de descentralização das políticas sociais no Brasil vem ocorrendo de maneira desigual. Tal variação é percebida entre as diversas políticas, assim como entre os vários estados e municípios brasileiros. Essa falta de

homogeneidade, segundo a autora, pode ser atribuída, basicamente, a dois fatores: aos requisitos institucionais das políticas (legado das políticas prévias, das regras constitucionais e da engenharia operacional de cada política) e às disparidades entre os atributos dos governos locais (capacidade fiscal e administrativa, cultura cívica local).

Apesar das dificuldades dos municípios para se adequarem ao novo contexto e à ampliação de suas responsabilidades, estudos recentes (FARAH, 1997, 2001; SOUZA, 2004; PINHO & SANTANA, 2001) vêm apontando para a implantação de iniciativas inovadoras no âmbito dos governos locais, principalmente no que tange às políticas sociais. Farah (2000) aponta que a inovação ocorre tanto em relação ao conteúdo das políticas quanto na construção de novos arranjos institucionais que valorizam a interlocução com a população e a consolidação de parcerias com diferentes setores da sociedade civil. Ainda que a autora reconheça o caráter “embrionário” do processo em curso, ela adverte que não se pode ignorar o fato de que uma parcela dos municípios tem sido capaz de implementar políticas que tendem a romper com o antigo modelo de intervenção estatal no Brasil.

A enorme heterogeneidade de contextos – seja político, social, econômico e/ou cultural – que marcam os 5.564 municípios brasileiros, exerce impacto considerável sobre os diversos aspectos das políticas sociais, nos quais se destacam os processos de implantação e elaboração. Tendo em vista que nosso estudo trata de dois municípios bastante distintos, o capítulo a seguir busca, justamente, apresentar um panorama geral dos aspectos socioeconômicos e políticos que caracterizam essas duas localidades.

CAPÍTULO 2 - DIFERENÇAS E SEMELHANÇAS: CONTEXTO POLÍTICO E SOCIAL EM NATAL E BELO HORIZONTE

O objetivo central deste capítulo é traçar uma moldura de contextualização dos municípios de Natal e Belo Horizonte. Primeiro serão apresentadas informações gerais sobre os municípios, dando maior ênfase aos problemas sociais enfrentados por cada um. Julgamos que as inúmeras diferenças (econômicas, políticas, culturais, etc.) entre Natal e Belo Horizonte, antes de representarem um empecilho à nossa comparação, funcionam como elemento enriquecedor da análise, pois, teremos a oportunidade de perceber como um conjunto de aspectos referente às políticas sociais se expressa em ambientes historicamente tão diversos do território brasileiro. Uma vez que nossa investigação baseia-se na percepção dos gestores municipais, não se faz necessária a escolha de contextos homogêneos para que seja feita a comparação entre tais percepções, pois não é nossa pretensão explicar as diferenças e semelhanças e, sim, identificá-las, com o intuito de construir possíveis tipologias que sejam comparáveis.

Desse modo, apresentaremos a seguir, de maneira sumária, algumas informações de caráter socioeconômico, bem como a trajetória das forças políticas que estiveram à frente das Prefeituras dos dois municípios no período democrático recente. Tendo em vista que nos últimos quatro mandatos ambos os municípios não experimentaram alternância no grupo político que esteve à frente da administração municipal (PSB em Natal e PT em Belo Horizonte), iremos apontar as principais características e propostas de tais grupos. Aqui, também, não temos a intenção de comparar os dois governos (estabelecendo critérios e categorias que permitissem tal exercício), e sim, nos propomos a oferecer um retrato de como se deu a chegada desses grupos políticos ao poder municipal e como os mesmos empreenderam a gestão das políticas sociais em suas respectivas administrações. Do mesmo modo que os aspectos socioeconômicos são úteis para situarmos melhor o quadro geral sob o qual os gestores municipais estão inseridos, também é fundamental contextualizarmos em que ambiente político esses gestores expressam suas impressões a respeito do tema mais geral da justiça social.

2.1 Os principais desafios sociais enfrentados pelas metrópoles hoje: caracterização dos municípios de Natal e Belo Horizonte

Ao tratarmos dos desafios impostos às administrações municipais de Natal e Belo Horizonte, estamos atentos ao contexto mais amplo que permeia esta discussão, isto é, não ignoramos o histórico quadro de diferenças regionais que permeia o contexto social, político e econômico dos municípios brasileiros.

O processo de ocupação do espaço geográfico brasileiro se fez segundo as possibilidades de cada região encontrar alternativa econômica que lhe permitisse inserir no mercado internacional, seja para atender à metrópole na fase colonial, seja na primeira etapa do país independente. Em função dessas experiências se formaram verdadeiras economias regionais no Brasil, voltadas para fora e com fraca integração nacional, a exemplo do açúcar no Nordeste, do ouro em Minas Gerais, do algodão no Maranhão, da madeira e mate no Paraná, da borracha na Amazônia, do café no Sudeste. Essas experiências seriam determinantes na configuração regional brasileira até os dias de hoje (DINIZ, 2001, s/p)

Independentemente das diferenças regionais existentes, de maneira geral, quando se fala dos problemas sociais enfrentados pelas capitais do país, somos levados a reconhecer que tais problemas guardam forte relação com o acelerado e assimétrico processo de urbanização experimentado pelos municípios, principalmente ao longo o século XX. Como será apontado mais adiante, este processo se deu de maneira desigual no território brasileiro, tanto no que se refere ao momento em que ocorreu quanto à intensidade e formato. Todavia, nota-se que determinados problemas urbanos (tais como: violência, desigualdade social, mobilidade urbana, déficit habitacional etc.), em maior ou menor escala, são comuns a todas as regiões urbanas marcadas pela elevada concentração populacional. Cabe esclarecer que a nossa intenção não é discorrer sobre as diversas interpretações do fenômeno urbano brasileiro e suas conseqüências, no entanto, consideramos relevante chamar atenção para o fato de que grande parte dos problemas sociais enfrentados por Natal e Belo Horizonte guarda estreita relação com o modo como se deu o desenvolvimento urbano nessas áreas. Maricato aponta que:

[...] o Brasil, como os demais países da América Latina, apresentou intenso processo de urbanização, especialmente na segunda metade do século XX. Em 1940 a população urbana era de 26,3% do total. Em 2000 ela era de 81,2%. [...] Trata-se de um gigantesco movimento de construção urbana necessário para o assentamento residencial dessa população, bem como para a satisfação de suas necessidades de trabalho, abastecimento, transporte, saúde, energia, água, etc. (MARICATO, 2000, p. 21)

As cidades não possuíam infra-estrutura capaz de absorver o enorme contingente populacional e nem dispunham de postos de trabalho que suprissem a demanda por emprego. Maricato (2000) ainda destaca que a urbanização, apesar de ter contribuído para avanços significativos no que tange à queda da mortalidade infantil, aumento da escolaridade e da expectativa de vida ao nascer, também veio acompanhada pela elevação dos índices de violência, pobreza, depredação ambiental etc. Os problemas decorrentes do rápido e desordenado crescimento das cidades brasileiras foram se acumulando ao longo dos anos e permanecem desafiando todos os âmbitos do governo, seja nacional, estadual e, principalmente, o municipal.

2.1.1 Traçando as especificidades de Natal e Belo Horizonte

Como foi dito, Natal e Belo Horizonte guardam suas especificidades no modo como têm experimentado o fenômeno da urbanização e, conseqüentemente, os problemas sociais enfrentados por cada um desses municípios é um reflexo da conjugação desse fenômeno com os inúmeros elementos de caráter histórico, econômico e regional.

Uma das características do processo de urbanização no Brasil refere-se à maneira desigual com que tal processo foi incorporado pelas diferentes regiões e estados do país. Tais desigualdades são ainda mais acentuadas quando combinadas com os elementos estruturais de cada região, tais como, fatores históricos, ritmo e estrutura da economia e seu padrão de engajamento e integração no mercado nacional (CLEMENTINO, 1995a). A estreita relação entre estrutura econômica e desenvolvimento urbano é amplamente explorada por Clementino (1995a) em seu estudo sobre o processo de urbanização no estado do Rio Grande do Norte (RN). A autora destaca que, no caso da região Nordeste, o padrão de desenvolvimento industrial e agrícola de sua economia, entre 1960-80, levou a uma grande concentração de atividade econômica (bem como populacional) que não veio acompanhada da criação de

novos empregos industriais, acarretando um padrão desorganizado de urbanização, com sérias deficiências em infra-estrutura e incapaz de atender às novas demandas sociais urbanas.

Os anos 70 marcaram no país e no Nordeste, intenso aprofundamento do processo de industrialização. Em estados periféricos, como o RN, isso foi acompanhado por traços modernizantes nas atividades agropecuárias, pela modernização da indústria tradicional e por uma urbanização sustentada a partir de uma ação decisiva do Estado. (CLEMENTINO, 1995a, p. 336).

Capital do Estado do Rio Grande do Norte, o município de Natal não compartilha do mesmo período de urbanização do restante do estado. A partir da década de 1940, Natal precocemente se urbanizou, sem que houvesse condições materiais de produção que explicassem tal fenômeno. A cidade “vem antes” do processo de desenvolvimento econômico, ou seja, ela acontece “antes da hora” (CLEMENTINO, 1995a). Este fenômeno, como explica a autora, está diretamente relacionado ao papel desempenhado pelo município no período da Segunda Guerra Mundial. Até o início da década de 1940, Natal era uma cidade provinciana no que tange à prestação de serviços, no entanto, este quadro sofre drástica alteração quando, em junho de 1942, cria-se o 16º Regimento de Infantaria com efetivo de guerra, transformando a cidade no sustentáculo da defesa do Nordeste, acarretando a construção da Base Naval de Natal e o Aeroporto de Parnamirim (FURTADO, 2005). “A definição da cidade como centro estratégico das forças armadas intensificou as atividades de comércio e serviços, configurando-se um acréscimo populacional significativo” (CLEMENTINO, 1995a, apud FURTADO, 2005, p. 105). Apesar do volume de investimentos diretos e indiretos voltados para a ampliação da infra-estrutura que atendessem ao contingente populacional recém incorporado à cidade (construção de estradas, avenidas, hospitais, aeroporto, hotéis, etc.), Clementino (2005) adverte que os investimentos decorrentes da Segunda Guerra não alteraram a predominância do capital mercantil na economia do Estado, o que provocou o fortalecimento desse setor econômico gerando um processo de urbanização sem a presença de indústrias. Dessa forma, os investimentos oriundos da ocupação militar no Rio Grande do Norte e, principalmente, em Natal, devido a sua “efemeridade, criaram um clima de falso progresso [que] associado ao passado histórico estadual deixaram seqüelas perceptíveis na estrutura urbana da capital” (CLEMENTINO, 1995a, p. 223).

Durante o período pós-guerra, a cidade permaneceu se expandindo e a partir da década de 70 foram direcionados investimentos do governo federal no sentido de desenvolver o setor

industrial e diminuir as desigualdades sociais que se aprofundavam (FURTADO, 2005). Além disso, vale destacar que, ao contrário do restante do país, o Rio Grande do Norte não estava mergulhado em problemas de natureza econômica durante as décadas de 1980 e 90, e apresentava, neste período, elevadas taxas de crescimento. Contudo, esse desempenho econômico positivo do Estado veio acompanhado dos mesmos problemas experimentados pelos demais estados da federação, ou seja, intensa urbanização, concentração de renda e altos índices de pobreza e exclusão social.

No ano 2000, de acordo com dados do Instituto Brasileiro de Geografia Estatística (IBGE), Natal contava com uma população de 712.317¹² habitantes (25,65% da população do Estado) distribuídos por 170 km² e desempenhava a função de cidade pólo de uma região metropolitana que abarca atualmente dez municípios: Ceará-Mirim; Extremoz; Macaíba; Monte Alegre; Natal; Nísia Floresta; Parnamirim; São Gonçalo do Amarante; São José de Mipibú e Vera Cruz¹³. As relações econômicas e funcionais com a periferia metropolitana dão-se sob forte liderança da capital, “devido sua importância econômica e concentração de serviços públicos, cuja posição é marcante no tecido socioeconômico estadual” (CLEMENTINO, 2003, p. 399).

O crescimento de Natal nas três últimas décadas foi, em grande medida, decorrente da migração campo-cidade e de seus efeitos indiretos e não, especificamente, do seu próprio crescimento vegetativo. Em 1980, Natal tinha uma população de 417 mil habitantes, passando, em 2000, para 712,3 mil. Isso significa um crescimento relativo neste período de 71%, que corresponde em termos absolutos a 295,4 mil pessoas, resultando em um acréscimo médio de 15 mil novos habitantes a cada ano (NATAL, 2004, p.30).

A partir das décadas de 1980, e principalmente 1990, o estado do Rio Grande do Norte, bem como sua capital, vêm o seu cenário econômico ser fortemente influenciado pelos investimentos realizados pela Petrobrás (com o início da exploração do petróleo na região, a partir de meados da década de 80), pelo crescimento das atividades relacionadas ao

¹² Dados recentes do IBGE apontam que em 2009 o município de Natal apresentava 806.203 habitantes. Todavia, os demais dados socioeconômicos que serão apresentados permanecem sendo do Censo de 2000 e, portanto, levaremos em conta a população desse período.

¹³ O município de Vera Cruz foi recentemente incorporado à Região Metropolitana de Natal (RMN), através da Lei Complementar no. 391, aprovada em 22 de julho de 2009 pela Assembléia Legislativa do Rio Grande do Norte.

turismo e pela expansão da fruticultura e da carcinicultura. Valença e Bonates (2008, p. 441) destacam que, no entanto, “enquanto a modernização econômica desses setores, com base empresarial, levou ao acirramento das desigualdades sociais, o empresariamento do campo resultou na intensificação da migração para as cidades, e esta no aumento da pobreza urbana”. Estes mesmos autores apontam como, em Natal especificamente, o incremento maciço nos últimos anos das atividades voltadas para o setor turístico gerou, ao mesmo tempo, o aumento do número de postos de trabalho e o incremento da estrutura urbana, bem como a degradação ambiental e o avanço de um mercado imobiliário altamente excludente¹⁴.

[...] estabelece-se com grande vigor um mercado imobiliário de loteamentos, condomínios fechados, hotéis, *flats*, *apart* hotéis, chalés, *resorts*, *home service* e outras denominações que negociam seus altos preços em euros e em outras moedas estrangeiras. O marketing é multilingual (inglês, italiano, espanhol, etc.) e os negócios são fechados através de uma rede de intermediários locais e no estrangeiro. [Os empreendimentos] definem áreas exclusivas, separadas da malha urbana ou do seu contexto imediato por diversos aparatos de segurança, como cercas eletrificadas, muros, etc. O acesso é, assim, duplamente restrito: há imposição de barreiras físicas e econômicas. É disponível apenas para os de alto poder aquisitivo – no caso, os estrangeiros, os investidores de todo o país, particularmente os de São Paulo, e as elites locais. Isso faz com que certos espaços da cidade – como o bairro de Ponta Negra – tenham se tornado “ilhas”, inacessíveis até mesmo para as classes médias. (VALENÇA e BONATES, 2008, p. 441-442).

De acordo com o “Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil”, desenvolvido pelo PNUD, IPEA e Fundação João Pinheiro (2003), Natal apresentava em 2000 o maior Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do estado, 0.788, todavia seus indicadores sociais ainda se mostravam preocupantes, como: a proporção de pobres¹⁵ era de 28% da população e os 20% mais ricos concentravam 68,6% da renda. A taxa de analfabetismo da população correspondia a 13,4% e, quando associada ao nível educacional da população jovem, torna-se ainda mais grave, pois, em 2000, 38,2% dos jovens entre 18 e 24 anos apresentavam menos de 8 anos de estudo (ou seja, não haviam concluído nem sequer o Ensino Médio). Vale ressaltar que, no

¹⁴ Obviamente Natal não é o único município a absorver os impactos oriundos das atividades turísticas da região, todavia, sendo a capital do Estado, tende a se tornar o epicentro de um fenômeno que abrange um conjunto amplo de localidades no RN

¹⁵ Proporção de pessoas com renda domiciliar per capita inferior a R\$ 75,50, equivalente à metade do salário mínimo vigente em agosto de 2000.

que tange às questões referentes ao saneamento básico, a situação de Natal é bastante preocupante. Ainda que o abastecimento e a coleta de lixo estejam sob controle, o município enfrenta sérias dificuldades em relação ao esgotamento sanitário e à drenagem de águas pluviais. Como aponta Silva:

A situação do esgotamento sanitário em Natal é a mais dramática e bastante complicada. O município possui apenas cerca de 33% do seu território servido com uma rede geral de coleta de esgotos, sendo que esse esgoto coletado não passa por um tratamento adequado, sendo boa parte lançado *in natura* no Estuário Potengi/Jundiá. Atualmente a cidade tem enfrentado um grave problema de contaminação do lençol freático por nitrato, problema que está diretamente relacionado com a falta de esgotamento sanitário, fato que também vem refletir de sobremaneira na qualidade de vida da população moradora (SILVA, 2009, s/p).

O município de Natal está organizado em 36 bairros e quatro regiões administrativas (como nos mostra a Figura 1). Essa divisão vem acompanhada de acentuada segregação sócio-espacial, onde as regiões Leste e Sul desfrutam dos melhores Índices de Qualidade de Vida (IQV)¹⁶ e as regiões Norte e Oeste são claramente desprivilegiadas (ver Figura 2). Segundo a Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão Estratégica (NATAL, 2003), em 2001 existiam na cidade 70 favelas, somando um total de 65.122 pessoas (em torno de 9% da população) que as habitavam, sendo que 75,8% delas se concentravam nas regiões Norte e Oeste. Oliveira (2005) destaca que, na verdade, coexistem em Natal três cidades. A autora aponta que a Natal dos pobres reflete a situação de 50% da população, com renda média de R\$375,00, sendo que 56% dos chefes de família recebiam menos de 2 salários mínimos. Além disso, possuía os maiores índices de analfabetismo (18%, entre as pessoas com 15 anos ou mais) e densidade familiar igual a 4,2 pessoas por domicílio. Não muito diferente, é a situação de 24% da população, que possui renda média de R\$ 743,00, sendo que 40% dos chefes de família recebiam menos de 2 salários mínimos. A taxa de analfabetismo entre os adultos girava em torno de 10% e a densidade familiar era igual a 3,9 pessoas por domicílio. A cidade dos ricos, por sua vez, abarcava 26% da população com renda média de R\$2.007,00, taxa de analfabetismo igual a 4% e densidade familiar de 3,7 pessoas por domicílio.

¹⁶ “O Índice de Qualidade de Vida - IQV foi desenvolvido com o propósito de medir a qualidade de vida da população residente nos diversos bairros de Natal, a partir de sete indicadores, sintetizados em três dimensões: renda, educação e dimensão ambiental, que estabeleceram os três índices específicos. Em seguida esses índices foram agrupados em um único índice, resultando no Índice de Qualidade de Vida” (BARROSO, 2003, p. 06).

Contextos marcados por profundas desigualdades sociais, em muitos casos, vêm acompanhados de altos índices de violência, principalmente nos grandes centros urbanos. No caso de Natal, seus índices de violência urbana têm se mostrado bem abaixo daqueles observados nas grandes metrópoles brasileiras. De acordo com Waiselfisz (2004), em 2002, Natal tinha a menor taxa de homicídio do Brasil, ou seja, 13,9 por cada 100.000 habitantes, enquanto grande parte das capitais exibiam taxas acima de 30 mortes em 100 mil, chegando à taxa máxima, em Recife, igual a 90. No entanto, seguindo a tendência nacional, esse número experimenta uma brusca elevação quando olhamos para a taxa de homicídio entre jovens de 15 a 24 anos, chegando a 31 mortes por cada 100.000 habitantes (mas, ainda assim, esse número representa a 2ª menor taxa do país). No entanto, nos últimos anos, esses índices vêm aumentando consideravelmente. De acordo com Waiselfisz (2008), em 2006, a taxa de homicídio para a população total saltou para 21,1 mortes a cada 100 mil, sendo que a taxa de homicídio juvenil passou para 42,2. As mortes causadas por arma de fogo, em 2006, para a população total, representaram uma taxa de 33,1 em 100 mil. A violência urbana, em Natal, não apresenta os índices alarmantes observados em diversas capitais do país e, em 2006, o município permanecia sendo a capital mais segura do Nordeste, no entanto, o crescimento das taxas de homicídio, principalmente entre os jovens, parece merecer maior cautela por parte do poder público.

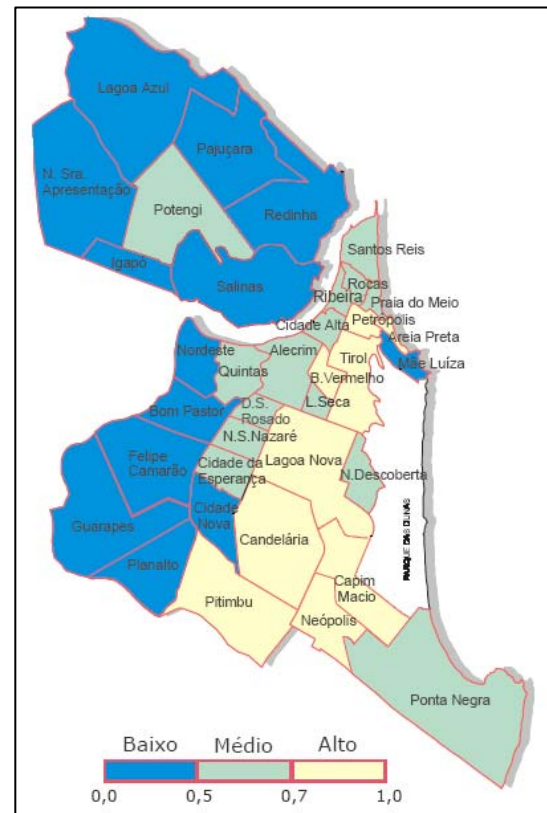
Esta descrição sumária das condições socioeconômicas da população potiguar aponta que o município enfrenta uma série de desafios que exigem do poder público o planejamento de políticas públicas capazes de promover o crescimento econômico associado ao desenvolvimento social, tendo como objetivo primordial reverter o quadro de desigualdade instalado na região e promover ações que, de fato, exerçam impacto na qualidade de vida da população.

Figura 1: Mapa de Natal com divisão por bairro e região administrativa



Fonte: Natal, 2004, p. 23.

Figura 2: Índice Qualidade de Vida dos bairros de Natal, 2000



Fonte: Barroso, 2003, p. 14

Assim como Natal, a estrutura urbana do município de Belo Horizonte também é fortemente marcada pela segregação sócio-espacial. Planejada pelas elites políticas do Estado para ser a capital de Minas Gerais, Belo Horizonte – apesar de carregar em sua concepção os ideais republicanos e a pretensão de configurar um dos projetos urbanos mais modernos do país – se mostrou altamente excludente desde a sua formação (PASSOS, 2009). Segundo Passos (2009), o planejamento e os traços “modernos” das ruas e avenidas se limitavam ao perímetro da Avenida do Contorno, que foi destinado a abrigar os proprietários e funcionários provenientes de Ouro Preto (antiga capital), o funcionalismo público e as elites políticas e econômicas da região. Com isto, as camadas populares foram expulsas para as zonas suburbanas e rurais gerando um crescimento urbano no sentido periferia/centro. A preocupação do poder público direcionava-se aos aspectos estéticos da nova capital em detrimento da dimensão social, conseqüentemente, os trabalhadores (inclusive aqueles envolvidos na própria construção da cidade), e suas moradias nada “modernas”, eram condenados às margens do limite urbano.

As cafuas [moradias precárias] comprometeriam a imagem de Belo Horizonte, o que provocou a adoção de um conjunto de medidas legais, cujo objetivo era preservar a concepção da “cidade-modelo” e, em especial, a zona urbana, que era o “cartão de visita” belo-horizontino. Na representação imaginária do poder público, e mesmo das elites, a insalubridade (que era tida como símbolo dos pobres) era algo aliado à desordem e imoralidade, sendo que a pobreza manchava o cenário civilizatório da nova Capital. (PASSOS, 2009, p. 50).

Gradativamente, o crescimento demográfico foi transbordando o plano original da cidade e a expansão mostrou-se inevitável, explícita e, progressivamente, mais segregadora. Durante a década de 1940, o setor industrial é impulsionado devido, em grande parte, às atividades mínero-metarlúrgicas desenvolvidas na região (PAULA e MONTE-MÓR, 2004, p. 15) atraindo uma grande massa de migrantes. Durante as décadas de 1950 e 60, Belo Horizonte beneficiou-se do processo de crescimento econômico experimentado pelo Brasil ao longo desse período, destacando-se principalmente as atividades voltadas para a construção civil e setor energético (criação da CEMIG, em 1952), por sua vez, fortemente associadas à expansão industrial de Minas Gerais e do país. A partir de meados da década de 1970, com a falência do modelo desenvolvimentista, o município passa a ser fortemente afetado pela crise econômica que abate grande parte da economia nacional.

Planejada para ser o centro administrativo do Estado e desenvolver atividades terciárias, nota-se que os rumos do desenvolvimento socioeconômico do município foram bastante alterados:

[...] a capital mineira durante décadas, foi base, suporte de atividades fundamentais do desenvolvimento brasileiro baseado nas tecnologias decorrentes da 2ª Revolução Industrial [...]. A cidade, na verdade, nunca explorou adequadamente o seu significativo patrimônio como espaço cultural, como espaço privilegiado de desenvolvimento científico e tecnológico. (PAULA e MONTE-MÓR, 2004, p. 21)

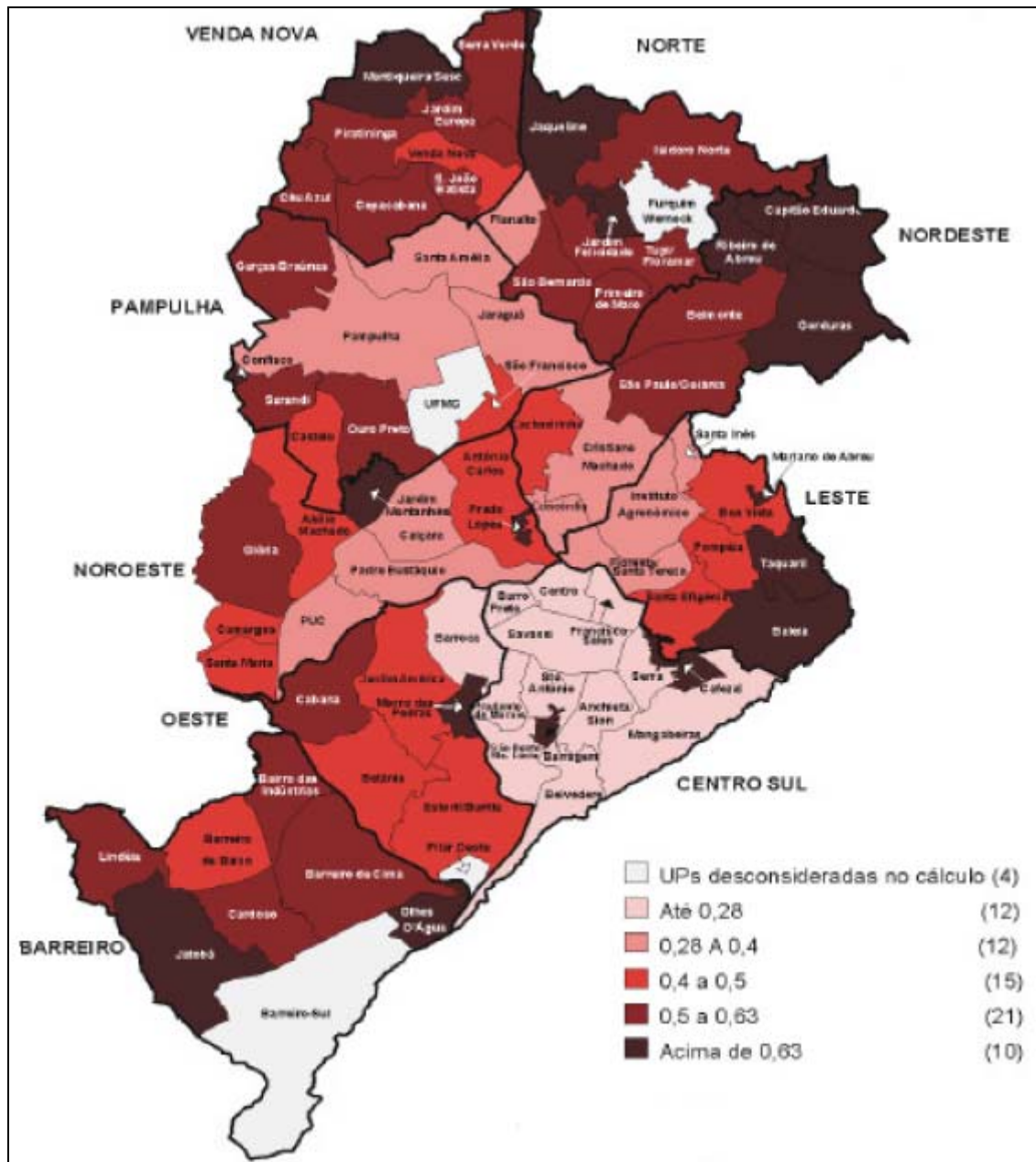
As décadas seguintes são marcadas pelas recorrentes crises econômicas experimentadas pelo Brasil ao longo das décadas de 1980 e 90, desta forma, Belo Horizonte chega ao ano 2000 enfrentando um conjunto de demandas sociais decorrentes do padrão desigual de desenvolvimento que determinou a sua configuração espacial, econômica e social. De acordo com o Atlas do Desenvolvimento Humano (PNUD, IPEA, FJP, 2003), Belo

Horizonte apresentava uma população de 2.238.526 milhões¹⁷ de habitantes no ano 2000, distribuídos por uma território com área igual a 331.9 Km² (densidade demográfica de 6.7 hab/ Km²). O território está dividido em nove regiões administrativas: Barreiro, Centro Sul, Leste, Nordeste, Noroeste, Norte, Oeste, Pampulha e Venda Nova. Apesar do seu Índice de Desenvolvimento Humano do município, em 2000, ter sido igual a 0.839 (considerado como alto desenvolvimento), este valor, certamente, não reflete a situação de todas as áreas de Belo Horizonte. Quando olhamos para o Índice de Vulnerabilidade Social (IVS)¹⁸, calculado para as 80 Unidade de Planejamento (UP's) do município (ver Figura 3, onde as áreas mais escuras representam os piores índices) fica bastante nítido o enorme fosso entre as condições de vida da população que habita as regiões centrais de Belo Horizonte, daquelas que ocupam as áreas periféricas do município.

¹⁷ Em 2009 o total de habitantes era igual 2.452 milhões de habitantes, porém, assim com ocorreu com as informações sobre Natal, grande parte dos dados irão corresponder ao ano de 2000.

¹⁸ O Índice de Vulnerabilidade Social foi elaborado, em 1994, pela Universidade Pontifícia de Minas Gerais (PUC-MG) em parceria com a Prefeitura de Belo Horizonte (PBH) e “procura caracterizar, sob vários aspectos, a *população do lugar* e todos os seus indicadores são baseados em dados populacionais ou em dados domiciliares (Nahas *et al.*, 1999). Os valores obtidos, quando comparados com informações demográficas (idade, p. ex.) e com extremos de exclusão (população analfabeta, p. ex.), configuram o Mapa da Exclusão Social de cada unidade.” (NAHAS, 2001, p. 468)

Figura 3: Índice de Vulnerabilidade Social de Belo Horizonte, 2000.



Fonte: Prefeitura de Belo Horizonte - Secretaria Adjunta de Planejamento.

Como apontam Veiga e Carneiro (2005), a taxa de desemprego em 2001 era de 16,2% da população, sendo que entre os jovens, de 18 a 24 anos, esse índice foi crescendo gradativamente ao longo da década de 1990, chegando a alcançar 26,5% em 2000. “A cidade apresenta uma alta desigualdade de renda, com algumas regiões apresentando renda três vezes superior à média do município e seis vezes superior à renda média de outras regiões” (VEIGA e CARNEIRO, 2005, p. 19), como pode ser visto na tabela 1.

Tabela 1: Rendimento real médio dos ocupados de Belo Horizonte, segundo regiões administrativas, 2000-2001

Regiões administrativas	Renda real média dos ocupados (em R\$ de junho de 2002)
Belo Horizonte	770
Barreiro	529
Centro Sul	1303
Leste	755
Nordeste	693
Noroeste	715
Norte	499
Oeste	818
Pampulha	1082
Venda Nova	525

Fonte: adaptado de Machado, 2002, p. 19.

Em 2004, o município apresentava cerca de 22% da sua população (483.075 habitantes) vivendo em 175 vilas e favelas e 21 conjuntos habitacionais precários. (VEIGA e CARNEIRO, 2005, p. 19). Sabe-se que essas regiões são historicamente marcadas pelo acesso restrito a serviços de infra-estrutura urbana e riscos geológicos graves (como desmoronamento e alagamentos).

Outro grave problema enfrentado por Belo Horizonte nas últimas décadas é o crescimento acelerado dos índices de criminalidade violenta. De acordo com Vieira (2007), entre os anos de 1990 e 2001, observou-se um crescimento de 271% no número de homicídios registrados pela Polícia Civil, isso significa que houve um salto de 274 homicídios ocorridos em 1990 para 744 em 2001 (SILVEIRA, 2007). Estudos apontam que:

[...] a distribuição heterogênea dos homicídios pela cidade, vem se concentrando, principalmente, nos aglomerados urbanos, os quais embora, ocupem 4,3% da área da cidade (aproximadamente 330 mil km²), abrigam 322.301 pessoas que correspondem a 14% da população do município. Na verdade os homicídios se concentravam em alguns dos aglomerados urbanos, já que Belo Horizonte, possui 81 áreas sub-normais, mas, apenas seis destas concentravam 19,7 % dos homicídios da cidade (SILVEIRA, 2007, p. 127).

Estes elementos descrevem parte da realidade social da capital mineira. O poder público, ainda que nos últimos anos tenha promovido avanços importantes para alteração desse quadro também marcado pelas desigualdades, ainda tem um longo caminho a percorrer até que se consiga consolidar em Belo Horizonte condições reais de justiça social para o conjunto de sua população, e não apenas para uma parcela minoritária, como tem ocorrido desde sua inauguração.

A tabela 2 nos mostra uma síntese dos indicadores sociais das duas capitais. Porém, outra dimensão extremamente relevante, quando se trata de aspectos socioeconômicos, é o recorte por raça/cor e gênero. Em geral, os dados sobre desigualdade social são apresentados tendo em vista a população total, no entanto, quando observamos esses mesmos indicadores ressaltando as diferenças entre negros e brancos, mulheres e homens nota-se que há uma grande disparidade. Tanto em Natal quanto em Belo Horizonte, temos exemplos que apontam para as desigualdades sociais que marcam as condições sociais das mulheres e dos negros. Dados sobre frequência escolar já nos fornecem uma primeira pista a respeito das diferenças entre negros e brancos (ver tabela 3). Em Belo Horizonte, por exemplo, a taxa de jovens brancos entre 18 e 24 anos que freqüentam a escola excede em quase 20% a taxa jovens negros nessa mesma idade. Quando passamos para os dados referentes à renda média do indivíduo responsável pelo domicílio, as desigualdades se expressam de maneira ainda mais evidente (ver tabela 4).

Tabela 2: Síntese dos indicadores sociais de Natal e Belo Horizonte, 2000

	Natal	Belo Horizonte
IDH	0.788	0.839
Índice de Gini	0.64	0.62
Proporção de pobres (%)	28.7	14.2
Renda per capita média (R\$ de 2000)	339.9	557.4
Desemprego (%)	18,08	16,2
Taxa de analfabetismo da população adulta (25 anos ou mais)	13.4	5.6

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano (PNUD, IPEA,FJP, 2003), Freire (2005, p.11); Veiga e Carneiro (2005).

Tabela 3: Taxa de frequência à escola por raça/cor e faixa etária. Natal e Belo Horizonte, 2000.

Idade	Natal		Belo Horizonte	
	Branços	Negros	Branços	Negros
15 a 17 anos	88%	84%	91%	83%
18 a 24 anos	49%	39%	51%	33%
25 anos ou mais	7%	6%	6%	5%

Fonte: Sistema Nacional de Indicadores de Gênero – SNIG-Br. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres.

Tabela 4: Rendimento* médio/mediano de homens e mulheres responsáveis pelo domicílio, por raça/cor e faixa etária. Natal e Belo Horizonte, 2000.

Idade	Natal				Belo Horizonte			
	Homens		Mulheres		Homens		Mulheres	
	Branços	Negros	Branças	Negras	Branços	Negros	Branças	Negras
18 a 24 anos	426	291	443	274	636	403	659	352
25 a 29 anos	766	397	704	438	1.096	578	1.019	409
30 a 39 anos	1.252	594	700	473	1.793	783	1.336	540
40 a 49 anos	1.870	909	1.002	526	2.417	1.020	1.485	587

Fonte: Sistema Nacional de Indicadores de Gênero – SNIG-Br. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres.

A tabela 4 mostra que as diferenças de renda se dão tanto entre as raças/cores, quanto entre os sexos. Quando associadas essas duas características, ou seja, quando olhamos para as disparidades entre homens brancos e mulheres negras, as desigualdades são alarmantes, onde na faixa etária entre 40 e 49 anos um homem branco chega a ganhar até 3,5 vezes mais do que uma mulher negra.

Não há dúvidas de que os padrões de injustiça, expressos em algumas das desigualdades aqui apontadas, tanto em Natal quanto em Belo Horizonte, são um reflexo de inúmeros fatores, dentre eles, o sistema econômico capitalista e suas relações de trabalho, o próprio contexto macroestrutural brasileiro, os fatores históricos de cada região, etc. Todavia, creditamos ao fator político um grande protagonismo no que diz respeito à maneira como estas questões são encaradas. Ainda que as propostas e as “bandeiras” de um determinado partido não sejam suficientes para tirarmos conclusões sobre o que, de fato, venha a ser realizado por suas administrações, elas de alguma forma sinalizam o conjunto de idéias que tendem a ser privilegiadas em seus governos. Natal e Belo Horizonte foram governados por partidos políticos que estiveram à frente do Executivo municipal por praticamente 16 anos ininterruptos, o que, espera-se, permitiu que imprimissem em suas respectivas administrações a suas próprias “marcas”. A sessão seguinte explora o ambiente político desses municípios,

caracterizando em parte aspectos políticos que permeiam os problemas sociais aqui levantados e os dados aos quais esta pesquisa se relaciona.

2.2 - A ascensão dos governos de esquerda Natal e Belo Horizonte

2.2.1 A coligação “Vitória do Povo” em Natal e os governos PSB

Em 2006, ano em que se baseia nosso estudo, Natal e Belo Horizonte eram governadas por prefeitos filiados a partidos que se auto-declaravam de esquerda: o Partido Socialista Brasileiro (PSB) na capital potiguar e Partido dos Trabalhadores (PT) na capital mineira. Por pelo menos quatro mandatos (ou seja, por no mínimo 16 anos) os dois municípios foram administrados respectivamente por esses mesmos grupos políticos. Mesmo que tais partidos não estivessem à frente da Prefeitura, eles apoiavam o governo e participavam amplamente da sua administração municipal. Isso quer dizer, que as propostas políticas, assim como a lógica administrativa, dos dois municípios não sofreram grandes rupturas por mais de 15 anos (ver quadro 4).

Quadro 4: Prefeitos de Natal e Belo Horizonte entre 1993 – 2008

NATAL - PSB	BELO HORIZONTE - PT
Aldo da Fonseca Tinôco Filho (1993-1996)	Patrus Ananias de Sousa (1993-1996)
Vilma de Faria (1997-2000)	Célio de Casto (1997-2000)
Vilma de Faria (2001-2002) / Carlos Eduardo Alves (2002-2004)	Célio de Casto (2001-2002) / Fernando Damata Pimentel (2002-2004)
Carlos Eduardo Alves (2005-2008)	Fernando Damata Pimentel (2005-2008)

Fonte: Elaboração própria, baseada nos dados do TSE.

O PSB tem adquirido gradativamente maior relevância no cenário político nacional. Partido originalmente chamado de “Esquerda Democrática” (ED) nasceu em 1947 defendendo uma nova proposta política de esquerda dissociada do caráter autoritário (quando se defendia a formação de um sistema político com partido único) que permeava o Partido Comunista Brasileiro (PCB), sendo o mote central de seu projeto político a associação entre

socialismo e democracia (VIEIRA, 1994). Como aponta Vieira (1994), o PSB era um partido pequeno de pouca expressividade dentro do movimento sindical, no entanto, com alguma representatividade nas três esferas de governo (municipal, estadual e federal), “possuía lideranças entre gráficos, escritores e jornalistas. Já no final dos anos 50 tinha lideranças expressivas entre metalúrgicos, aviários, professores e outras categorias sem, contudo, fazer frente à hegemonia do PCB e PTB” (VIEIRA, 1994, p. 18). Assim como os demais partidos de esquerda no Brasil, permaneceu inativo durante o período militar retomando suas atividades legais somente em 1985. Segundo Almeida:

Nesses últimos vinte e um anos, o PSB apresentou um significativo crescimento, o maior de sua história, tanto em relação ao número de filiados e militantes, como em relação ao número de governadores, prefeitos, senadores, deputados e vereadores eleitos, ainda que esse crescimento tenha sido acompanhado pela perda de sua identidade socialista. [...] Em 2001, o PSB contava com governadores em Alagoas, Rio de Janeiro e Amapá, e vários prefeitos de capitais – como Natal, Maceió e Belo Horizonte. O governo desses estados e capitais foi conquistado com um discurso voltado para a realização de um novo modelo de gestão, comprometido com a participação popular e a consolidação da democracia. (Almeida, 2009, p. 207)

Em Natal, a partir do período democrático, o PSB é recorrentemente apoiado pelas forças políticas tradicionais do Estado, ora o PFL (atual DEM – Democratas), ora o PMDB. Historicamente estes dois partidos se configuram como adversários na cena política local e, apesar de alguns períodos de inflexão em que estiveram unidos, enfrentaram-se em todos os pleitos entre 1982 e 2004 (LINDOSO, BUONICORE e DUQUE, 2006):

A rigor, essas duas forças não têm identidade ideológica muito explícita, nem se diferenciam notavelmente nesse plano ou no programático, ou dos segmentos sociais nos quais encontram sua representação mais legítima. Embora, em geral, o PFL seja considerado mais tradicional e com um perfil mais à direita, ambos podem ser situados num espectro de centro-direita. (LINDOSO, BUONICORE e DUQUE, 2006, p. 03).

Apesar de intuitivamente pensarmos que o PSB, devido ao caráter progressista de sua origem, se coligaria com o PT, em Natal esses dois partidos têm se comportando antes mais como adversários do que como aliados políticos. Nas eleições de 1992, o PSB elege para prefeito o engenheiro Aldo da Fonseca Tinôco Filho, que naquele ano exercia o cargo de Secretário de Obras do município. Numa disputa acirrada com o candidato Henrique Eduardo

Alves (PMDB), Aldo venceu no segundo turno por uma diferença de apenas 961 votos, ou seja, 0,42% dos votos¹⁹. Sua candidatura foi fortemente apoiada pela então prefeita Vilma de Faria (filiada ao PDT, mas que ao final do mandato migrou para o PSB), no entanto, logo no primeiro ano de governo Aldo rompe com Vilma e com o PSB e se filia ao Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB). Com aponta Oliveira:

Para a maioria da população natalense, a administração de Aldo Tinôco foi um grande desastre. Ao assumir a Prefeitura, ele tentou seguir um caminho próprio, dispensando a influencia da ex-prefeita em seu governo. [...] Sua administração foi uma sucessão de escândalos, com denúncias de corrupção e mudanças constantes no secretariado. A isto, aliavam-se um discurso favorável à participação popular e alguns projetos com bastante divulgação na imprensa local, os quais, ou não saíram do papel, [...], ou foram implementados com muitas distorções entre o discurso e a prática. (OLIVEIRA, 2005, p. 155)

O governo de Aldo, apesar de suas sérias limitações, defendia um programa de governo voltado para a descentralização e democratização da gestão pública, exemplo disto foi a tentativa de implementação do “orçamento participativo”, bem como a criação de diferentes conselhos municipais (VILAR, 1997).

Na visão de Oliveira (2005), apesar dos percalços que marcaram a gestão de Aldo Tinôco, o Prefeito buscou romper com a lógica clientelista que nas gestões anteriores havia norteado a relação da Prefeitura com as organizações comunitárias. Nas palavras da autora: “Contudo, apesar da sua administração ter sido, para muitos, um desastre, Aldo Tinôco foi um prefeito que abriu canais de participação. Com isso, valorizou os movimentos, permitindo ao povo se mobilizar para discutir os seus problemas.” (OLIVEIRA, 2005, p. 159).

Em 1996, Vilma de Faria retorna ao executivo municipal tendo o Senador José Agripino Maia (PFL, atual DEM) como seu principal apoiador. Filiada ao PSB, Vilma derrota, no segundo turno, a candidata do PT, Fátima Bezerra, utilizando como instrumento de campanha as realizações que havia empreendido no município durante seu primeiro mandato como Prefeita de Natal, entre os anos de 1989 e 1992 (OLIVEIRA, 2005). A trajetória política

¹⁹ No primeiro turno das eleições municipais de 1992 a disputa para prefeito de Natal se deu entre cinco candidatos: Henrique Eduardo Alves (PMDB) com 39% dos votos; Aldo da Fonseca Tinôco Filho (PSB) obtendo 27% dos votos; Ana Catarina Alves Wanderley (PFL) com 21,4%, Manoel Júnior Souto de Souza (PT) com 6,9% e Pedro Lucena (PSC) com 5,4%. No segundo turno Aldo recebeu 112.993 votos (49,6%) e Henrique Alves 112.032 (49,2%). (OLIVEIRA, 2005)

de Vilma teve início nos quadros do PDS quando foi indicada, em 1982, ao cargo de Secretária de Promoção Social no primeiro mandato do governador Agripino Maia²⁰. Almeida (2001) aponta que durante sua gestão na Secretaria, Vilma desenvolveu uma estratégia própria de aproximação com a população nos bairros. Esta estratégia de trabalho junto à população carente acompanhou Vilma durante toda sua trajetória política em Natal, tornando-se um importante instrumento de *marketing* político e se constituindo em uma “marca” de sua gestão (ALMEIDA, 2001).

Em 1986 ela é eleita Deputada Federal e se aproxima das bandeiras de esquerda (LINDOSO, BUONICORE e DUQUE, 2006), sendo que em 1989, chega pela primeira vez ao cargo de Prefeita de Natal. Seguindo o discurso utilizado na Câmara Federal, Vilma propõe-se, nos dois mandatos (1989 e 1996), a realizar uma administração comprometida com as “causas sociais”, pautada pela descentralização, cidadania e participação popular (OLIVEIRA, 2005). Em 2000, a Prefeita alcança a reeleição, porém, agora contando com o apoio do outro influente grupo político local, o PMDB. No intuito de viabilizar sua eleição, Vilma fecha um acordo com o governador Garibaldi Alves Filho (seu antigo adversário político), o que ficou conhecido como “acordão”, e é eleita no primeiro turno com 57,71% dos votos, através de uma coligação sustentada pelo Governo do Estado (PPB, PMDB, PPS, PAN, PRTB, PMN, PRN, PSD, PT do B) (OLIVEIRA, 2005). Vilma ausenta-se do cargo de Prefeita para concorrer às eleições para Governadora em 2002, saindo vitoriosa da disputa:

Assim, desde o final dos anos 1980 e, a partir da segunda metade dos anos 90 do século XX, até o ano de 2002 do século XXI o Município de Natal foi administrado por um único grupo político, liderado por Vilma de Faria. Nos seus três mandatos, ela deu continuidade ao estilo de governar inaugurado por José Agripino Maia e por ela no período 1970-1980. Por exigência do novo aparato institucional que se construiu no país, Vilma de Faria se submeteu ao cumprimento das regras do jogo democrático e assumiu um discurso em defesa da participação popular e da cidadania; mas, ao mesmo tempo, manteve, com as lideranças e organizações comunitárias, um tipo de relação baseada na troca de favores, no vínculo pessoal e no assistencialismo. (OLIVEIRA, 2005, p. 187)

²⁰ Nesse período Vilma era casada com o primo de Agripino, o ex-governador Lavoisier Maia de quem ela irá se divorciar mais tarde, mudando seu nome de Vilma “Maia” para Vilma de Faria. Em 1978, período em que ainda era casada com Lavoisier, Vilma desenvolveu “um trabalho na área social à frente de um programa de voluntários que rompia, um pouco, com o esquema filantrópico que caracteriza os trabalhos assistenciais das primeiras damas no Brasil” (ALMEIDA, 2001, p. 16).

Diante da renúncia de Vilma para assumir o Governo de Estado do Rio Grande do Norte em 2002, o vice-prefeito Carlos Eduardo Alves (PSB) assume o cargo e, em outubro de 2004, consegue ser reeleito pela coligação *Vitória do Povo* (PSB / PP / PDT / PTB / PTN / PSC / PL / PPS / PSDC / PMN / PV / PRP / PC do B). A conquista de Carlos Eduardo sobre o candidato do PSDB, o Deputado Estadual Luiz Almir, não foi fácil uma vez que a disputa estendeu-se para o segundo turno e terminou com uma diferença de apenas 4% dos votos válidos a favor de Carlos Eduardo. Com aponta Lindoso (2005), Carlos Eduardo faz parte do clã dos Alves e foi Deputado Estadual pelo PMDB durante quatro legislaturas (deste 1986). Durante o segundo governo de seu primo Garibaldi Alves Filho (que ocupava no ano de 2009, o cargo de Senador pelo PMDB), no período entre 1999 e 2002, Carlos Eduardo foi Secretário Estadual de Trabalho, Justiça e Cidadania, “promovendo uma imagem de administrador moderno e dinâmico” (LINDOSO, 2005, s/p). Em 2001, Eduardo desliga-se do PMDB para se filiar ao PSB, sendo eleito Prefeito em 2002 por esse partido.

Vale ressaltar que a eleição de Carlos Eduardo engendrou uma nova configuração no cenário político local já que, no segundo turno, o PSB contou com o apoio inédito do PT. Estes dois partidos historicamente se configuraram como adversários políticos no município, empreendendo, por inúmeras vezes, embates calorosos, principalmente entre Vilma de Faria (PSB) e Fátima Bezerra (PT). Todavia, como aponta Lindoso (2005):

No segundo turno da eleição para prefeito [...] a situação se apresentou um tanto diversa. O PT apoiou Carlos Eduardo e, após a eleição, aceitou conversar com Wilma de Faria e o prefeito reeleito, com vistas à participação nos secretariados estadual e municipal, o que acabou se concretizando com a indicação do médico Ruy Pereira, candidato petista ao governo estadual em 2002, para a Secretaria Estadual de Saúde, e da economista Virgínia Ferreira, coordenadora do DIEESE estadual, para a Secretaria do Planejamento Municipal. (LINDOSO, 2005, s/p)

Apesar da inserção de novos atores políticos no âmbito da administração municipal, no ano de 2006, a cena política na capital potiguar permanecia sendo fortemente influenciada pela então Governadora Vilma de Faria. Não obstante a adoção de um discurso de esquerda, nota-se que o PSB liderado por Vilma tem recorrido sistematicamente às forças políticas tradicionais (PFL ou PMDB) sendo que, na medida em que melhor lhe convém, alianças são traçadas menos por afinidade programática e mais por interesses políticos eleitorais. Como alerta Lindoso (2005), há um descompasso entre o perfil do partido no âmbito nacional e no contexto regional, pois enquanto o PSB no cenário nacional “[...] demonstra um

posicionamento de esquerda, [em Natal] o que se verifica é a imposição de uma liderança personalista de corte autoritário, uso da patronagem como moeda de troca política, assistencialismo e clientelismo como estilo de relacionamento com os segmentos pobres da população.” (LINDOSO, 2005, s/p).

A estreita relação do PSB de Natal com as forças políticas conservadoras da região é um elemento relevante para pensarmos a gestão das políticas sociais no município. Apesar do PSB se auto-declarar de esquerda, suas alianças políticas nos últimos anos sinalizam em direção a propostas políticas de caráter mais tradicional. Essa combinação provavelmente limita a implantação de um programa de governo que se pretende progressista e, conseqüentemente, reflete na configuração de suas políticas públicas. A gestão das políticas sociais no município de Belo Horizonte, por sua vez, tem experimentado, nos últimos anos, uma série de reformulações e, como será mostrado a seguir, esse quadro guarda estreita relação com as forças políticas que assumiram a administração municipal no início da década de 1990.

2.2.2 A coligação “Frente Popular” (1993 – 2006): de Patrus Ananias a Fernando Pimentel

A Prefeitura de Belo Horizonte, desde 1993, tem sido governada por partidos de esquerda, com predomínio do Partido dos Trabalhadores (PT) e que, em “certa medida, mantiveram as propostas de um governo caracterizado como ‘democrático-popular’” (SANTOS, 2005), mantendo, inclusive, os principais cargos, considerados por eles como os mais estratégicos. Diante disso, nossa intenção aqui é a de situar o leitor, de maneira sumária, sobre o desenrolar da cena política na capital mineira tendo como foco as administrações do PT entre os anos de 1993 e 2006.

O Partido dos Trabalhadores é um partido de constituição relativamente recente – final da década de 1970 e início dos anos 80 – com origem no novo sindicalismo inaugurado pelos trabalhadores urbanos (principalmente pelos metalúrgicos da região do ABC no Estado de São Paulo) e amplamente apoiado por uma diversidade de movimentos sociais.

Al contrario de los comunistas y a pesar de aceptar desde su fundación militantes y organizaciones leninistas y trotskistas, el Partido de los Trabajadores recusó un vínculo explícito con el marxismo, contentándose con un socialismo definido de forma amplia y general. A diferencia del trabajismo, el petismo nació a raíz de una confluencia de movimientos

sociales y populares en confrontación con el Estado autoritario. Habiendo surgido bajo un amplio movimiento por la redemocratización del país, el PT nunca consideró otro camino rumbo al gobierno que no fueran las urnas (MELO E ANASTASIA, 2002, p. 136)

Nas últimas décadas, o PT tem experimentado um gradativo crescimento eleitoral em todas as esferas do governo: municipal, estadual e federal (ver tabela 5). Como aponta KINZO (2004), o PT praticamente triplicou o número de prefeitos eleitos entre os anos de 1992 e 2000, e em 2002, além de eleger o presidente Luiz Inácio Lula da Silva, também alcançou 17,7% das cadeiras na Câmara dos Deputados. Segundo as considerações de MELO (2000) sobre as eleições municipais de 2000, um dos principais elementos que teria contribuído para o salto eleitoral do PT naquele ano seriam as avaliações positivas do eleitorado em relação às administrações municipais do partido, “[...] desde 1988, com as primeiras vitórias nas Prefeituras, o partido tem procurado enfrentar a questão urbana combinando capacitação administrativa e inovação política. E, nesse aspecto, foi beneficiado pelo fato de seu "laboratório" ter-se localizado, desde então, no plano municipal.” (MELO, 2000, s/p).

Tabela 5: Prefeituras Conquistadas pelo PT, por Região, 1992-2000

Regiões	1992		1996		2000	
	N	%*	N	%*	N	%*
Norte	8	2,0	12	2,8	18	3,5
Nordeste	8	0,5	11	0,7	22	1,2
Centro-oeste	3	0,7	5	1,1	16	4,0
Sudeste	29	1,7	48	2,4	58	4,9
Sul	9	0,9	39	3,4	58	4,9
<i>Total</i>	54	1,1	115	2,14	187	3,4

* Porcentagem sobre o total de Prefeituras na região.
Fonte: KINZO, 2004, p.27.

Em Belo Horizonte, apesar do PT ter conquistado a Prefeitura por quatro mandatos consecutivos (1993-1996, 1997-2000²¹, 2001-2004, 2005-2008) o partido não obteve a mesma hegemonia no legislativo municipal e estadual, nem no Governo do Estado. De acordo com Melo e Anastasia (2002), entre os anos de 1992 e 2000, a configuração partidária na cena

²¹ O candidato eleito para esse mandato, Célio de Castro, era filiado ao PSB, no entanto, recebeu o apoio do PT e, inclusive, migrou para esse partido posteriormente.

política de Belo Horizonte era altamente fragmentada. O número de partidos na Câmara dos Vereadores, que possui 37 cadeiras, passou de 14 para 17, além disso, os autores ressaltam que durante a década de 1990 diversos “micro-partidos” de caráter conservador passaram a controlar, em média, 35% das cadeiras legislativas municipais. Esta situação proporcionava a tais partidos, através da constituição de blocos parlamentares, maior capacidade de intervir na agenda política do município. “Tais legendas, em sua quase totalidade, são “capturadas” por lideranças regionais sem qualquer trajetória partidária anterior e cujo discurso é fortemente marcado por apelos de tipo clientelista e populista.”(ANASTASIA e MELO, 2002, p. 11).

Em 1993, a coligação *Frente BHPopular* (PT/PSB/PCdoB/PV) consegue eleger Patrus Ananias para Prefeito, com uma proposta fortemente voltada para democratização e a justiça social. De acordo com Bedê (2005), o programa de governo do PT estava estruturado em quatro eixos: “o primeiro, eixo político, trata da cidadania e da democracia; o segundo, eixo social, trata do direito à cidade e à justiça social; o terceiro, eixo econômico, trata da geração e distribuição de renda; o quarto, eixo administrativo, trata da descentralização, transparência, modernização e participação na gestão administrativa” (BEDÊ, 2005, p. 82).

Porém, o PT não obtém grande sucesso no legislativo municipal elegendo apenas 5 vereadores do seu próprio partido, um do PCdoB e um do PCB, deixando o Prefeito com uma base de apoio extremamente frágil (apenas 18,9% das cadeiras). Como aponta Araújo (2001), Patrus enfrentou durante sua gestão forte resistência tanto por parte do PSDB, seu histórico adversário político no município, quanto por um grupo de partidos “independentes” que se aglutinaram em um bloco parlamentar com o intuito de fortalecer seu potencial de barganha frente ao Executivo. Os vereadores sentiram-se intimidados diante das propostas de democratização administrativa que o Prefeito buscava implementar – tais como o Orçamento Participativo (OP) e o fortalecimento dos Conselhos Municipais e das Administrações Regionais – pois, tal relação direta da população com o Executivo representava uma ameaça aos “laços representativos com sua clientela [a dos vereadores], tanto pelas figuras do administrador regional e do conselheiro municipal quanto pela restrição às emendas orçamentárias decorrentes da instituição do OP” (ARAÚJO, 2001, p. 149).

O primeiro mandato do PT em Belo Horizonte, portanto, deu-se sob um contexto político complexo que exigiu grande capacidade de negociação por parte do Executivo municipal, cujo sucesso de aprovação de determinadas medidas só foi possível devido ao apoio popular obtido por Patrus e à mobilização da população no sentido de garantir a

aprovação das propostas que apontavam para maior democratização da gestão pública municipal.

Em 1996, o vice-prefeito de Patrus, Célio de Castro, do PSB, candidatou-se ao cargo de Prefeito pela coligação *BH Novo Século* (PSB-PMDB-PPS). Venceu o adversário Amílcar Martins do PSDB no segundo turno, com 76,5% dos votos recebendo o apoio do PT²², PCdoB, Partido Democrático Trabalhista (PDT), o Partido da Frente Liberal (PFL) e legendas de menor porte (LIMA e BARROS, s/d).

Célio de Castro, médico de formação, sempre participou ativamente da vida política brasileira (fez parte do movimento sindical, foi Deputado Federal por dois mandatos, dentre outras atuações). Em 1992 é eleito vice-prefeito de Belo Horizonte e acumulou o cargo de Secretário de Desenvolvimento Social durante a gestão de Patrus. (LIMA e BARROS, s/d). Quanto eleito para Prefeito de Belo Horizonte em 1996, Castro enfrentou o desafio de articular a heterogeneidade de sua base aliada. Como apontam Lima e Barros:

O anúncio do secretariado, em dezembro, refletiu o variado arco de forças que lhe tornou possível a eleição: Castro acomodou sete partidos em sua equipe. A surpresa maior coube a Paulino Cícero, que concorrera à Prefeitura da capital mineira na legenda do PFL e a quem foi confiada à secretaria de Administração. (LIMA e BARROS, s/d).

Na Câmara dos Vereadores, de acordo com a configuração da bancada eleita, o Prefeito contava com o apoio de pelos 17 vereadores (46%)²³. Assim como ocorreu com Patrus Ananias em 1993, as correlações de forças partidárias eleitas em Belo Horizonte em 1996 dificultou a implementação de algumas propostas do governo de Célio de Castro. Lisboa afirma que:

²² O PT concorreu às eleições lançando Virgílio Guimarães pela coligação *Frente BH Popular* (PT-PV-PCB-PCdoB), porém, alcançou apenas 21,66% dos votos, optando por apoiar a candidatura de Célio de Castro no segundo turno.

²³ Os partidos de menor porte que apoiaram a coligação não foram identificados, portanto, seus vereadores não foram contabilizados.

Em BH não conseguimos instituir nova formatação do exercício do poder em Belo Horizonte quando Célio de Castro foi eleito prefeito em 1996. [Célio] havia sido rejeitado no jogo dos partidos hegemônicos, mas mobilizou a militância social, propondo nas ruas a ampliação das bases do projeto BH Popular. Vitorioso, no entanto, as transformações no sistema de participação da sociedade não vieram, ou vieram muito timidamente. A correlação partidária na Câmara Municipal, necessária para a “governabilidade”, e as adesões do segundo turno, pressionaram na velha lógica, forçando o novo governo a fazer concessões significativas ao esquema derrotado, deslocando o veredicto das urnas para o da máquina “política”. Alguns espaços administrativos da “cota do prefeito”, assumidos por militantes sociais, foram exercidos sem avançar na sistematização da experiência vivida e sem reconhecer e fortalecer a organização da militância social. (LISBOA, 2008).

Apesar de Castro ter sido eleito pelo PSB, durante sua gestão o PT integrou o governo com alguns secretários, além de haver uma clara continuidade do plano de governo iniciado pelo PT na gestão anterior. Célio é reeleito pelo PSB, porém migra para o PT em meados de 2001. Um reflexo da continuidade e da sintonia da aliança entre PSB e PT foi a escolha Fernando Pimentel para ocupar o cargo de vice-prefeito. Como o próprio Célio afirma: “Compus com Fernando Pimentel a chapa Frente BH Participativa, e a participação do PT na campanha foi fundamental, decisiva, e legitimada pela direção nacional, que esteve na cidade participando ativamente” (CASTRO, 2001). Eleito no segundo turno, Célio de Castro (PSB) obteve 54,9% dos votos, derrotando o candidato do PSDB, João Leite. Sua coligação era composta por: PSB / PT / PPS / PC do B / PCB / PTN / PSC / PT do B / PAN. Esta coligação elegeu 16 dentre os 37 vereadores, ou seja, 43,24%. De acordo com entrevista concedida à Revista *Teoria e Debate*, em 2001, Castro lista as três áreas que seriam prioritárias em sua gestão:

1º) Políticas urbanas – Belo Horizonte está carente de algumas intervenções urbanas, necessárias, para que a cidade adquira uma nova configuração. Estamos trabalhando com três principais projetos: a recuperação da Pampulha, o metrô e a abertura de uma avenida que é essencial para a cidade, a Pedro II. A esses três adicionamos a chamada recuperação de favelas, por meio de 23 planos globais, dirigidos à população pobre da cidade, pois hoje 22% estão nas favelas, o que significa 450 mil pessoas. [...]

2º) Promover o desenvolvimento econômico, mas integrado com a região metropolitana, que é composta de 23 municípios e tem uma população de aproximadamente 5 milhões de pessoas. Desenvolvimento econômico, auto-sustentado e integrado.

3º) Finalmente, continuar o que iniciamos em nosso mandato e cresceu, mas ainda precisa avançar mais: a internacionalização da cidade. Belo Horizonte participa de cinco redes mundiais de cidades, em todos os continentes, mas queremos implementar esse processo para dar a BH o caráter de uma capital da cultura. [Além disso] precisamos fazer uma reforma da máquina administrativa. É decisão de governo. Vamos fazer essa reforma para descentralizar todos os nossos serviços. Daremos o máximo de poder possível às administrações regionais, para que elas possam colocar ao alcance do cidadão, na proximidade dele, os serviços que devem ser prestados. E queremos resultados. (CASTRO, 2001)

Em 2002, o vice-prefeito Fernando Pimentel (PT) assume a Prefeitura diante da renúncia de Célio por motivos de saúde. Em outubro de 2004, com 872.601 votos (68,49% dos votos válidos), Pimentel foi o primeiro Prefeito na história da capital mineira a ser eleito no 1º turno. A coligação que o elegeu, *Frente BH no Rumo Certo*, contava com os seguintes partidos: PT / PTB / PSL / PTN / PCB / PL / PPS / PMN / PRP / PC do B. A soma do número de vereadores eleitos pela coligação foi igual a 21, ou seja, 51,2% das cadeiras, configurando um quadro partidário favorável ao Prefeito eleito. O PT elegeu 7 vereadores, o que representou 17,1% das vagas.

No discurso de posse, em janeiro de 2001, Fernando Pimentel destaca os quatro eixos que irão nortear sua administração: *eixo social*, focado no aprimoramento da qualidade da educação e da saúde; *eixo da infra-estrutura*, reafirmou seu compromisso com o Orçamento Participativo e com suas obras, além de se comprometer a avançar em relação às grandes intervenções estruturantes (duplicação da avenida Antonio Carlos, o programa “Vila Viva” de urbanização dos aglomerados informais, o programa “Saneamento para Todos” e o prosseguimento nas obras da Pampulha); *eixo da convivência urbana*, consiste em dar continuidade ao programa “Centro Vivo” e ampliá-lo para os bairros, bem como, a implantação de programas de humanização do trânsito e de integração do transporte urbano; *eixo da segurança pública*, reafirma sua parceria com o Governo do Estado nessa área e garante continuar sendo prioridade da Prefeitura a Guarda Municipal, o programa “Olho Vivo”, a criação da Secretaria de Segurança Urbana, as parcerias e contato permanente com as polícias militar e civil²⁴.

²⁴ O discurso de posse de Fernando Pimentel pode ser acessado em sua página pessoal na internet. Disponível em <http://www.fernandopimentel.com.br/trajetoria-detalhe.php?CodTrajetoria=24&CodTrajetoria_Detalhe=237> acesso em novembro de 2009.

A articulação entre participação popular e planejamento urbano e a preocupação com a área social parecem ser elementos comuns que perpassam o discurso dos diferentes governos que assumiram o poder Executivo municipal em Belo Horizonte desde 1993, seja nas gestões lideradas pelo PT ou pelo PSB. O caráter democrático-popular inaugurado pelo governo de Patrus Ananias e pela coligação *Frente Popular*, certamente influenciou (e permanece influenciando) a administração do município e imprimiu traços importantes no que se refere à descentralização administrativa, gestão das políticas sociais e urbanas e, principalmente, na construção e fortalecimento dos canais de participação popular.

A seguir iremos apontar alguns dos elementos que caracterizam a gestão das políticas sociais em Natal e Belo Horizonte, destacando tanto os avanços alcançados nesses municípios, bem como, alguns dos principais limites e problemas a serem superados por cada um deles.

2.2.3 Balanço da gestão das políticas sociais nos dois municípios

Inúmeras podem ser as estratégias diligenciadas pelos municípios para enfrentar a diversidade de desafios sociais, econômicos e políticos impostos aos seus governos. A partir da Constituição de 1988, a gestão das políticas sociais no Brasil passa a ser fortemente influenciada por um conjunto de diretrizes voltadas principalmente para três aspectos: a descentralização, democratização e planejamento das ações governamentais. Ao discorrer sobre a agenda de reforma das políticas sociais nos anos 80, Farah assinala que “a descentralização e a participação eram vistos como ingredientes fundamentais desta reorientação substantiva das políticas sociais, voltada para a garantia da equidade e para a inclusão de novos segmentos da população na esfera do atendimento estatal” (FARAH, 2000, p. 10). Além disso, a partir da década de 1990, passa-se a incorporar ao debate sobre gestão pública um conjunto de questões oriundas da administração privada, tais como, os conceitos de eficiência, eficácia, indicadores de resultados, planejamento estratégico etc.:

Assim, no final dos anos 80 e nos anos 90, as propostas [para a agenda de reforma das Políticas Sociais] se redefiniram, sendo enfatizadas - além das teses de descentralização e de participação - a necessidade de estabelecimento de prioridades de ação; a busca de novas formas de articulação com a sociedade civil e com o mercado, envolvendo a participação de ONG, da comunidade organizada e do setor privado na provisão de serviços públicos; e a introdução de novas formas de gestão nas organizações estatais, de forma a dotá-las de maior agilidade, eficiência, e

efetividade, superando a rigidez derivada da burocratização de procedimentos e da hierarquização excessiva dos processos decisórios (FARAH, 2000, p. 15).

Tendo em vista que “o grau de descentralização e a forma como esta se dá são também afetados por uma dinâmica política e social interna a cada localidade, em que têm lugar relevante as pressões exercidas pela sociedade civil sobre o governo local e o próprio projeto político de cada gestão” (FARAH, 2000, p. 16), Natal e Belo Horizonte têm, cada um, traçado sua própria trajetória no exercício da gestão pública. A seguir serão apresentadas algumas características da gestão destas duas Prefeituras nos últimos anos (principalmente no que tange às políticas sociais), ressaltando tanto alguns aspectos de caráter administrativo-legal quanto aos elementos relacionados à relação Estado-sociedade. Mais uma vez, cabe assinalar que não é nosso objetivo realizar uma comparação entre os governos/gestão de cada município e, sim, apresentar uma breve contextualização a respeito dos padrões de gerência administrativa em que os gestores municipais (foco do nosso trabalho) estavam inseridos.

Natal: os desafios que persistem

Como já foi apontado anteriormente, o processo de descentralização das políticas públicas, iniciado com a Constituição de 1988, se caracterizou pelo descompasso entre a ampliação das responsabilidades municipais no provimento de serviços público para a população e o repasse insuficiente (por parte do governo federal) de recursos financeiros para a implementação de tais serviços. Em Natal, assim como a grande maioria dos municípios brasileiros, a gestão municipal enfrenta limitações orçamentárias que dificultam o atendimento adequado às inúmeras necessidades da população. Apontando neste sentido, Cavalcanti (2006) ao analisar as finanças públicas do município de Natal, no período 2000/2005, conclui que:

A crescente demanda da população por equipamentos urbanos, bens e serviços que promovam o seu bem-estar, em contraposição a uma receita limitada pela competência institucional do poder público municipal e capacidade contributiva da sociedade, determina a dependência financeira da administração municipal com as transferências constitucionais (CAVALCANTI, 2006, p.65)

Este processo de descentralização inaugurado no final da década de 1980 veio acompanhado da criação de mecanismos voltados para a ampliação da participação popular, tais como os Conselhos Municipais e as propostas de discussão do orçamento municipal com a população. Em Natal esta interlocução Estado-sociedade ainda se mostra bastante frágil.

Durante a gestão do prefeito Aldo Tinôco (1993-1996) foi feita uma tentativa de implementação do Orçamento Participativo²⁵, porém, a experiência foi frustrada uma vez que as obras selecionadas pela população não chegaram a ser executadas. A mobilização da população para participar das discussões também se mostrou bastante tímida uma vez que o volume de participantes que compareceu às discussões nos bairros foi de apenas 1.438 pessoas e o número de delegados para representar as comunidades na I Conferência Municipal de Orçamento foi igual a 123 (SOARES, 1996). Também foram selecionados 70 representantes que seriam responsáveis pelo acompanhamento e a fiscalização da execução orçamentária. Em 1995, “a II Conferência [...], contou com a presença de 222 delegados representando 35 bairros da cidade, onde foi definido quais obras seriam executadas no final do ano” (NEVES, 1999, p. 34). Apesar do comparecimento por parte da população não ter sido muito amplo, este era um passo importante para se dar início a um novo padrão de interação Estado-sociedade em Natal. No entanto, ao final da experiência, nota-se que foi gerado um sentimento de frustração entre aqueles que optaram por participar. As reuniões foram realizadas e o Conselho Municipal de Orçamento foi instituído, todavia, o Conselho não funcionava como instância de debate entre o poder municipal e os representantes das comunidades. Soares (1996) expõe a fala de alguns membros do Conselho Municipal de Orçamento destacando a decepção dos participantes com a experiência: “Tudo o que é debatido nas comunidades, fica totalmente esquecido no orçamento”; “Não funciona na prática; o que foi aprovado em 94 para ser feito em 95 não foi feito.” (SOARES, 1996, p. 35-36). A autora conclui que o Orçamento Participativo durante esse período ocorreu apenas no plano formal, e:

[...] pode-se considerar que o desencanto e as insatisfações expressas na fala dos conselheiros, por não terem as obras escolhidas realizadas, revelam o distanciamento entre o discurso e prática da política local, que se adéqua a uma sociedade fragilizada, na qual a relação entre os indivíduos e instituições não funciona como resultado da organização política (SOARES, 1996, p. 40).

²⁵ Como se sabe, convecionou-se chamar de Orçamento Participativo as iniciativas que se propõem a discutir publicamente o orçamento de determinado local, contanto com participação da população no processo de definição das prioridades dos investimentos públicos.

Clementino (1995b, *apud* OLIVEIRA, 1997, p.143), ao refletir sobre a experiência do Orçamento Participativo em Natal, nos anos de 1993 e 1994, ressalta as potencialidades de uma gestão de caráter democratizante e quais as dificuldades concretas de implementação de tal modelo. A autora relata o esforço de “parte” da equipe da Prefeitura em superar as práticas administrativas marcadas pelo autoritarismo e elitismo que ainda se mostravam impregnadas na instituição. A primeira experiência do Orçamento Participativo de Natal é caracterizada pela autora como incipiente e limitada. “Incipiente pelo valor que lhe foi destinado, somente 3,8% do orçamento global, o que foi motivo de críticas, principalmente no poder legislativo e limitado pelas dificuldades de ordem política e institucional” (CLEMENTINO, 1995b, *apud* OLIVEIRA 1997, p. 143).

A autora ainda destaca que após uma mudança da equipe responsável pela implementação do projeto, as condições para o seu aperfeiçoamento foram amplamente comprometidas, de tal forma que houve um retrocesso da proposta nos anos de 1995 e 1996, descaracterizando o projeto original. Por fim, o que se configurou foi uma participação induzida, onde a população não tinha, de fato, autonomia de escolha e apenas era consultada, referendando o que já estava estabelecido pelo poder público. (CLEMENTINO, 1995b, *apud* OLIVEIRA 1997).

Mais de dez anos depois, em 2006, o Executivo municipal retoma a tentativa de incorporar práticas destinadas a consultar a população sobre as prioridades de investimento dos recursos públicos no processo de elaboração do Orçamento Geral do Município. De acordo com relatório da Secretaria Municipal de Planejamento, 4.000 pessoas se cadastraram para participar das Plenárias Regionais do Orçamento Participativo. Das 109 obras e serviços que foram votados, 40 deles foram atendidos pela Prefeitura, 26 foram considerados inviáveis e 43 não foram atendidos devido à indisponibilidade de recursos. Quando comparada à experiência anterior, realizada na gestão de Aldo Tinôco, pode-se dizer que esta nova tentativa alcançou melhores resultados, pois, algumas das obras selecionadas chegaram, de fato, a ser concluídas. Vale ressaltar que, segundo Lopes (2009), durante a realização do Orçamento houve sérias dificuldades no processo de divulgação e convocação (limitações de ordem prática-organizacional), bem como a dificuldade de envolver todas as Secretarias, devido à resistência por parte de alguns secretários (limitações de caráter político). Independentemente dos ganhos em termos de obras e acesso a bens públicos, essa nova tentativa de implementar o orçamento participativo representa um importante avanço na gestão pública do município, pois “o orçamento participativo possui uma potencialidade

educativa enorme, significando ganhos em várias dimensões da cidadania. Cresce o número de pessoas envolvidas com a questão do orçamento, aumentando o controle social e obrigando o poder público a práticas mais transparentes” (AZEVEDO, 2007, p. 70)

A atuação dos Conselhos Municipais, como um todo, também não nos parece muito animadora e a existência dos mesmos, muitas vezes, parece se restringir a uma mera imposição legal, uma vez que a destinação de recursos do governo federal para algumas áreas está vinculada à criação de tais instâncias. Remetendo-se aos mecanismos de participação popular em Natal, no período entre 1997 e 2000 (gestão da então prefeita Vilma de Faria), mais especificamente os Conselhos Municipais, Almeida afirma que:

[...] a tradição autoritária e centralizadora do exercício do poder permanece dificultando a adoção de medidas mais descentralizadas e democráticas por parte do executivo municipal. [Em Natal,] a partilha do poder de decisão ainda não é algo aceito com facilidade pela prefeita Vilma, o que tem dificultado a atuação dos Conselhos Municipais. A falta de vontade política para mudar as regras do processo decisório por parte da governante, principalmente por esta entender a participação da sociedade com uma participação puramente consultiva, resulta numa gestão em que os Conselhos foram formados apenas para cumprir uma determinação legal (ALMEIDA, 2001, p.75).

A configuração das políticas sociais de um município é fortemente influenciada tanto pela capacidade dos governos locais de imprimirem em suas estruturas administrativas mecanismos e práticas que favoreçam a relação Estado-sociedade, bem como a adoção de estratégias de planejamento e articulação intersetorial capazes de gerar melhores padrões de eficiência e eficácia dos serviços públicos. Partimos do pressuposto de que a conjugação destas duas dimensões exerce impacto direto sobre o perfil das políticas públicas empreendidas pelo poder municipal. Diante do grau de complexidade dos problemas que abatem municípios como Natal, não é suficiente que uma administração municipal seja capaz de gerir seus recursos de maneira eficiente e prover serviços de qualidade aos cidadãos, se tal processo não for construído em conjunto com a população. Da mesma forma, políticas públicas amplamente debatidas com os cidadãos somente alcançarão, de fato, seus objetivos se o governo tiver capacidade financeira e administrativa para levar a cabo a sua implementação.

No que tange aos recursos de planejamento urbano em Natal, já no início do século XX, o município esboçava algumas ações voltadas para a elaboração de planos urbanísticos,

tais como o Plano Polidrelli (1904) e o Plano Palumbo (1929). Esses planos sinalizavam uma tentativa de intervenção do Estado no espaço urbano, porém, não chegaram a se configurar enquanto Planos Diretores, ou seja, não traziam um conjunto de diretrizes voltado para a regulação e planejamento da intervenção urbanística, do uso e ocupação do solo, se limitando a uma “proposta de loteamento para uma área da cidade (bairros do Tirol e Petrópolis, antigo bairro da Cidade Nova) definida estrategicamente como área de expansão” (ATAÍDE, 1997, p. 99 e 101). Santos (1989) aponta que em 1974 e 1984 são elaborados dois Planos Diretores para a cidade de Natal, no entanto, uma vez imersos no contexto da ditadura militar, estes planos possuíam um caráter tecnocrático, autoritário e altamente segregador, onde parcelas significativas da população eram excluídas tanto social quanto territorialmente.

Iniciativas de caráter inovador vieram, a partir da década de 1990, com a elaboração do Plano Diretor de Natal (PDN) em 1994 (ver quadro 5), antecipando um conjunto de instrumentos que mais tarde seriam contemplados pelo Estatuto da Cidade, em 2001 (CLEMENTINO *et al.*, 2004). O processo de elaboração do plano, segundo Ataíde (1997), contou com a participação da população, uma vez que foram realizadas diversas reuniões nos bairros para discussão de seus princípios e objetivos. “O Plano Diretor, [...] resultou de um debate aberto entre alguns setores da sociedade e representou, desse modo, um momento importante em termos de avanços no processo de democratização da gestão urbana” (ATAÍDE, 1997, p. 173).

Quadro 5: Instrumentos inovadores do Plano Diretor de Natal/1994

INSTRUMENTOS	PRINCIPAIS AÇÕES
Fundo de urbanização (art.44)	Financiar planos, programas e projetos de cunho habitacional, saneamento e social.
Estoque de área edificável e outorga onerosa (art.46)	Permite controlar a oferta de áreas e a densidade hab. correspondente e cobrar taxas em caso de excessos.
Transferência de potencial construtivo (art.48)	Autorização para transferir potencial construtivo para áreas adensáveis.
IPTU progressivo (art.49)	Evitar o estoque de áreas para especulação
Consórcio imobiliário (art.51)	Permite acordos entre os setores público e privado, no sentido de viabilizar planos de urbanização.

Fonte: CLEMENTINO *et al.*, 2004.

Além disso, as especificações das ações que deveriam ser adotadas em relação às Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS) representavam um importante avanço no

enfrentamento da questão habitacional. Essas áreas são destinadas à produção, manutenção e recuperação de habitações de interesse social que, de acordo com os critérios estipulados pelo PDN, são destinadas à “família que vive em favelas, vilas e loteamentos irregulares ou que auferem renda inferior a 10 (dez) salários mínimos” (Plano Diretor de Natal, 1994, *apud* CLEMENTINO, 2004). No entanto, apesar das iniciativas de vanguarda do PDN, Clementino (2004) ressalta que, por não ter sido implantado em sua totalidade e não passar por processos contínuos de revisão (apenas alterações pontuais), o Plano não exerceu o impacto esperado. A autora aponta que:

Após dez anos de vigência o PDN/94 ainda não foi totalmente implementado. Seus instrumentos inovadores, apontados anteriormente, não foram aplicados plenamente, a exemplo do IPTU progressivo no tempo, da Outorga Onerosa, do Fundo de Urbanização, da Transferência de Potencial Construtivo e do Consórcio Imobiliário. [...] não foram dimensionados ou revistos os instrumentos que efetivamente poderiam enfrentar a problemática habitacional, tendo em vista os aspectos sociais; favelas, loteamentos irregulares e vilas continuaram seu processo de expansão alheias a estas modificações pontuais. Nestes últimos dez anos não foram avaliadas a eficácia e eficiência destes instrumentos, impossibilitando, dessa forma, aferir os seus resultados no que se refere ao pleno uso da “Função Social da Propriedade” (CLEMENTINO et al., 2004, p. 18).

Além do Plano Diretor, a Prefeitura de Natal, nos últimos anos, buscou elaborar planos estratégicos voltados para realização de diagnósticos da situação socioeconômica do município e suas potencialidades, de tal forma que as informações geradas por esses estudos servissem para orientar as ações do governo local por um determinado período. São exemplos desse tipo de iniciativa: O Plano Projeto Natal 2015 (elaborado em 2000); Mapeando a Qualidade de Vida em Natal (2003); Dinâmica e Características do Mercado de Trabalho em Natal/RN – uma contribuição à Política Municipal de Emprego e Renda (2005). O estudo de 2003, *Qualidade de Vida em Natal*, faz um esforço de desenvolver um índice de qualidade de vida (IQV) a partir de indicadores que abarcam a renda da população, o nível educacional e as condições ambientais “Partindo dos indicadores selecionados, a autora classifica e agrupa os bairros em três níveis de qualidade de vida: alto, médio e baixo; localizando as maiores carências existentes na cidade” (BARROSO, 2003, p. 4).

Vale mencionar que o documento intitulado *Natal: diretrizes e Estratégias para uma Cidade Saudável - plano integrado de ações municipais*, elaborado em 2004 durante a gestão

do prefeito Carlos Eduardo, é um dos primeiros a propor ações de caráter intersetorial²⁶. Contando, inicialmente, com a participação das Secretarias Municipais de Planejamento, Educação, Saúde, Trabalho e Assistência Social (além de grupos estudiosos e especialistas vinculados a outras instituições), o plano tinha como prioridade a integração das ações voltadas para a área social. Apesar do esforço em construir diretrizes sob a ótica da intersetorialidade, diversos secretários municipais ressaltaram que o objetivo maior do Plano, de integrar as várias áreas, não foi alcançado. Segundo a ex-secretária municipal de Saúde, Maria Aparecida de França Gomes (secretária do município durante 6 anos) “a interdisciplinaridade acontecia de forma muito frágil e por força, eu acho, da conjuntura, [...] ou por algum programa que obrigava essa intersetorialidade.” (GOMES, 2009). Na opinião da ex-secretária, ocorre que muitas vezes os programas demandam intersetorialidade (e, de fato, são intersetoriais em sua concepção), no entanto, eles não acontecem intersetorialmente. A fala da ex-secretária de Planejamento, também a respeito do Plano citado acima, segue essa mesma linha, expondo com detalhes as dificuldades enfrentadas, naquele momento, para se empreender ações conjuntas:

[A intersetorialidade] é difícil porque cada secretário acha que sua própria Secretaria é o seu próprio gueto [...]... eu posso dizer que o Plano em si, ele foi fragilizado [...]. A execução dele não deu para ser auferida. Agora, o projeto [de urbanização integrada]²⁷ lançado na apresentação, ele foi feito. Ele foi feito porque ele tinha a obrigação de ser feito, por causa da obrigatoriedade de liberação do recurso, porque as metas eram vinculadas, se você não trabalhasse em conjunto você não poderia auferir a verba da outra área junto à Caixa Econômica. Então você tinha que trabalhar em conjunto, mesmo que você não quisesse, você tinha que trabalhar em conjunto [...]. A gente tinha reuniões conjuntas, conseguimos reunir em um mesmo local todos os técnicos [...], esses técnicos tinham vínculo com suas Secretarias, nós tínhamos reuniões semanais com o prefeito e os secretários. [...]. O prefeito tinha que estar lá toda semana, porque mesmo assim a gente ainda tinha problema com algumas secretarias que não queriam liberar seus técnicos, era um problema sério em relação a isso. [...]. Eu acho que esse foi o único projeto que, assim, nesses quatro anos que eu participei, que cumpriu o que o Plano tinha elaborado. (LOPES, 2009).

²⁶ Intersectorialidade “entendida como mecanismo capaz de enfrentar a fragmentação das políticas setoriais no interior do aparato municipal, possibilitando maior eficácia e integração das políticas sociais e urbanas referenciadas no conjunto de demandas da população” (FILGUEIRAS, 2005, p. 6).

²⁷ O Plano Natal: diretrizes e Estratégias para uma Cidade Saudável - plano integrado de ações municipais contava com um total de 12 grandes programas, a fala da secretária se refere ao *Plano Natal do Futuro* (também denominado, de maneira informal, de “Programa Nossa Senhora da Apresentação”).

Vale ressaltar que a área de planejamento no município de Natal ainda apresenta sérias limitações, como por exemplo, a carência de um corpo técnico permanente²⁸ e qualificado, maiores investimentos em pesquisas e instrumentos para o acompanhamento das políticas municipais, ausência de medidas voltadas para a intersectorialidade e as recorrentes realocações de cargos comissionados (sem aparente intenção de aprimoramento da estrutura administrativa) etc. Todavia, se considerarmos desde o período de sua criação (em 2001), alguns avanços foram alcançados e, ainda que de maneira precária, a estrutura se tornou mais especializada e autônoma. Especializada porque ela deixa de acumular outras funções (como aquelas referentes à Previdência) para se ocupar unicamente dos aspectos ligados ao orçamento e planejamento. Autônoma porque, a partir de 2005, também passa a incorporar a área de finanças podendo, desta forma, garantir os recursos necessários para a implantação de suas propostas²⁹.

Essa fragilidade observada na área do planejamento da Prefeitura de Natal pode ser interpretada como causa e consequência de uma falta de articulação generalizada no âmbito da Prefeitura. Ao mesmo tempo em que o planejamento – entendido enquanto área estratégica para a promoção de ações conjuntas – não tem obtido sucesso na sua tentativa de articulação com as demais áreas, ela também é vítima do despreparo e da falta de cooperação por parte de diversas secretarias para implementar políticas amplas de caráter intersectorial.

Vimos, anteriormente, que Natal não sofreu, pelo menos, nos últimos 16 anos, grandes rupturas políticas e – guardando as devidas diferenças entre uma gestão e outra – podemos perceber um padrão razoável de continuidade em suas políticas sociais. No entanto, apesar de tal continuidade e dos grupos políticos que ocuparam a Prefeitura durante esses anos terem como “bandeira” a questão social, nos parece que estes grupos não compartilhavam de um mesmo projeto político e, portanto, não articulavam todo o conjunto das políticas sociais no sentido de se atingir a um objetivo mais amplo. Apesar do caráter limitado de nossa análise sobre a gestão das políticas sociais em Natal, nos arriscamos a sugerir que a falta de direção política (no sentido de se construir um projeto político amplo) tem refletido em uma séria desarticulação das políticas públicas e, conseqüentemente, dificultado o alavancamento de

²⁸ De acordo com a ex-secretária de Planejamento, Maria Virgínia Ferreira Lopes, no período em que ela esteve à frente da Secretaria (2005-2008), exceto os funcionários do departamento financeiro, havia apenas 2 técnicos do planejamento que pertenciam ao quadro permanente da Prefeitura. O restante dos técnicos era contratado e, portanto, a rotatividade desses cargos era consideravelmente elevada.

²⁹ Agradeço a Francisco Eduardo da Costa Júnior, ex-presidente da Comissão Permanente de Licitação da Secretaria Municipal de Administração de Natal, por me chamar a atenção para esse aspecto.

seus principais índices sociais e a alteração significativa do padrão de qualidade de vida de seus habitantes.

Belo Horizonte: avanços e retrocessos

Os diversos trabalhos que se propõem a discutir aspectos da gestão pública no município de Belo Horizonte (BOSCHI, 1999; CORREA, SILVA e ARAÚJO, 2002; ROCHA, 2005; ARAÚJO, 2007) citam a participação popular, a intersetorialidade e/ou o foco no território como dimensões que, de fato, norteariam as ações do poder municipal. Esses elementos estão, de certa forma, interligados e se influenciam mutuamente.

Implantado a partir da gestão do prefeito Patrus Ananias de Souza (1993-1996) do PT, o Orçamento Participativo (OP) de Belo Horizonte representa um dos principais mecanismos de participação popular do município e vem sendo realizado, desde 1994, pela Prefeitura até os dias atuais. Como aponta Boschi (1999), o modelo de OP praticado em Belo Horizonte se destaca pela permeabilidade da participação, onde associações populares, entidades representativas e, também, cidadãos avulsos podem fazer parte do processo. Desde sua primeira edição, o número de participantes tem sido expressivo, como podemos ver na tabela 6. Além disso, Boschi ressalta que, a partir do segundo ano, diante da crescente participação, os responsáveis também passaram a se preocupar com a qualidade dessa participação e optaram pela introdução de alguns critérios voltados para a distribuição mais equitativa dos recursos públicos. “De posse de informações mais precisas e detalhadas sobre a cidade, seria possível introduzir diretrizes de planejamento que evitassem a ‘captura’ do OP por lideranças ou grupos detentores de maiores recursos materiais e/ou políticos” (BOCHI, 1999, s/p).

Tabela 6: Participação no Orçamento Participativo em Belo Horizonte (1993-2000)

Ano	1993/94	1994/95	1995/96	1996/97	1997/98	1999/2000
Participação	15.216	26.823	36.508	31.795	19.418	21.175

Fonte: adaptado de Avritzer, 2005, p. 210.

Na medida em que o OP foi incorporado pela Prefeitura de Belo Horizonte como um mecanismo fundamental na definição dos investimentos públicos, a estrutura administrativa do município mostrou-se inadequada para as novas práticas que estavam sendo adotadas e, dessa forma, uma série de modificações foi sendo gradativamente realizada:

O OP exigiu importante esforço de adaptação do aparato público municipal para melhorar a capacidade de planejamento, produção e entrega de informação, definição de metodologia de interação com os moradores, capacitação dos recursos humanos. Deste modo, ele teve importante impacto modernizador na administração municipal, pois exigiu superar dificuldades técnicas e gerenciais, melhorar rotinas internas e adequar estrutura, além de incrementar a *accountability* do poder público municipal (FILGUEIRAS, 2005, p. 04)

Em que pese o caráter altamente democrático e inovador assumido pelo OP de Belo Horizonte, Azevedo e Mares Guia (2005) nos alertam para o volume limitado de verbas destinado à sua execução uma vez que os valores se mostram relativamente baixos se considerarmos o porte do município. Segundo os autores, a proposta inicial da Prefeitura era destinar 5% de sua receita própria, todavia, em 1995, os gastos com o OP corresponderam a 3,9% da receita, sendo que, do total de investimentos sociais da Prefeitura, naquele ano, somente 2,8% foram para o OP. Em 1997, 6% da receita arrecadada foi para o OP, porém apenas 2,2 % dos gastos sociais foram discutidos com a população. Em 1998, esses índices foram respectivamente: 3,4% e 2.3% (AZEVEDO e MARES GUIA, 2005).

A partir de 2000, o processo de seleção das obras a serem contempladas pelo OP passou a levar em conta o componente territorial. Isto é, 50% dos recursos é dividido igualmente entre as nove regionais e os outros 50% de recursos disponíveis são distribuídos de acordo com a classificação da Regional no Índice de Qualidade de Vida Urbana (IQVU)³⁰, onde as regiões com os piores índices recebem a maior quantidade de recursos (AVRITZER, 2004). Nota-se que o território assume uma dimensão primordial para se pensar as políticas públicas do município, sendo o IQVU o instrumento utilizado para direcionar uma redistribuição mais equânime dos recursos públicos (NAHAS, 2001).

Ao optar pelo enfoque territorial, ao invés da tradicional perspectiva baseada em ações setoriais, a Prefeitura propõe-se ao desafio de tratar as demandas sociais de maneira intersetorial, pois, eleger um território como foco central de atuação implica em identificar e buscar soluções para o conjunto de problemas circunscritos naquele local. As reformas administrativas realizadas em 2001 e 2005 refletem esta tentativa de se construir uma

³⁰ O IQVU é composto por 75 indicadores georreferenciados, que buscam expressar a distribuição intra-urbana da oferta de serviços e recursos urbanos relacionados aos setores de: Abastecimento, Assistência Social, Cultura, Educação, Esportes, Habitação, Infra-estrutura, Meio Ambiente, Saúde, Segurança e Serviços Urbanos (NAHAS, 2001). Posteriormente, a partir da experiência adquirida com a elaboração IQVU, também foi desenvolvido o Índice de Vulnerabilidade Social (IVS), já citado nesse trabalho.

estrutura organizacional voltada para a integração das diversas áreas da Prefeitura, bem como, favorecer a aproximação entre o poder público e a população através de mecanismos de descentralização intramunicipal. A reforma de 2001 (Lei N.º

8.146/00) foi bastante ampla e buscou compatibilizar as estruturas territoriais (ou seja, a divisão na forma de regionais) com as estruturas setoriais da área de planejamento. Já a reforma de 2005 (através da Lei de Estrutura Organizacional) foi mais restrita e buscou fazer adequações ao processo iniciado em 2001. Desta forma, as nove regionais que compõem o município foram alçadas à condição de *Secretarias Municipais da Coordenação da Gestão Regional*, recebendo maior autonomia (política, financeira e administrativa) para implantar as ações que partem do núcleo central da Prefeitura (composto pelas Secretarias de Coordenação e pelas Secretarias Setoriais). Com isso, constituiu-se:

[...] uma estrutura de ação matricial, através de uma lógica de centralização-descentralização onde se combinam a centralização de informações e do processo de formulação, coordenação e acompanhamento de políticas públicas com a descentralização das responsabilidades de execução, gestão e implementação das mesmas (CORREA, SILVA e ARAÚJO, 2002, p. 12).

A gestão das políticas sociais de Belo Horizonte, em 2006, estava submetida a este conjunto de diretrizes, sendo que as ações empreendidas nas nove Regionais eram diligenciadas por um conjunto de oito órgãos, a saber: Secretaria Municipal de Políticas Sociais (que abarca as Secretarias Adjuntas de Abastecimento, Assistência Social, Direitos de Cidadania e Esportes), Secretaria Municipal de Educação, Secretaria Municipal de Saúde e a Fundação Municipal de Cultura (SALEJ, 2007). Além disso, também foi criada a Câmara Intersetorial de Políticas Sociais (CIPS) com o objetivo de garantir maior interação entre os gestores desses órgãos e, com isso, fortalecer o caráter intersetorial que a Prefeitura tem buscado promover nos últimos anos.

Um exemplo concreto da tentativa da Prefeitura de Belo Horizonte em implementar ações intersetoriais, com foco na territorialidade e na participação popular, é o programa *BH Cidadania*. De acordo com Filgueiras (2005), o projeto piloto desta proposta foi implementado em 2002 (e até o momento dessa pesquisa continuava em vigor) em nove áreas do município, fortemente marcadas pela vulnerabilidade social. O programa tem como foco as famílias em situação de extrema pobreza e risco social, a partir desse critério, são definidas áreas prioritárias onde é elaborado um Plano Global Específico, destinado a articular ações para a promoção de infra-estrutura urbana e intervenções na área social. De acordo com

Filgueiras (2005), essa iniciativa tem enfrentado sérias dificuldades para concretizar suas propostas:

O desenho do programa apostava na implantação da estrutura de gestão regional decidida com a reforma administrativa. Contudo esta não ocorreu da forma prevista e os fluxos não operaram devidamente. A intervenção se ressentiu da definição pouco precisa de seus objetivos de impacto e componentes, bem como da fraca capacidade de coordenação intersetorial e de execução no âmbito das administrações regionais. Outra debilidade decorreu do insuficiente envolvimento com o programa dos setores de saúde e educação com o programa e sua lógica de focalização em áreas de maior vulnerabilidade social em cada uma das regiões do município. É importante destacar que desde sua criação o BH Cidadania passou por vários responsáveis pela sua gestão. Havendo sido concebido na Secretaria de Planejamento do município e estado inicialmente sob a responsabilidade deste órgão, o Programa posteriormente passou a ser gerido pela Secretaria de Coordenação Municipal de Políticas Sociais. Houve uma fase em que o Programa deixou de ser acompanhado pelo nível de maior hierarquia da administração municipal e ficou a cargo da Secretaria de Assistência Social.(FILGUEIRAS, 2005, p. 7-8)

Além desses aspectos já mencionados, Salej (2007) também ressalta que uma peculiaridade da gestão das políticas sociais em Belo Horizonte é que, dentre o conjunto de secretarias que foram incorporadas como pertencentes à Secretaria Municipal de Políticas Sociais, a área de habitação não foi incluída. A autora explica que a habitação, apesar de pertencer ao *hall* de direito sociais estabelecidos pela Constituição de 1988, compõe o conjunto de políticas urbanas do município, o que implica em um esforço recorrente para conjugar essas duas áreas (social e urbana). Outro aspecto que merece destaque é a questão do abastecimento. Salej (2007) aponta que, desde 1993, essa temática vem adquirindo cada vez mais espaço dentro da Prefeitura ganhando, inclusive, status de Secretaria Municipal Adjunta de Abastecimento. Ao invés de se restringir ao fornecimento de alimento, há uma tentativa de articular essa área com a política econômica do município através da regulação do mercado de alimentos e criação de parcerias voltadas para geração de emprego e renda (SALEJ, 2007, p. 69-70).

A maneira como as políticas sociais de um dado município se estrutura também são reflexo de suas escolhas no âmbito da gestão pública. Vimos que Natal e Belo Horizonte, encontraram maneiras próprias de lidar com os crescentes desafios que foram sendo impostos às suas administrações. De que maneira poderíamos agrupar o conjunto de políticas sociais

destes municípios? O capítulo seguinte nos fornecerá, justamente, os elementos teóricos que irão nos orientar nessa tentativa de construção de uma tipologia para estas políticas.

CAPÍTULO 3 – A PROPOSTA DE NANCY FRASER PARA SE PENSAR A JUSTIÇA SOCIAL NA CONTEMPORANEIDADE

Sabendo-se que o presente trabalho propõe-se a investigar a percepção dos gestores das políticas sociais municipais a respeito das injustiças que tais políticas visam remediar, é fundamental esclarecermos sob qual perspectiva teórica iremos tratar a noção de justiça social. A discussão será baseada primordialmente nas idéias desenvolvidas pela teórica feminista Nancy Fraser (1996, 1999, 2001, 2005a, 2005b, 2007b). Essa autora tem empreendido, no âmbito da corrente denominada “Teoria Crítica”³¹, uma série de trabalhos a cerca da justiça social no mundo contemporâneo, dessa forma, seu esforço teórico está voltado, principalmente, para os dilemas que envolvem as questões políticas práticas que emergem do contexto social atual (FRASER, 1999).

3.1 - O Paradigma Tridimensional da Justiça

As “teorias da justiça” foram, principalmente nos anos de 1970 e 80, dominadas por autores vinculados à tradição liberal, sendo John Rawls (1971) um de seus representantes mais influentes. Para esse autor a noção de justiça está atrelada à idéia de equidade, ou seja, distribuição equânime tanto de recursos materiais (riqueza, renda, etc.) quanto imateriais (direitos, oportunidades, poder, etc.). De maneira geral, Rawls representa toda uma corrente de pensadores que vêem na liberdade e na igualdade os elementos centrais para a construção de uma sociedade justa. Matos e Cypriano resumem o olhar de alguns dos principais autores que adotam este discurso:

³¹ Pode-se dizer que Teoria Crítica refere-se à “designação aplicada, de forma, específica, à tendência filosófica característica da escola de Frankfurt. Esta escola descende filosoficamente de Hegel e de Marx, e considera as imperfeições sociais e culturais como carências de racionalidade, comparando-as com um ideal para o qual o progresso da razão tenderia – progresso que se caracterizaria nas organizações sociais puras e não-distorcidas. A Teoria Crítica procede dialeticamente, isto é, por meio da procura de “contradições” em organizações sociais onde, por exemplo, certos grupos são sistematicamente excluídos da área do poder ou do livre acesso à informação que estrutura o debate racional. (BLACKBURN, Simon. Dicionário Oxford de filosofia. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1997, p. 380).

Cada uma dessas correntes conceituou a natureza das injustiças socioeconômicas à sua própria forma: John Rawls via a justiça como uma escolha justa entre aqueles princípios que governam a distribuição dos bens primários; Ronald Dworkin, por sua vez, firmava que a justiça requer igualdade de recursos, e Amartya Sen via que a justiça social teria passado a requerer que se assegurassem aos indivíduos iguais capacidades (*capabilities to function*). Todas estas proposições teóricas a respeito da justiça social denunciam um comprometimento explícito com as dimensões morais do igualitarismo (MATOS e CYPRIANO, 2009, p. 12).

A partir do final dos anos 1980, esse debate assume novos contornos. A emergência das lutas empreendidas pelos “novos” movimentos sociais (especialmente nos EEUU): feminista, de direitos civis, do negro, do homossexual, pacifista, ambiental etc., deixavam a percepção de que apenas as teorias democráticas (especialmente as de cunho estritamente liberal) não estavam dando conta de operar com as profundas clivagens e desigualdades (de gênero, raça, sexualidade, idade/geração etc.) existentes no mundo. Ou seja, as teorias liberais democráticas – que evocavam a igualdade como seu princípio fundante – conviviam e mostravam-se totalmente compatíveis com profundas desigualdades. Diante desse contexto passam a ganhar fôlego as críticas feitas pelos comunitaristas e o debate em torno da justiça social é retomado sob a perspectiva do reconhecimento. Esse último entendido enquanto “relação recíproca ideal entre os sujeitos na qual cada um vê ao outro como um seu igual, mas também como separado e diferente de si (FRASER, 2003, p. 10 apud MATOS e CYPRIANO, 2009, p. 15)”. Portanto a injustiça, no mundo atual, estaria muito mais relacionada à falta de reconhecimento político-identitário do que às questões de cunho redistributivo.

Como podemos perceber pelo que foi dito acima, os debates em torno do termo *justiça* envolvem um conjunto de questões político-filosóficas, morais e subjetivas que são complexas, o que muitas vezes desencorajam o seu enfrentamento. Todavia, Nancy Fraser aceita o desafio de abordar dilemas que envolvem as relações pouco óbvias entre moralidade e ética, entre o correto e o bem, tal como, entre justiça e a “boa vida”³² (FRASER, 2007b). A autora propõe-se a desenvolver um arcabouço teórico que seja capaz de suprir aquelas que, em sua concepção, são as principais insuficiências dessas duas vertentes que tratam da justiça

³² Aqui no sentido platônico, associada à noção de “bem”.

social no contexto anglo-saxônico e europeu, a saber, a vertente distributiva e a culturalista (que também poderia ser chamada de vertente multiculturalismo ou comunitarismo).

O discurso sobre justiça social, especialmente os estritamente associados às distintas correntes do liberalismo, durante muitos anos foi pautado pelas noções de redistribuição e equidade econômica, de tal maneira que as desigualdades sociais eram associadas exclusivamente às diferenças no âmbito da estrutura de classes da sociedade capitalista. As reivindicações, portanto, giravam em torno de políticas distributivas, visando a uma maior igualdade econômica entre as classes sociais. Todavia, a emergência, no final do século XX, de movimentos voltados para a reivindicação identitária, ou seja, para o reconhecimento cultural, inaugura um amplo leque de novas demandas que passam a compor as lutas políticas da sociedade contemporânea. Segundo Fraser, no contexto “pós-socialista” tais lutas seriam pautadas fundamentalmente pelo “reconhecimento da diferença”, tais como aquelas que se referem à nacionalidade, etnicidade, “raça”, gênero e sexualidade (FRASER, 2001). Seriam exemplos desses diversos tipos de reivindicação: as disputas por autonomia política na região dos Balcãs (sendo a guerra do Kosovo, na década de 1990, um exemplo emblemático); o movimento zapatista no México e os levantes populares indígenas da Bolívia envolvendo, dentre outras coisas, protestos contra a discriminação deste segmento da população; a luta do movimento negro americano pelo reconhecimento dos direitos civis, principalmente durante a década de 1960; durante esse mesmo período, a emergência dos movimentos feministas contra as desigualdades de sexo/gênero; e, a partir da década de 1970, o surgimento dos movimentos LGBT (lésbicas, *gays*, bissexuais e transgêneros) em prol de ações afirmativas envolvendo a diversidade de experiências do âmbito da sexualidade.

Alguns episódios recentes apontam, ainda, para como as disputas por reconhecimento têm marcado o contexto brasileiro. São exemplos aqui no Brasil destas transformações políticas, os casos da polêmica em torno da criação de políticas de cotas para estudantes negros ingressarem nas universidades públicas do país, bem como, as reivindicações dos movimentos indígenas em torno do embate para a demarcação de terras indígenas³³.

³³ O recente caso da demarcação do território conhecido como Raposa/Terra do Sol expôs ao país as dificuldades encontradas pela comunidade indígena para obter reconhecimento tanto por parte da sociedade quanto pelas autoridades estatais. O processo oficial de reconhecimento desse território indígena envolveu uma série de conflitos tanto com as populações de produtores rurais (arrozeiros) que ocupavam o território e se recusavam a abandoná-lo, como também com membros do Exército brasileiro que se opunham a concessão das terras aos índios. A luta pela demarcação desse território se estendeu por mais de uma década, porém, somente em março de 2009 o Supremo Tribunal Federal concedeu a sentença final. Como aponta Araújo (2009), “o STF decidiu em favor dos índios, determinando prazo para a desocupação da área. A decisão pôs uma pá de cal sobre os

A autora aponta que tanto o declínio das idéias e das experiências comunistas ao redor do mundo, por um lado, quanto, de modo correlato, a ascensão do neoliberalismo, favorecem essa “troca da redistribuição para o reconhecimento” (FRASER, 2005a), sendo tal experiência parte de uma transformação histórica mais ampla e associada à globalização. Tendo em vista que o comunismo atribuía grande relevância às questões de caráter distributivo em detrimento das demandas por reconhecimento, pode-se dizer que o enfraquecimento das idéias comunistas, no final da década de 1980, ampliou as possibilidades para que as reivindicações por reconhecimento ganhassem mais espaço. Ao mesmo tempo, a emergência das idéias neoliberais também contribuía para que as políticas redistributivas perdessem espaço diante da propagação das noções de estado-mínimo e auto-regulação do mercado (FRASER, 2005a). Agregue-se a estas experiências, ainda, o fato de que as teses liberais capitalistas passaram a ser desafiadas pela emergência destas lutas por reconhecimento político-identitário, sendo igualmente desafiadas então a construir referências teóricas que enfrentassem, com fôlego, tais novas estruturas de reivindicações políticas. O fato de que as demandas por reconhecimento venham adquirindo papel central nas sociedades contemporâneas não implica, no entanto, que as reivindicações por redistribuição tenham perdido o sentido ou tenham sido superadas. Os padrões de desigualdade socioeconômicos têm persistido e mesmo se exacerbado ao longo dos séculos XX e XXI.

A autora acredita que essa guinada a favor do reconhecimento ocorreu de maneira equivocada, pois, teria se dado em detrimento das reivindicações por redistribuição. Fraser (2001) afirma que tanto as injustiças econômicas quanto as de cunho cultural não podem ser ignoradas diante da diversidade de demandas que as sociedades contemporâneas apresentam. Diante disso, ela afirma que as demandas por justiça social hoje se mostram mais complexas, pois, os déficits históricos de desigualdades sociais agora vêm associados às demandas por reconhecimento identitário/cultural.

Diante desse quadro, Fraser faz uma releitura do conceito de “reconhecimento” – desfazendo a tradicional associação entre reconhecimento e identidade – para em seguida lançar mão de uma concepção mais ampla de justiça, baseada no critério normativo de

argumentos contrários, reconhecendo que a demarcação de terras indígenas é um imperativo nacional decorrente da necessidade de o País preencher seus hiatos civilizatórios, celebrando pactos de paz com segmentos sociais que historicamente tiveram seus direitos negados”. (ARAÚJO, Ana Valéria. A destruição como desforra. Trecho de artigo publicado no jornal *O Estado de São Paulo* em 03/05/2009. Disponível em <<http://www.socioambiental.org/inst/esp/raposa/?q=node/548>> Acesso em: outubro de 2009.)

*paridade de participação*³⁴. A autora demonstra, então, que tanto injustiças distributivas, relacionadas à estrutura econômica, quanto desigualdades dos padrões de reconhecimento cultural, levam a situações de não-paridade de participação social e, dessa forma, se configuram em situações de injustiça.

Essa concepção bidimensional da justiça foi defendida pela autora em diversos trabalhos e, apesar de continuar considerando tal abordagem pertinente, a partir especialmente do debate estabelecido com outra feminista importante – Iris Marion Young (ver FRASER, 1989a; YOUNG, 2000b [1990]) – ela reformula suas considerações e acrescenta um terceiro elemento que vai se referir propriamente à dimensão política. Essa última é destacada no sentido de que seria no âmbito da política que se determinaria os estágios nos quais as lutas por distribuição e reconhecimento são empreendidas. Além de determinar os critérios que definem *quem* conta enquanto membro (pertencimento social), isto é, quem são aqueles que podem reivindicar uma distribuição justa e uma representação recíproca, a política também determinaria as regras que dizem *como* e *quando* as reivindicações entram em pauta e como seriam julgadas. A autora aponta que, uma vez que a dimensão política estaria centrada em aspectos voltados para pertencimento a uma comunidade política e a procedimentos, ela se referiria, portanto e principalmente, à questão da representação (FRASER, 2005b). Dessa forma, configurar-se-ia injustamente uma situação de *má-representação* quando as formas de inserção ou as regras decisórias funcionassem para, equivocadamente, negar a algumas pessoas, em situações de interação social, a possibilidade de participarem politicamente e em pé de igualdade com as outras.

Mesmo que a autora tenha incorporado a participação como mais um elemento da sua teoria da justiça, nosso trabalho estará focado e baseado, fundamentalmente, na proposta bidimensional de Nancy Fraser, restringindo-nos, portanto, a investigar a partir das políticas sociais, aquelas principais experiências de injustiça relacionadas exclusivamente à redistribuição e ao reconhecimento. Iremos discorrer, primeiro, sobre as principais tensões entre as teorias distributivas e culturalistas para, em seguida, apontarmos para a “compatibilização” que Fraser propõe no sentido da superação deste impasse.

³⁴ Mais adiante esse conceito será apresentado de maneira mais detalhada.

3.2 - Redistribuição moral e Reconhecimento ético: superando a divergência de paradigmas

As reivindicações por redistribuição e reconhecimento, nos últimos tempos, vêm sendo dissociadas umas das outras, tanto no plano prático (dos movimentos sociais) quanto no âmbito acadêmico (teorias). Uma das conseqüências teóricas é a percepção de que a justiça social passou a ser vista como uma questão de redistribuição OU de reconhecimento, assumindo, em determinadas circunstâncias, um caráter extremamente polarizado:

Alguns proponentes da redistribuição entendem as reivindicações de reconhecimento das diferenças como uma “falsa consciência”, um obstáculo ao alcance da justiça social. Inversamente, alguns proponentes do reconhecimento rejeitam as políticas redistributivas por fazerem parte de um materialismo fora de moda que não consegue articular nem desafiar as principais experiências de injustiça. (FRASER, 2007b, p.103)

As teorias distributivas e as culturalistas, ao assumirem que justiça social é uma questão de distribuição OU reconhecimento, estariam negligenciando parte significativa do problema, pois não necessariamente uma melhor distribuição dos recursos econômicos vai gerar reconhecimento, ou um maior reconhecimento leva a melhores padrões redistributivos. Segundo Fraser, para se alcançar, de fato, a justiça social seria fundamental que estas duas dimensões fossem trabalhadas simultaneamente³⁵. Segundo a autora, são quatro os pontos de maior divergência entre essas duas dimensões (FRASER, 1996). Elas:

- Assumem diferentes concepções de justiça: enquanto uma se associa à idéia de maior eüidade econômica, a outra se relaciona à noção de reconhecimento;
- Cada uma propõe um tipo diferente de “remédio” para as injustiças sociais: enquanto que para a primeira dimensão (associada às desigualdades econômicas), a solução para as injustiças seriam as políticas distributivas, para a segunda (vertente culturalista), as políticas afirmativas (voltadas para a valorização de identidades desrespeitadas, reconhecimento e valorização da diversidade cultural) seriam a solução;

³⁵ Como já foi dito, recentemente a autora incorporou um terceiro elemento, a representação, que para alcançar a justiça social, deve ser tratado também de maneira simultânea com as duas dimensões aqui já citadas

- Cada uma possuiria concepções diferentes a respeito de quem são as coletividades que estariam submetidas às injustiças: para os distributivistas as coletividades associadas às classes sociais exploradas ou subordinadas (no sentido marxista) seriam o alvo das injustiças, e para os culturalistas os grupos sociais que veriam tolhida sua possibilidade de alcançar determinado status na sociedade (no sentido weberiano, associado a honra, prestígio, estima) é que sofreriam as maiores injustiças;
- Assumem compreensões distintas acerca das diferenças grupais. As políticas redistributivas veriam as diferenças entre os grupos como injustas e, portanto, buscariam eliminar tais diferenças ao invés de reconhecê-las (numa perspectiva igualitarista). As políticas de reconhecimento, por sua vez, tratariam tais diferenças ou como resultado de uma subordinação cultural (as diferenças pré-existentes de um grupo sendo negativamente colocadas em uma hierarquia ou escala valorativa) ou como um mecanismo de discriminação, onde seriam atribuídas características negativas (previamente inexistentes) a determinados grupos. Nesses dois últimos casos, as soluções seriam, respectivamente, valorizar as diferenças que estão sendo subordinadas e desconstruir os termos/discursos que, maliciosamente, atribuem características negativas a um dado grupo.

Diante destes quatro impasses, a princípio, nos pareceria extremamente improvável que essas duas dimensões conseguissem se referir a um único aspecto simultaneamente, ou seja, que pudessem “falar uma mesma língua”. Como aponta Fraser, a dificuldade de compatibilizá-las esbarra em questões filosóficas bastante complexas, pois elas se baseiam em paradigmas filosófico-normativos distintos. Enquanto uma está centrada na noção de moral em Kant, a outra, por sua vez, está associada à ética em Hegel.

Diante deste embate, a autora sai em defesa de um conceito de justiça que realmente possa levar em conta tanto a redistribuição quanto o reconhecimento. Para isso ela argumenta que seria necessário tratar as reivindicações por reconhecimento como sendo reivindicações por justiça, do ponto de vista mais da moral kantiana e menos da ética hegeliana.

A teoria moral de Kant representou um marco fundamental para o pensamento ético moderno, pois, ao contrário de se basear no desejo divino ou no sentimento moral, Kant associava ética à autonomia da razão (WOOD, 1993). Ele estabeleceu uma clara distinção entre o que seria uma teoria baseada no interesse próprio ou na prudência racional, daquelas

teorias baseadas no que seria moralmente correto ou virtuoso. A noção de moral em Kant está antes associada à razão do que às dimensões valorativas (padrões de atribuição de valor). Segundo Kant, os homens devem agir moralmente/racionalmente, ou seja, suas ações deveriam ser baseadas em leis, mais especificamente, nas leis da razão: “agir moralmente porque isto é racional, dirá Kant, e não porque é útil para sociedade, para a conservação da vida ou porque é o que supomos que Deus espera dos homens” (NAHRA, 2008, p. 25).

De acordo com Wood (1993), os trabalhos de Hegel, produzidos a partir de 1802, começam a se opor à noção de “moralidade” kantiana, por uma perspectiva de “vida ética”. Para Hegel, ao contrário do que afirma Kant, a noção de dever não se originaria de reflexões morais abstratas (como a razão) e sim de relações sociais concretas, vividas em uma determinada ordem social. Seria a partir de valores culturalmente estabelecidos que o indivíduo pautaria as suas ações e desenvolveria, por sua vez, a sua identidade. Agir eticamente, de acordo com Hegel, seria agir de acordo com as regras estabelecidas pela comunidade em que se estaria inserido:

É hoje uma prática comum na filosofia moral distinguir questões de justiça de questões da boa vida. Interpretando as primeiras como um problema do que é o “correto” e as segundas como um problema do que é o “bem”, a maioria dos filósofos alinha a justiça distributiva com a *Moralität* (moralidade) kantiana e o reconhecimento com a *Sittlichkeit* (ética) hegeliana. Esse contraste é, em parte, uma questão de perspectiva. Normas de justiça são pensadas como universalmente vinculatórias; elas sustentam-se independentemente do compromisso dos atores com valores específicos. Reivindicações pelo reconhecimento da diferença, ao contrário, são mais restritas. Por envolverem avaliações qualitativas acerca do valor relativo de práticas culturais, características e identidades variadas, elas dependem de horizontes de valor historicamente específicos que não podem ser universalizados. (FRASER, 2007b, p. 104)

A idéia da autora consiste, então, em submeter a dimensão do reconhecimento a padrões mais universalistas vinculados à filosofia moral de Kant e afastá-la da exclusividade de associação às noções vinculadas à ética hegeliana. A estratégia central de Fraser para tratar a questão do reconhecimento a partir desse novo ângulo seria a de romper com a noção de “identidade” (FRASER, 2007b). Em geral, quando se fala em políticas de reconhecimento automaticamente nos remetemos às “políticas de identidade” que visam valorizar a cultura de um determinado grupo. De acordo com a autora, esse tipo de política geraria efeitos perversos, tais como: a imposição de uma identidade grupal, o enclausuramento de grupos e o

favorecimento de formas repressivas de comunitarismo (pois podem reforçar a dominação interna). Na tentativa de se livrar de tais “efeitos perversos” que a noção de identidade carregaria, Fraser passa a propor que o reconhecimento seja visto mais como uma questão de *status social*:

Entender o reconhecimento como uma questão de *status*, significa examinar os padrões institucionalizados de valoração cultural em função de seus efeitos sobre a posição relativa dos atores sociais. Se e quando tais padrões constituem os atores como parceiros, capazes de participar como iguais, com os outros membros, na vida social, aí podemos falar de *reconhecimento recíproco* e igualdade de *status*.(FRASER, 2007b, p. 108)

Fica claro, portanto, que a proposta de Fraser se distancia de modo significativo das tradicionais teorias do reconhecimento – representadas principalmente pelos trabalhos de Charles Taylor e Axel Honneth (2003) – que, recorrentemente associam reconhecimento à noção de pertencimento comunitário e de identidade (seguindo estritamente uma via filosófica hegeliana). Para estes autores, uma vez que a construção da identidade se dá a partir de processos relacionais (pautados nas interações subjetivas) – onde o indivíduo passa a se perceber e se reconhecer quando interage e se contrapõe diante do outro – seria fundamental que houvesse o reconhecimento mútuo, recíproco entre os sujeitos. O desenvolvimento saudável e autônomo de cada sujeito dependeria, mas não exclusivamente, das interações que ele estabelece com o seu meio social:

[...] nossa identidade é particularmente formada pelo reconhecimento ou por sua ausência, ou ainda pela má impressão que os outros têm de nós: uma pessoa ou um grupo de pessoas pode sofrer um prejuízo ou uma deformação real se as pessoas ou a sociedade que o englobam remetem-lhe uma imagem limitada, aviltante ou desprezível dele mesmo. O não-reconhecimento ou o reconhecimento inadequado podem causar danos e constituir uma forma de opressão, que a alguns torna prisioneiros de uma maneira de ser falsa, deformada e reduzida (TAYLOR, 1992, pp. 41-42 *apud* NEVES, 2005).

A maneira como o indivíduo seria percebido pelos outros influenciaria diretamente no processo de formação e reconhecimento da sua própria identidade. Esta concepção de reconhecimento é pautada numa perspectiva ética, pois alega que a falta de reconhecimento impediria o sujeito de desenvolver sua intersubjetividade plena, prejudicando ou danificando

a construção de sua auto-identidade, impedindo-o de construir uma imagem positiva de si mesmo e, por fim, de alcançar a auto-realização e a boa vida.

A fim de se evitar esse tipo de associação entre reconhecimento e identidade, Fraser assume que o não reconhecimento seria moralmente injusto, ou seja, seria errado, porque se constitui numa forma de subordinação institucionalizada – e, portanto, numa séria violação de justiça. Segundo essa perspectiva, a noção de injustiça estaria associada ao fato de que determinados indivíduos e grupos estão subordinados a um conjunto de padrões institucionalizados de valoração cultural, “de cujas construções eles não participaram em condições de igualdade, e os quais depreciam as suas características distintivas ou as características distintivas que lhes são atribuídas” (FRASER, 2007b, p. 112).

Ao acomodar as concepções de justiça distributiva e justiça por reconhecimento em um mesmo arcabouço teórico – dizendo que ambos se referem a uma mesma questão moral, no sentido kantiano do termo – Fraser proporciona a base filosófica comum para o debate, ou seja, as discussões passam a ser feitas no sentido de se identificar se determinada injustiça, seja ela econômica ou cultural, seria racionalmente “correta” ou não.

3.3 - Justiça como paridade participativa

A autora, tendo demonstrado que o reconhecimento também pode ser abordado sob uma perspectiva moral, interroga-se a respeito das possíveis relações existentes entre reconhecimento e redistribuição. Um poderia ser reduzido ao outro? Isto é, políticas distributivas seriam suficientes para suplantar, tanto injustiças econômicas quanto culturais (e vice versa)? A resposta de Fraser a essa pergunta é um sonoro “não”. Ela sugere, então, que se deva proceder à tentativa de identificar quais seriam as circunstâncias em que as políticas de reconhecimento e de redistribuição se apoiariam (no sentido de superar suas respectivas injustiças) e quando elas levariam ao enfraquecimento uma da outra (quando o alcance do objetivo de uma implicaria no agravamento da outra). Uma melhor compreensão destas questões nos permitiria investigar, com mais clareza, quais políticas de reconhecimento se adéquam à igualdade social e quais os efeitos que tais políticas teriam sobre a igualdade.

Cabe esclarecer que a autora entende por injustiça socioeconômica aquelas que estão enraizadas na estrutura político-econômica da sociedade, tais como: a exploração; a marginalização econômica e a privação. As injustiças de caráter cultural ou simbólico, por sua vez, estão ligadas a padrões sociais de representação, interpretação e comunicação e, como

seus principais exemplos, teríamos: a dominação cultural, o não-reconhecimento e o desrespeito. Mesmo a autora adotando, durante toda a explanação de sua teoria, uma clara distinção entre injustiça econômica e injustiça cultural, ela esclarece que tal divisão se daria meramente por motivos analíticos, estando ciente de que, na prática, estas duas esferas “normalmente estão imbricadas, dialeticamente, reforçando-se mutuamente” (FRASER, 2001, p. 251), de tal forma que as práticas econômicas possuem uma dimensão cultural, bem como as práticas culturais têm também a sua faceta econômica.

Algumas normas culturais institucionalizadas pelo Estado e existentes na economia desfavorecem, por exemplo, as mulheres. Pode-se levantar aqui, com o exemplo, o caso das regras para aposentadoria que favorecem aqueles que trabalham, sem interrupção, durante um período mais longo. Considerando que mulheres, em geral, se ausentam do mercado de trabalho em função de períodos de gravidez (e nem sempre retornam somente poucos meses depois), essa regra claramente as prejudica. Do mesmo modo, uma norma cultural institucionalizada pela economia, que também pode ser compreendida como prejudicial à mulher, diria respeito àquelas atividades, essenciais à reprodução da força de trabalho, que, porém, não são efetivamente remuneradas e recaem, como um ônus a mais, sobre o sexo feminino (por exemplo, atividades domésticas fundamentais para a manutenção das atividades cotidianas) (FRASER, 1996). As desvantagens econômicas decorrentes de padrões culturais como esses, de um modo geral, costumam dificultar a participação das mulheres em pé de igualdade no processo de “fabricação da cultura em esferas públicas e no cotidiano” (FRASER, 2001). Essas duas situações tanto possuem dimensões culturais quanto estão diretamente ligadas à economia. Quando vistas como duas dimensões estritamente separadas, economia e cultura, elas passam a ser encaradas também como duas lutas políticas sem associação, onde uma em nada estaria ligada à outra. Todavia, Fraser (1996) afirma que essa dissociação termina por reproduzir o tipo de situação que queremos superar. A afirmação ou a manutenção de tal dualismo, portanto, não seria a solução e sim um sintoma do problema.

Em geral, é possível notar que as teorias da justiça distributiva não conseguem incorporar, de maneira adequada, as reivindicações por reconhecimento. Mesmo tais teorias admitindo a importância de dimensões como o auto-respeito e o valor moral das pessoas, elas ainda assumem uma visão reduzida do que seria a igualdade de *status* (no sentido que foi apresentado anteriormente e está na base das considerações de Fraser). De acordo com essas abordagens, vinculadas principalmente ao pensamento de John Rawls (2002 [1971], 2000 [1995]) e Donald Dworkin (2000 [1985], 2005 [2002]) – alinhados à vertente do liberalismo e

do liberalismo igualitário – a justa distribuição de recursos e direitos seria suficiente para bloquear o não-reconhecimento. No entanto, Fraser destaca que “nem toda ausência de reconhecimento é um resultado secundário da má distribuição ou da má distribuição agregada à distribuição legal” (FRASER, 2007b, p. 116).

Para exemplificar como padrões institucionalizados de valoração cultural poderiam impedir a paridade de participação na vida social independentemente da redistribuição de recursos, a autora cita o caso de um banqueiro de Wall Street, afro-americano, que não consegue pegar um taxi. Podemos citar ainda o episódio envolvendo o professor de Harvard (Henry Louis Gates Jr.) que ao tentar entrar em sua própria residência, em um bairro de classe média nos EUA, foi preso e acusado de ter arrombado o local³⁶. No Brasil, casos como esses também não são raros, exemplo disso é que, recentemente um homem negro, segurança e técnico em eletrônica, enquanto aguardava a esposa em seu carro, um EcoSport, foi seriamente agredido por policiais que o acusaram de estar roubando o veículo³⁷. Em nenhuma destas situações, a adoção de políticas distributivas faria qualquer diferença para alterar o quadro de injustiças experimentado por esses indivíduos.

Do mesmo modo que as teorias redistributivas encontram dificuldade para absorver a dimensão do reconhecimento, as teorias do reconhecimento também não costumam incorporar adequadamente os problemas teóricos e práticos vinculados à redistribuição. Ainda que autores, como Axel Honneth, tentem incorporar a questão da igualdade econômica, os resultados não têm sido satisfatórios, pois, é comum a afirmação de que todas as desigualdades econômicas são resultados de uma ordem cultural, onde determinadas formas de trabalho são privilegiadas em detrimento de outras (HONNETH, 1995 apud FRASER, 2007b). Fraser não nega a existência de tais situações, no entanto, ela aponta que há casos em que a má distribuição de recursos estaria, antes, associada à estrutura do próprio capitalismo e não à do reconhecimento. Como exemplo, pode-se citar o contingente de pessoas que não consegue um emprego devido ao processo de precarização do trabalho, em situações

³⁶ BURUMA, Ian. Vespeiro social nos Estados Unidos: detenção de professor mostra como o tema raça continua incômodo. *O Estado de São Paulo*, 03 de agosto de 2009. Disponível em <<http://www.estadao.com.br/noticias/suplementos,vespeiro-social-nos-estados-unidos,412848,0.htm>> Acesso em outubro de 2009.

³⁷ NOVAES, Marina. “Confundido com ladrão, vigilante agredido em mercado diz ter sido vítima de racismo”. *Folha de São Paulo*, 19 de agosto de 2009. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u612053.shtml>> Acesso em outubro de 2009.

específicas de modernização da economia. Este tipo de não empregabilidade, em nada está associado à falta de reconhecimento.

Contudo, importa salientar que, dependendo do tipo de injustiça a que um determinado grupo está sujeito, a adoção de um único tipo de política (distributiva ou de reconhecimento) já eliminaria grande parte das injustiças. No entanto, como veremos mais a frente, distribuição e reconhecimento são duas dimensões fortemente associadas: portanto, por mais que um tipo de injustiça prevaleça sobre um grupo, muito provavelmente, o outro tipo (em maior ou menor grau) também irá se manifestar. Por exemplo, grupos submetidos à exploração econômica (que têm o seu maior exemplo na classe “proletária”) também terminam sofrendo uma série de preconceitos de classe, onde suas práticas, costumes e valores correm o risco de serem desvalorizados e discriminados. Ocorre é que padrões culturais e econômicos estão fortemente imbricados e os diversos grupos sociais estão sujeitos tanto a situações de hipervalorização quanto à discriminação negativa. No Brasil, por exemplo, percebemos a hipervalorização de determinados *habitus* das classes economicamente desfavorecidas que, inclusive, podem se transformar em itens de consumo e mercantilização, por exemplo: vestimenta (sandálias Hawaianas), comidas (feijoada, rabada, etc.), música (samba, pagode, funk, etc.). Porém, também encontramos a famosa frase “isso é coisa de pobre” deixando bem claro como uma injustiça econômica pode igualmente ou conjuntamente acarretar em injustiças culturais. Essas últimas, dificilmente serão eliminadas por políticas de natureza econômica, pois, tal padrão cultural acaba sendo incorporado e institucionalizado pela sociedade.

Situações ainda mais complexas configuram-se quando não há prevalência de um determinado tipo de injustiça sobre o outro: há situações em que desigualdade econômica e o reconhecimento possuem origens distintas, porém, a associação entre elas faz com que as mesmas se retroalimentem. A autora, então, desenvolve a noção de “coletividades ambivalentes”, sendo gênero e “raça” exemplos paradigmáticos dessa situação:

Coletividades ambivalentes, em suma, podem sofrer injustiças socioeconômicas e não-reconhecimento cultural em formas nas quais nenhuma dessas injustiças é um efeito indireto da outra, mas em que ambas são primárias e originais. Nesse caso, nem remédios redistributivos nem de reconhecimento são suficientes. Coletividades ambivalentes precisam de ambos. (FRASER, 2001, p. 259)

Fraser argumenta que há certas tensões que dificultam a associação entre essas duas dimensões, pois, enquanto as reivindicações por redistribuição tendem a homogeneizar os grupos (lutas pela igualdade), as reivindicações por reconhecimento visariam promover a diferenciação entre eles (afirmações identitárias/culturais), o que nos levaria a pensar que tais políticas têm fins contraditórios. Todavia, o que Fraser nos mostra é que determinados grupos, ao estarem submetidos a ambos os tipos de injustiça, precisariam: ora de políticas igualitárias, ora de políticas que reconheçam suas distinções e especificidades.

Tendo em vista que a concepção de justiça desenvolvida pelas teorias distributivas e culturalistas não consegue abarcar, de maneira satisfatória, o quadro geral de “ambivalência” das demandas contemporâneas, a autora propõe então uma concepção ampla de justiça baseada na noção de *paridade*³⁸ de participação (FRASER, 1996). Sob esse ponto de vista, a justiça social diria respeito à construção de arranjos sociais que permitissem a todos os membros (adultos) participar em condições de igualdade da vida social e interagir uns com os outros enquanto pares:

Para que a paridade de participação seja possível, eu afirmo que, pelo menos, duas condições devem ser satisfeitas. Primeiro a distribuição de recursos materiais deve dar-se de modo que assegure a independência e voz dos participantes. Essa eu denomino a *condição objetiva* da paridade participativa. [...] a segunda condição requer que os padrões institucionalizados de valoração cultural expressem igual respeito a todos os participantes e assegurem igual oportunidade para alcançar estima social³⁹. Essa eu denomino *condição intersubjetiva*. (Fraser, 2007b, p. 119)

Tendo identificado que para se alcançar um quadro de justiça social, entendido enquanto paridade participativa, que leve em conta a complexidade das situações que envolvem tanto a redistribuição quanto o reconhecimento, a autora se pergunta se as ações afirmativas seriam, de fato, o melhor “remédio” para promover distribuição e reconhecimento. Fraser, então, estabelece uma distinção relevante entre noções de “afirmação” e “transformação” (ver figura 4). Ela esclarece que os remédios afirmativos

³⁸ Para a autora, “ ‘paridade’ significa a condição de ser par, de estar em igual condição com os outros, de estar partindo do mesmo lugar. [...] aos membros da sociedade seja garantida a possibilidade de paridade, se e quando eles escolherem participar em uma dada atividade ou interação.”(FRASER, 2007b, p.118)

³⁹ A autora estabelece a diferença entre estima e respeito apontando que “o respeito é devido universalmente a todas as pessoas em virtude de uma humanidade compartilhada. Estima, ao contrário, é conferida diferentemente em função das características, conquistas ou contribuições das pessoas. Dessa maneira, enquanto a imposição de respeito a todos de modo igual é perfeitamente aceitável, a imposição de estima a todos de modo igual é paradoxal. (Fraser, 2007b, p. 114)

seriam aqueles que visam promover a correção de injustiças, porém, sem alterarem a estrutura que teria dado origem a tal situação, ou seja, eles não questionariam os fatores que teriam causado tais injustiças, e sim, visariam diretamente tratá-las. Remédios transformativos, por sua vez, teriam por objetivo transformar/alterar as estruturas que teriam produzido determinadas injustiças. Procuram eliminar a “raiz do problema”, isto é, atingir as causas das injustiças ao invés de tratar as suas conseqüências. Dessa forma, temos:

Figura 4: Diferença entre soluções afirmativas e soluções transformativas, segundo a proposta teórica de Nancy Fraser

Redistribuição afirmativa

Na tentativa de solucionar injustiças econômicas, focalizam suas políticas redistributivas nos grupos economicamente subordinados. Por exemplo, asseguram a esses grupos uma parcela justa dos trabalhos existentes e oportunidades educacionais, no entanto, não altera “a natureza e o número desses trabalhos e lugares” (Fraser, 2001, p. 275). Além disso, esse tipo de medida pode gerar grupos estigmatizados, como classe de privilegiados que estariam recebendo ajuda e tratamento especial sem que mereçam tal “regalia”. Esse tipo de situação, portanto, pode reforçar ou dar origem a padrões de não-reconhecimento.

Redistribuição transformativa

Caracteriza-se por adotar políticas de caráter universal combinadas à estruturas tributárias progressivas e políticas de pleno emprego. Ao direcionar as políticas para a sociedade como um todo elas evitam a distinção de grupos e possíveis estigmatizações. “Tendem, assim, a promover reciprocidade e solidariedade nas relações de reconhecimento. Dessa forma, uma abordagem voltada para a revisão das injustiças redistributivas pode ajudar a solucionar injustiças de reconhecimento”.

Reconhecimento afirmativo ou “multiculturalismo dominante”

Tem por objetivo reparar o desrespeito e valorizar identidades grupais. No entanto, não se discute o conteúdo de tais identidades, apenas reafirmam as diferenças de maneira positiva, sem questioná-las.

Reconhecimento transformativo

Em geral, é associado à desconstrução, ou seja, buscam mostrar que as identidades e as diferenciações são antes um reflexo da estrutura cultural-valorativa da sociedade, do que a existência real de identidades e diferenças essencialmente distintas. Por exemplo, ao invés de valorizar a “raça negra” visa desconstruir a noção de “raça”. Do mesmo modo, ao invés de valoriza uma identidade homossexual, “trata a homossexualidade como um correlato construído e desvalorizado da heterossexualidade” (Fraser, 2001, p. 267). A idéia não é solidificar identidades e diferenças e sim mostrar como “elas podem ser variadas, fluídas e voláteis” (Fraser, 2001, p. 267).

Fonte: Elaboração própria a partir de Fraser (2001).

De forma sintética, seriam estes os principais elementos que compõem a teoria da justiça conforme ela é desenvolvida por Nancy Fraser. O que mais nos salta aos olhos é o seu gigantesco esforço em atentar para os diferentes tipos de reivindicações por justiça social que caracterizam as sociedades contemporâneas e conciliá-los. Foi a partir desse arcabouço teórico que conduzimos nossa pesquisa empírica e o nosso objetivo maior foi o de tentar compreender e apreender se determinadas dimensões das políticas sociais municipais, aqui no nosso país, estabeleceriam (ou não) alguma relação com tais noções aqui avançadas no âmbito da teorização internacional recente em relação ao tema da justiça social.

3.4 - Justiça Social, Estado e Políticas Públicas

O que vimos acima foi um esforço teórico, por parte de Nancy Fraser, em torno do conceito de justiça social. Refere-se a uma outra discussão o modo como tal conceito é adotado pelas diferentes formas de organização do Estado. Uma coisa é discutirmos *o quê* é justiça social para um dado conjunto de autores, outra coisa é pensarmos *qual* o conceito de justiça incorporado pelo Estado e quais as conseqüências dessa concepção para sua estrutura como um todo e, conseqüentemente, para suas ações (entendidas enquanto políticas públicas). A intenção aqui é pensar qual o tipo de Estado que seria mais condizente com a noção de justiça social nos termos que foram anunciados por Fraser e que, portanto, seriam capazes de imprimir em suas políticas públicas as diversas demandas que emergem do complexo contexto político-social contemporâneo.

O Estado Moderno adquiriu, ao longo dos anos, diferentes configurações que exerceram grande impacto no seu modo de organização e principalmente na definição de qual seria sua função social. A ascensão do liberalismo, a partir do século XVIII, sobretudo na Europa, representa uma das grandes influências que determinou a configuração do Estado Moderno. As noções de *Estado mínimo* e *livre-comércio* estão no cerne do pensamento liberal, bem como a idéia de constitucionalidade (Estado de Direito, porém, não necessariamente democrático) onde todos os indivíduos são percebidos como iguais perante a lei e detêm o direito à liberdade e à propriedade. Na prática, isso significaria que a atuação do Estado se resume em garantir a ordem e o cumprimento das leis cabendo ao mercado a função de alocação dos recursos e vantagens econômicas (KERSTENETZKY, 2006). Portanto, o Estado desempenharia a função exclusiva de organizar o convívio social sem interferir na vida privada dos indivíduos. Além disso, com o predomínio dos ideais de liberdade e igualdade,

gradativamente, vão sendo incorporados pela sociedade moderna os valores democráticos, culminando na configuração do que ficou denominado de democracia liberal. A idéia de justiça social aqui, portanto, estaria relacionada à garantia das liberdades individuais (direitos civis e políticos) sendo a intervenção do Estado no âmbito social praticamente inexistente.

Todavia, esse modelo sofre forte abalo, em meados do século XX, quando o colapso da economia mundial, com a crise de 1929, expõe a fragilidade do mercado enquanto instância privilegiada para a condução da economia. As desigualdades sociais ficam evidentes e a intervenção estatal passa a ser apontada como a solução mais adequada para enfrentar o drástico quadro socioeconômico que assolava diversos países. A partir, principalmente, das idéias desenvolvidas por Keynes, em 1936, em sua obra “Teoria Geral do emprego, do juro e da moeda” inicia-se a tentativa de conciliação entre o econômico e o social, baseada primordialmente na indução da demanda, por parte do Estado, através de gastos públicos com o objetivo de promover o pleno emprego (FONSENCA, 2002). A expressão política das idéias keynesianas se deu através dos partidos social-democratas (em grande medida europeus) que instituíram o chamado *Welfare State*, inaugurando ampla intervenção econômica (planejamento da produção, controle de preços, monitoramento do mercado financeiro, revalorização salarial, etc.) e promovendo uma série de serviços sociais (na área da educação, saúde, assistência social, previdência, etc.)⁴⁰. Leal (1990) destaca que a proposta keynesiana não se limita à estrutura econômica e à provisão de bens sociais, ela também pressupõe profundas alterações no conjunto das relações sócio-políticas. Segundo esse autor, o Estado se coloca na posição de mediador ativo das relações capital/trabalho:

[...] onde, de um lado, os proprietários dos meios de produção “permitem” aos não-proprietários a sua organização e a criação de instrumentos políticos que lhes possibilitem exigir seus direitos na repartição dos recursos e na conseqüente distribuição de renda; de outro, os não proprietários dos instrumentos de produção “concordam” com a manutenção da propriedade privada do capital social e com as regras da lucratividade. O compromisso da democracia capitalista só se viabiliza na medida em que o Estado passa a harmonizar a propriedade privada dos meios de produção com a gestão democrática da economia, fornecendo as bases técnicas para realização desse compromisso e o suporte político, de modo a possibilitar que as instâncias político-partidárias exerçam a ação democrática (LEAL, 1990, p. 05).

⁴⁰ Vale ressaltar que a intervenção estatal na economia não é inaugurada no século XX, pois, já no século XIX alguns países (por exemplo, a Alemanha governada por Bismarck) haviam empreendido ações nesse sentido (FONSECA, 2002).

A partir da metade da década de 1970, o modelo de intervenção estatal começa a apresentar sinais de esgotamento e as críticas surgem tanto por parte dos liberais quanto dos pensadores de esquerda. Dentre outros aspectos, a crítica liberal recai profundamente sobre a ampliação dos gastos sociais empreendidos pelo *Welfare State*. As políticas sociais e o aparato burocrático, necessário para sua manutenção, são vistos como causadores da elevação do déficit orçamentário e o conseqüente agravamento da crise econômica.

De maneira geral, no plano político-ideológico, os conservadores vêem no *Welfare State* uma concepção falida do Estado, e no que tange à dimensão econômica, acreditam ser a intervenção estatal o elemento responsável pela crise da economia, uma vez que esta impede a livre atuação do mercado e sua auto-regulação (HENRIQUE e DRAIBE, 1988). As primeiras críticas ao Estado de Bem-Estar por parte da esquerda surgiram quando este modelo de intervenção ainda se apresentava no auge de seu desenvolvimento. Como aponta Costa (2001), de maneira geral, esses autores vêem as políticas sociais empreendidas pelo Estado como um mecanismo que, em última instância, beneficiaria mais a lógica de acumulação da sociedade capitalista do que as classes desprivilegiadas, criando entre essas últimas e o Estado um vínculo patológico baseado na dependência. Ainda no debate progressista, Brunhoff (1991) defende uma outra perspectiva. Ao contrário do que afirmam os liberais – de que a desaceleração econômica é fruto do modelo de intervenção estatal – a autora acredita que a falência do *Welfare State* é resultado da crise econômica. Brunhoff aponta que o Estado de Bem-Estar apresenta contradições próprias que ao serem expostas a contextos econômicos adversos acaba sendo fortemente abalado. Segundo a autora, crises econômicas geram déficits orçamentários sob qualquer modelo econômico, a peculiaridade, nesse caso, reside no fato de que em tempo de crise o Estado se mostra incapaz de sustentar as políticas que justificam a sua própria manutenção, ou seja, o sistema de proteção social. Nas palavras da autora:

Todas as alocações públicas são tributárias do crescimento econômico e do emprego [...]. Sem crescimento, há um déficit orçamentário elevado, como ocorreu em 1975 (depressão conjuntural) e sobretudo em 1981-1982. Portanto, o sistema de proteção social falha justamente quando é mais necessário, em caso de crise (BRUNHOFF, 1991:68).

Com a crise do Estado de Bem Estar Social, ganham espaço as idéias alinhadas ao neoliberalismo, que inauguraram uma fase de severo “ajuste econômico” e, conseqüente, diminuição dos gastos sociais e sérias restrições às medidas de proteção social. Durante toda a

década de 1990 e início dos anos 2000 esse modelo prevaleceu, levando a uma precarização generalizada de todos os setores da área social.

Nota-se que a função social do Estado varia no tempo e no espaço e, portanto, pode experimentar diferentes configurações. Não assistimos ainda a construção de um Estado que tenha sido capaz de atender aos requisitos propostos por Fraser para se alcançar a justiça social, todavia, tanto o Estado de Direito Liberal proporcionou ganhos (com a garantia de igualdade de direitos), como o Estado Social também permitiu grande avanços no campo dos direitos sociais. No entanto, as questões envolvendo, principalmente, as reivindicações identitárias ainda não foram contempladas pelas formas institucionais do Estado, como o conhecemos. Pensando justamente nas lacunas que ainda faltam ser preenchidas e nas falhas a serem corrigidas que essa pesquisa adquire sentido. A partir da análise empírica, a seguir, vamos ver de que maneira os municípios de Natal e Belo Horizonte têm incorporado algumas das categorias formuladas por Nancy Fraser tendo a justiça social como conceito norteador da investigação.

CAPÍTULO 4 – A BUSCA POR JUSTIÇA SOCIAL EM NATAL E BELO HORIZONTE: ANÁLISE COMPARATIVA DAS DIMENSÕES DE REDISTRIBUIÇÃO E RECONHECIMENTO NAS POLÍTICAS SOCIAIS

4.1. Metodologia

O arcabouço teórico que nos ajuda a problematizar as questões levantadas por essa pesquisa abarca uma série de conceitos e categorias que exigem instrumentos capazes de operacionalizá-los para, com isso, nos aproximarmos das respostas que temos perseguido. Neste momento, a pergunta fundamental é: como será feita a análise das políticas sociais nos municípios de Natal e Belo Horizonte, tendo em vista o conteúdo teórico conceitual apresentado anteriormente?

Para instrumentalizar o modelo de análise proposto lançaremos mão das seguintes técnicas: pesquisa documental, exame dos relatórios de gestão das secretarias e de material de divulgação (análise qualitativa), bem como, a aplicação de questionários aos gestores municipais responsáveis pelos programas selecionados (78 questionários em Natal e 106 em Belo Horizonte). Consideramos que a percepção dos gestores a respeito do padrão de injustiça sobre o qual se dá a execução das políticas sociais municipais auxilia-nos a captar com maior precisão as questões teóricas levantadas pela pesquisa.

O questionário (ver ANEXO) foi fundamentalmente construído a partir da teoria de justiça social defendida por Nancy Fraser (1996, 2001) e no Capítulo anterior apresentada, portanto, foram os conceitos trabalhados por esta autora que nortearam a formulação das perguntas. Como já foi apontado, segundo a autora, justiça social requer simultaneamente redistribuição e reconhecimento, ou seja, deve-se levar em conta, tanto a suplantação das injustiças econômicas quanto das injustiças culturais/simbólicas. No que tange aos tipos de injustiça econômica, a autora destaca as seguintes categorias (FRASER, 2001, p. 249):

EIXO REDISTRIBUTIVO

- Exploração: “ter os frutos do trabalho de uma pessoa apropriado para o benefício de outros”;
- Marginalização econômica: “ser limitado a trabalho indesejável ou baixamente remunerado ou ter negado acesso a trabalho assalariado completamente”;
- Privação: “ter negado um padrão material adequado de vida”.

EIXO IDENTITÁRIO

- Dominação cultural: “sendo sujeitados a padrões de interpretação e de comunicação associados a outra cultura estranha e/ou hostil”;
- Não-reconhecimento: “ser considerado invisível pelas praticas representacionais, comunicativas e interpretativas de uma cultura”;
- Desrespeito: “ser difamado habitualmente em representações públicas estereotipadas culturais e/ou em interações quotidianas”.

A partir destas categorias foram elaboradas 9 perguntas que compuseram a versão final do questionário, sendo que a sua estrutura conta com perguntas fechadas e abertas (ver ANEXO). As questões abertas não estão diretamente relacionadas às categorias propostas por Fraser, pois têm como objetivo fornecer uma compreensão mais ampla dos serviços que estavam sendo tratados, portanto, sem a pretensão de gerar algum tipo de classificação⁴¹.

Questões 1 e 2 – Têm como objetivo obter uma descrição do serviço que permita sua melhor compreensão e identificação;

Questão 3 – Apresenta os diferentes tipos de “injustiça” propostos por Fraser (no que tange à injustiça socioeconômica: a exploração, a marginalização econômica; a privação – e, no âmbito da falta de reconhecimento: a dominação cultural, o não-reconhecimento, o desrespeito) com o objetivo de captar a relação dos mesmos com o objetivo do serviço, segundo a percepção do gestor.

Questões 4, 5 e 6 – Procuram identificar as características dos indivíduos ou das famílias, apontando a existência e relevância de determinados requisitos para que se tenha 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.

⁴¹ Sabendo-se que o questionário foi elaborado por SALEJ (2007), os objetivos aqui apresentados também foram retirados da sua proposta (pág.102-103).

Questão 7 – Aborda os temas que são tratados como prioritários pelo serviço, explorando os problemas que o serviço pretende remediar como informação complementar à questão da injustiça indicada na questão 3.

Questões 8 e 9 – Dedicam-se ao tema da intersetorialidade ou matricialidade do serviço em questão.

Os dados obtidos a partir da aplicação dos questionários nos permitem construir, posteriormente, uma tipologia das políticas sociais municipais. Esta construção pode ser feita a partir de diferentes alternativas metodológicas, ou seja, os dados poderiam ser agrupados na forma de conjuntos discretos (*crisp sets*) ou na forma de conjuntos nebulosos (*fuzzy sets*). O primeiro tipo de agrupamento, e o mais utilizado no âmbito das ciências humanas, segue a “lógica booleana”, onde um elemento ou objeto possui apenas duas possibilidades, ou seja: pode pertencer ou não a um dado conjunto com características específicas. O segundo tipo de agrupamento, no entanto, permite a um elemento ou objeto pertencer parcial e simultaneamente (apresentar “graus” de pertinência ou pertencimento) a múltiplos conjuntos (CERQUEIRA, 2004; SALEJ, 2007). No nosso caso, optamos por utilizar os conjuntos nebulosos, pois, acreditamos que uma política social pode se propor, ao mesmo tempo, a remediar diferentes tipos de injustiças e isto poderia acontecer em graus diferenciados. Este tipo de abordagem cobre, por exemplo, situações com o seguinte perfil: “A **prioridade** dessa política é remediar a marginalização econômica, no entanto, suas medidas **de alguma forma** também agem no sentido de remediar situações de desrespeito”. Esta lógica, portanto, permite considerar a existência simultânea de diferentes características, ao invés de considerar uma OU outra e, com isso, uma mesma política pode fazer parte, simultânea e complexamente, de diferentes grupos.

Dentre os métodos estatísticos disponíveis para se trabalhar com a construção de conjuntos nebulosos, optou-se pelo *Grade of Membership* (GoM). A escolha se justifica na medida em que o GoM apresenta uma série de características e possibilidades altamente compatíveis com a natureza dos dados que estamos manipulando. Salej (2007) aponta para seis vantagens principais do método: i) capacidade de realizar a identificação de grupos; ii) elucidação das diferenças entre esses mesmo grupos; iii) não assume necessariamente que os grupos são fixos, binários e estanques; iv) permite que os objetos em estudo possam pertencer a mais de um grupo ou perfil; v) possibilita que a heterogeneidade, complexidade e

simultaneidade entre os objetos de estudo possam ser expressas como componentes do modelo, o que leva a descrições mais “naturais” dos grupos a serem gerados; e vi) capacidade de lidar com grande número de unidades de análise (casos) e de variáveis.

4.1.1 Características do Método *Grade of Membership* (GoM)⁴²

De acordo com SALEJ (2009), o método *Grade of Membership* surge nos Estados Unidos, sendo Max Woodbury do *Center for Demographic Studies - Duke University*, um dos seus principais idealizadores. O GoM funciona como um instrumento metodológico que nos permite modelar dados multidimensionais na forma de conjuntos. A peculiaridade se encontra no fato de que:

O GoM estima simultaneamente as características prováveis dos perfis (a partir das probabilidades de cada resposta a cada variável pertencer a dado perfil) e o grau de “proximidade” de todos os elementos aos perfis. São identificados, dentre os elementos do conjunto, dois ou mais perfis bem definidos, chamados de “perfis extremos” (ou “perfis de referência”), aos quais são relacionados os demais elementos por “graus de pertencimento” a partir de seus atributos. (MELO, 2006, p. 05)

Para cada elemento – no nosso caso, os programas sociais do município – de um conjunto nebuloso, existe um grau de pertencimento (ou escore GoM), denominado de g_{ik} . O valor de “g” indica o grau de pertencimento do elemento i ao perfil k , ou seja, “g” indica o quanto determinada política pertence a um dado perfil. O grau de pertencimento pode variar de $[0,1]$, sendo que, quando um dado programa possui todas as características do perfil extremo (perfil de referência k), seu escore é igual a 1, ou seja, ele pertence 100% àquele perfil. Caso o programa não possua nenhuma característica daquele perfil seu escore será igual a 0 (zero). Dessa forma, como aponta Melo (2006, p.05):

⁴² A descrição da estrutura matemática do GoM, que será feita a seguir foi, em grande parte, baseada nos trabalhos de CERQUEIRA (2004), SALEJ (2007) e SALEJ e MATOS (2009).

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

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

Além disso, a probabilidade da resposta l , para a j -ésima variável, pela política social com k -ésimo perfil extremo é denotada por λ_{kjl} , com,

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

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

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:

$$\Pr(Y_{ijl} = 1) = \sum g_{ik} \lambda_{kjl}$$

Quanto mais o programa analisado se aproximar do perfil extremo, maior o seu grau de pertencimento em relação ao mesmo e, conseqüentemente, menor em relação aos demais. “Porém, 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 eqüidistante entre perfis extremos identificados” (MELO, 2006, p. 05). A determinação dos graus de pertencimento de cada programa ilustra a heterogeneidade que existe entre as mesmas, dentro de cada perfil gerado.

Na aplicação do método GoM, cabe ao responsável pelo estudo definir o número de perfis de referência a serem gerados. 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 teoricamente orientado.

Com base nos pressupostos acima, o modelo de máxima verossimilhança é dado da seguinte forma, sendo os seus parâmetros (o grau de pertencimento e a probabilidade de se obter cada resposta) estimados iterativamente a partir da expressão⁴³:

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

⁴³ Para maiores detalhes sobre a estimação dos parâmetros e modelagem dos conjuntos nebulosos ver SALEJ (2007) e MELO (2004).

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 Pertencimento 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 .

Vale ressaltar que a aplicação do método exige a utilização de variáveis discretas (aquelas que assumem valores pontuais, geralmente números inteiros), com um número finito de categorias de respostas para cada variável. No caso de utilizar variáveis contínuas (aquelas que podem assumir valores em um intervalo), é necessário recodificá-las em intervalos, de modo a gerar variáveis categóricas. No caso do nosso estudo essa recategorização foi necessária e será mostrada posteriormente.

4.2 A Coleta e a Preparação dos Dados

Para esclarecermos de que maneira se deu o processo de obtenção dos dados, serão apresentados, a seguir, o período em que se deu a investigação e os critérios de seleção utilizados para a escolha dos programas pesquisados. Além disso, serão identificadas as variáveis e categorias que compuseram o questionário utilizado na coleta e quais delas fizeram parte do modelo final de análise.

A Constituição Federal de 1988 (artigo 6º do Capítulo II) aponta um grande número de áreas que abrange os direitos sociais (educação, saúde, trabalho, moradia, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância, assistência aos desamparados), portanto, tendo em vista a amplitude de políticas passíveis de serem classificadas como “políticas sociais”, optamos por seguir o critério estabelecido por SALEJ (2007:92) e direcionar o estudo para as políticas do governo municipal que dizem respeito a “ações que têm impacto direto sobre o bem-estar dos cidadãos, ao prover serviços e renda”. A autora aponta que, em Belo Horizonte, há uma grande variedade de políticas que apresentam esse caráter, exigindo, portanto, a escolha de alguns casos. Dessa forma, dentro daquilo que foi

identificado como sendo o “núcleo duro” das políticas sociais no município mineiro, Salej optou pelas áreas de Educação, Assistência Social, Saúde e Cultura.

Para fins de comparabilidade, essas mesmas áreas foram selecionadas para o município de Natal e, pelo mesmo motivo, o período de análise foi o ano de 2006 (ano em que foi realizada a pesquisa em Belo Horizonte). A proposta de Salej (2007) foi a de investigar as políticas sociais “durante a ação”, ou seja, no momento de vigência das mesmas. No nosso caso, a análise será *ex poste* (como já foi assinalado em nosso modelo analítico), pois ao adotarmos o mesmo ano de referência esperamos evitar em parte algumas das dificuldades, desvios, vieses e os possíveis erros de interpretação causados pelo desalinhamento do contexto histórico-temporal. Tendo em vista que o período de coleta dos dados em Natal ocorreu no segundo semestre de 2008 (outubro de novembro), buscamos identificar aqueles programas de 2006 que permaneciam executados em 2008, bem como, os gestores que eram responsáveis por tais programas durante o ano de 2006. Lançamos mão dos documentos referentes ao Orçamento Geral do Município de Natal para os anos de 2006, 2007 e 2008 (ver Quadro 6) na tentativa de identificar o padrão de continuidade dos programas executados pela Prefeitura, além disso, também verificamos com os gestores até que ponto tais programas, de fato, estavam sendo implementados. A análise dos Orçamentos do Município mostrou que durante estes três anos praticamente não houve alteração no planejamento dos programas executados pela Prefeitura, o que nos deixou em situação de relativa tranquilidade com a diferenciação em relação ao *gap* temporal entre as duas investigações. Em seguida também verificamos que grande parte dos gestores que ocupava o cargo de coordenação dos programas em 2008 eram os mesmos de 2006⁴⁴, sendo que, nos casos em que não havia essa continuidade tentamos localizar o antigo gestor e, quando isso não foi possível, o questionário não foi aplicado⁴⁵. Diante deste contexto, o fato de nossa análise ter sido *ex poste* não representou tantos prejuízos para o exercício de comparação em relação aos dados obtidos por Salej (2007).

⁴⁴ Levamos em conta também aqueles casos em que o gestor que ocupava o cargo de coordenação em 2008 não se encontrava em tal cargo no ano de 2006, porém fazia parte da equipe daquele programa em 2006 tendo, portanto, conhecimento da dinâmica e objetivos do programa.

⁴⁵ A única exceção se deu com o programa “Tributo à Criança”. Apesar do mesmo, tanto no PPA quanto no Orçamento Geral do Município, aparecer como pertencente à Secretaria Municipal de Educação no momento da aplicação do questionário fomos encaminhados para a Secretaria Municipal de Trabalho e Assistência Social onde o programa estava sendo executado. Não foi possível identificar a data exata em que houve essa transição e, por fim, optamos por não excluir esse caso.

O quadro 6 apresenta as secretarias municipais que foram selecionadas para a aplicação do questionário em Natal e Belo Horizonte.

Quadro 6: Secretarias Municipais Pesquisadas em Belo Horizonte e Natal, 2006

Área	Município	
	Belo Horizonte	Natal
Assistência Social/Política Social*	Secretaria Municipal de Políticas Sociais – SMPS	Secretaria Municipal de Trabalho e Assistência Social – SEMTAS
	Secretaria Municipal Adjunta de Abastecimento - SMAAB	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Comunitário - SMDC
	Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social - SMAAS	
	Secretaria Municipal Adjunta de Direitos de Cidadania - SMADC	
	Secretaria Municipal Adjunta de Esportes – SMAES**	
Educação	Secretaria Municipal de Educação - SMED	Secretaria Municipal de Educação - SME
Saúde	Secretaria Municipal de Saúde - SMSA	Secretaria Municipal de Saúde – SMS
Cultura	Fundação Municipal de Cultura	Fundação Capitania das Artes - Funcarte

Fonte: Elaboração própria.

* em Belo Horizonte foi criada, em 2005, a Secretaria Municipal de Políticas Sociais (SMPS) que abarca mais quatro secretarias adjuntas citadas acima.

**em Natal a Secretaria Especial de Esporte e Lazer (SEL) não apresentou, durante o ano de 2006, nenhuma política substantiva de caráter social e, por isso, não foi selecionada para o estudo.

Selecionadas e apresentadas as respectivas Secretarias que foram contempladas por este estudo, cabe-nos listar quais políticas são desenvolvidas por cada uma delas. Um dos principais documentos que informam a respeito dos investimentos prioritários e das políticas que foram empreendidas pelo governo municipal é o Programa Plurianual de Governo (PPAG ou PPA)⁴⁶. Foi a partir dele que, inicialmente, identificamos as políticas sociais que estariam sendo executadas no município:

⁴⁶Tal documento “é regido pelo art. 165, do inciso I, da Constituição Federal de 1988 e por normas complementares (Lei complementar no. 101). Este instrumento de planejamento está integrado à Lei de diretrizes Orçamentárias (LDO) e à Lei do Orçamento Anual (LOA). Com 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”. (SALEJ, 2007: 93).

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” (VAINER, 2005:21). Eles são classificados como: finalísticos (resultam em bens e serviços ofertados diretamente à população) ou de apoio administrativo. (SALEJ, 2007:93).

Justamente estes programas finalísticos é que foram objeto de nossa análise, não sendo de nosso interesse abordar aqueles programas de cunho meramente administrativo. Todavia, ainda que o PPA seja considerado o principal instrumento de planejamento governamental (para o período de 4 anos), é de se esperar que suas diretrizes sofram várias reformas ao longo do governo. Isto ficou bastante claro no caso de Natal, onde a lista de políticas propostas no PPA 2006-2009 não correspondia fielmente ao que, de fato, estava sendo executado no segundo semestre de 2008 (período de coleta dos dados). Em Natal, recorrentemente, os gestores sinalizam o caráter “formal” do documento, pois, grande parte do seu conteúdo não é “colocado em prática” ou é substituído. Isso parece ocorrer tanto pela própria dinâmica da administração municipal, quanto pela interferência das políticas federais. Não são raras as situações em que o Governo Federal lança novos programas que afetam diretamente a configuração das políticas municipais, forçando as mesmas a se adaptarem ou inviabilizando a execução do que havia sido previamente planejado.

A fala da ex-secretária de Saúde do município de Natal (esteve à frente do cargo entre 2002 e 2008) explicita bem esse descompasso entre a elaboração formal dos documentos de planejamento e o que de fato é executado. Na opinião da entrevistada:

O Plano Plurianual é uma exigência burocrática, ele não norteia de fato. Infelizmente. Embora, [...] nós buscamos sempre adequar.... ele norteia até certo ponto, você diz que ele vai adequar aquilo que está sendo colocado, mas quando ele é feito.... ele está sempre tendo uma defasagem, porque a realidade ela é muito dinâmica [...]. (GOMES, 2009)

Em Belo Horizonte também foi observado que o conteúdo do PPA não correspondia exatamente ao que estava sendo “colocado em prática”, ou ao que estava sendo veiculado através do material publicitário da Prefeitura. Em Natal procedemos da seguinte forma, primeiro identificamos os programas listados pelo PPA 2006-2009 e depois verificamos com os gestores (procuramos o setor de planejamento de cada secretaria ou pessoas que estivessem a frente da coordenação geral do programas) quais daqueles programas foram executados em 2006 e que permaneciam em andamento. Além disso, a dificuldade de identificar e definir o

que, de fato, é executado pela Prefeitura também está relacionada à imprecisão no uso dos termos: serviços, programas e projetos (de agora em diante, serão denominados somente de “programas”). Os mesmos adquirem significados distintos dependendo do documento (por exemplo, a diferença entre os conceitos utilizados no PPA e as definições desses mesmos conceitos na NOB/SUAS, 2005⁴⁷), do contexto (cada secretaria no seu cotidiano parece incorporar e adotar seus próprios conceitos) ou do interlocutor (mesmo no interior de uma mesma secretaria, os gestores fazem diferentes usos de um mesmo termo). Salej (2007) também verificou a imprecisão em relação à Prefeitura de Belo Horizonte e, dessa forma, adotamos a mesma postura da autora no momento de selecionarmos as políticas em Natal, isto é, priorizamos a informação do gestor. Como argumenta a autora, “consideramos 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” (SALEJ, 2007:96). O quadro 7 nos mostra os programas que, em Natal⁴⁸, identificamos no PPA 2006-2009 ao lado da lista de programas que, segundo os gestores, foram executados em 2006. Pelo quadro notamos que os programas desenvolvidos pela Secretaria Municipal de Educação (SME) não apresentam muito descompasso quando comparamos as informações do PPA com a dos gestores. Já no caso da Secretaria Municipal de Saúde há um número considerável de programas que não aparecem com a mesma nomenclatura nas duas listas. Há um elemento bastante peculiar que explica essa situação. Em fevereiro de 2006 foi firmado entre União, Estados e Municípios o “Pacto pela Saúde”⁴⁹. A partir desta pactuação, as transferências de recursos fundo a fundo do Ministério da Saúde passaram a ser efetuadas por meio de cinco blocos de financiamento: Atenção Básica, Atenção de Média e Alta Complexidade Ambulatorial e Hospitalar, Vigilância em Saúde, Assistência Farmacêutica e Gestão do SUS. Isso quer dizer que os programas executados pelo município passaram, necessariamente, a ser divididos entre esses blocos de forma a poderem receber os devidos recursos federais. No

⁴⁷ Ver página 94 da Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – NOB/SUAS, 2005.

⁴⁸ A lista de programas selecionados em Belo Horizonte pode ser vista no Apêndice B.

⁴⁹ “O Pacto pela Saúde, documento pactuado na reunião da Comissão Intergestores Tripartite (CIT) do dia 26 de janeiro de 2006 e aprovado na reunião do Conselho Nacional de Saúde (CNS) do dia 9 de fevereiro de 2006, é o resultado de um intenso trabalho de discussão, envolvendo os técnicos e a direção das diversas áreas do Ministério da Saúde, do Conselho Nacional de Secretários Municipais de Saúde – CONASEMS e do Conselho Nacional de Secretários de Saúde – CONASS e apresenta mudanças significativas na operacionalização do SUS, dentre as quais podemos destacar a substituição do atual processo de habilitação pela adesão solidária aos Termos de Compromisso de Gestão, a regionalização solidária e cooperativa como eixo estruturante do processo de descentralização, a integração das várias formas de repasse dos recursos federais, e a unificação dos vários pactos hoje existentes.” (BRASIL, 2006, p. 03)

entanto, em entrevista com a ex-secretária de saúde de Natal, ela esclarece que esta alteração não gerou rupturas significativas na estrutura dos programas que já tinham sido previstos pelo PPA e que constavam no Plano Municipal de Saúde. Verificamos ainda que no Relatório de Gestão de 2005, a própria SMS, sabendo das futuras mudanças, desde 2005 já havia se antecipado e adequado suas ações de acordo com a configuração proposta no Pacto. Ou seja, mesmo que os nomes dos programas tenham mudado, o conteúdo em si das ações permaneceu o mesmo. Como afirma a ex-Secretária:

[...] a forma como ele [Plano Municipal de Saúde] é organizado dentro da pactuação [...] não muda muito em relação às ações... porque a concentração aí, está dentro da diretriz federal: materno-infantil, saúde do trabalhador, as vigilâncias (você tem: epidemiológico, sanitária e ambiental)... Então ele não muda muito... aí entra essa questão assim.. a lógica pode apresentar formalmente uma coisa, formalmente ele se apresenta bem diferente [...] mas as ações elas não mudam tanto. A execução delas, as metas sendo traçadas... então fecha. [Por exemplo] tem que reduzir a mortalidade infantil? Nos dois tem que reduzir a mortalidade infantil. Tem que reduzir mortalidade materna? Tem que reduzir mortalidade materna. Tem que ter uma cobertura vacinal de campanha tal, de rotina tal? Os dois prevêm isso aí.

Também no caso da Secretaria Municipal de Trabalho e Assistência Social (SEMTAS) percebemos algumas diferenças entre as duas listas. Grande parte dos programas do PPA que não foi identificada pelos gestores se refere aos programas voltados para a área habitacional. Até 2007, a SEMTAS também abarcava a área de habitação, porém, em junho de 2007 foi criada a Secretaria Municipal de Habitação, Regularização Fundiária e Projetos Estruturantes - SEHARPE⁵⁰ e a SEMTAS deixou de executar os programas desta área. Além disso, o Relatório de Gestão de 2006 da SEMTAS não faz nenhuma referência aos programas associados à habitação, o que indica que, já durante o ano de 2006, tais ações não estavam sendo realizadas por esta secretaria.

A Fundação Capitania das Artes (FUNCARTE) e a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Comunitário não apresentaram muitas diferenças no que tange às duas listas. Ainda que haja alguns programas em descompasso é natural que isto ocorra, uma vez

⁵⁰ Ver Lei Complementar Municipal No. 00081/07, aprovada em 26/06/2007. Disponível em <<http://www.cmnat.rn.gov.br/>> acesso em julho de 2009.

que o PPA é um documento de planejamento voltado para quatro anos de gestão e não se espera que todos os programas previstos apareçam em todos os anos.

Ao final foram distribuídos 106 questionários em Belo Horizonte, sendo que 78 (73,58%)⁵¹ deles foram devolvidos, e em Natal a distribuição somou 64 questionários, contanto com a devolução de 45 (70,31%), ver tabela 7.

Quadro 7: Número de programas executados pela Prefeitura de Natal segundo o PPA e os gestores municipais

Programas identificados pelo PPA 2006-2009	Programas identificados pelos gestores como sendo executados em 2006	Questionários Entregues	Questionários Devolvidos
Secretaria Municipal de Educação - SME			
Prog. Municipal de Transporte Escolar	-	0	0
Proj. Pré Escolar para Todos	Proj. Pré-Escolar para Todos	1	1
Proj. Ações Educativas Complementares (Escola Aberta)	Proj. Ações Educativas Complementares (Escola Aberta)	1	1
Prog. de Fardamento e Material Escolar	Prog. de Fardamento e Material Escolar	1	1
Prog. de Educação de Jovens e Adultos	Prog. de Educação de Jovens e Adultos	1	1
Proj. Pelotão de Saúde Escolar	Proj. Pelotão de Saúde Escolar	1	1
Prog. de Escolarização da Merenda Escolar	Prog. de Escolarização da Merenda Escolar	1	1
Implementação do Plano de Desen. da Escola – PDE	-	0	0
Const. e Reforma de Escolas de Ens. Fundamental	Construção e Reforma de Escolas de Ens. Fundamental	1	1
Const. e Reforma de Centros de Ed. Infantil	Construção e Reforma de Centros de Ed. Infantil	1	1
-	Estruturação e Funcionamento do Centro Municipal de Ref. Em Educação Aluizio Alves	1	1
Proj. Tributo à Criança	Proj. Tributo à Criança	1	1
Implantação de Escola de Tempo Integral	Implantação de Escola de Tempo Integral	1	0
-	Democratização da Gestão Escolar	1	0
-	Bolsa Família	1	1
Prog. de Educação Especial	-	0	0
Prog. Geração Cidadã - Red. do Analfabetismo	Prog. Geração Cidadã - Red. do Analfabetismo	0	0
Democratização da Gestão Escolar	-	0	0
Prog. de Formação Continuada de	Prog. de Formação Continuada de	1	0

⁵¹ Ver anexo contendo a lista de programas analisados em BELO HORIZONTE.

(Continua)

Professores	Professores		
Prog. de Bibliotecas Escolares	Prog. de Bibliotecas Escolares	1	0
Esporte e Cultura na Escola	Esporte e Cultura na Escola	1	1
Prog. de Formação de Servidores	-	0	0
Mostra de Arte, Cultura e Conhecimento	Mostra de Arte, Cultura e Conhecimento	1	1
Prog. de Inclusão Digital na Escola	Prog. de Inclusão Digital na Escola	1	0
Secretaria Municipal de Saúde - SMS			
Gerenciamento do Sistema. Mun. de Saúde	-	0	0
Prog. Comb. e Controle das Carências Nutricionais	-	0	0
Implem. e Expansão do Prog. Saúde da Família – PSF	-	0	0
Implem. e Expansão do Prog. Ag.Com. de Saúde PACS	-	0	0
Implem. e Expansão da Rede de Atenção à Saúde	-	0	0
Gerenciamento de Resíduos Sólidos de Serv. Saúde	-	0	0
Prog. Mun.Prevenção e Controle DST/AIDS	-	0	0
Informatização do Sistema Municipal de Saúde	-	0	0
Des. Ações Estratégicas p/ Sist. Mun. Saúde	-	0	0
Valorização profissional	-	0	0
Ampliação e Dese. Organ. do C. Zoonose - CCZ	-	0	0
Proj. Exp. e Consolid. do Saúde Família – PROESF	-	0	0
Implementação da Vigilância Sanitária - VIGISUS II	-	0	0
-	Saúde do adolescente	1	0
-	Saúde do adulto	1	1
-	Saúde Mental	1	1
Plano Muni. Redução da Mortalidade Materna e Neonatal	Saúde da criança	1	1
-	Vigilância Ambiental	1	1
-	Produção Ambulatorial e Atenção Hospitalar	1	1
-	Controle hipertensão e diabetes	1	1
-	Saúde do idoso	1	1
-	Saúde Bucal	1	1
-	Urgências e Emergência	1	1
-	Atenção ao Portador de Deficiência ou Limitação/Rede de atenção a pessoa com deficiência	1	1
Assistência Farmacêutica Básica	Assistência Farmacêutica	0	0

(Continua)

Vigilância Sanitária	Vigilância Sanitária	1	0
Vigilância Epidemiológica	Vigilância Epidemiológica	1	1
-	Saúde do Trabalhador	1	1
Secretaria Municipal de Trabalho e Assistência Social - SEMTAS			
Melhorias Hab. e Urba. de Áreas Subnormais	-	0	0
Construção de Unidades Habitacionais	-	0	0
Capacitação de Recursos Humanos	-	0	0
Recuperação Unid. Habit. em Áreas Centrais	-	0	0
Real. Ev. Sócio-Culturais, Art., Conf. Municipais	-	0	0
Realização de Estudos e Pesquisas Econômicas e Sociais	-	0	0
Estruturação do Dep. de Segurança Alimentar	-	0	0
Ações de Apoio à Regul. Fund. em Áreas Interesse	-	0	0
Const. Centro Integrado da Inf. e Juventude	-	0	0
Const. Cozinha Comunitária e Rest. Popular	-	0	0
Atendimento em Creche e Pré-Escola	Atendimento em Creche e pré-escola	1	1
Proteção Social Básica aos Adolescentes	Proteção Social Básica aos Adolescentes (Agente Jovem)	1	1
Proteção Social Básica é Especial a Pessoa Idosa	Proteção Social Básica Especial à Pessoa Idosa	1	1
Desenvolvimento do Artesanato Municipal	Desenvolvimento do Artesanato Municipal	1	1
Instalação do Banco de Alimentos e Hortas Comunitárias	Instalação do Banco de Alimentos e Hortas Comunitárias	1	1
Prev. e Erradicaç.de Qualquer Forma de Trab. Infantil	Prevenção e Erradicação de Qualquer Forma de Trabalho Infantil (PETI)	1	1
Prot. Social Especial à Pessoa c/Deficiência	Prot. Social Especial à Pessoa c/Deficiência	1	1
Plantão Social e Abordagem. à Pop. em Sít. de Rua	Plantão Social	1	0
-	Canteiros Reconstituindo Vidas ⁵²	1	1

⁵² O Relatório de Gestão da SEMTAS para 2006 aponta uma distinção entre “Plantão Social” (programa voltado para atender indivíduos e famílias em caso de emergência, tais como desabrigo e/ou perda de bens causada por situações imprevisíveis e inevitáveis como enchentes e desabamentos) e o Programa “Canteiros Reconstituindo Vidas” (que visa a restauração dos vínculos familiares e sociais de pessoas/famílias em situação de rua). Todavia, no PPA esses dois programas aparecem como sendo um só (denominado de “Plantão Social e Abordagem à População em Situação de Rua”). No momento da aplicação do questionário nos foi indicado uma única pessoa para esses dois programas, sendo que na descrição dos objetivos do programa foram citados apenas os serviços voltados para a população em situação de rua. Dessa forma, consideramos que não foi respondido o questionário referente aos serviços relacionados à proposta do programa “Plantão Social”.

Acolhimento Temp. Crianças e Adolescentes	Acolhimento Temp. Crianças e Adolescentes	3	2
Proteção Social à Mulher e às Minorias	Proteção Social à Mulher e às Minorias (Centro de Referência Mulher Cidadã)	1	0
Qualificação Profissional	Qualificação Profissional	0	0
Empreend. de Economia Solidária Autogestionário	Empreend. de Economia Solidária Autogestionário	1	1
Intermediação de Financiamento a Microempreendedores	Intermediação de Financiamento a Micro-empresendedores	0	0
Implantação da Central de Trabalho e Renda	Implantação da Central de Trabalho e Renda	0	0
Intermediação de Mão-de-obra Qualificada	Intermediação de mão-de-obra Qualificada	0	0
Enfrent. à Viol. Sexual c/Crianças e Adolescentes	Enfrentamento à Viol. Sexual contra Crianças e Adolescentes	1	1
Proteção Social Básica à Família	Proteção Social Básica à Família	1	1
Fundação Capitania das Artes - FUNCARTE			
Teatro Escola Oficina de Espetáculo	Teatro Escola Oficina de Espetáculo	1	0
Música nos Quatro Cantos	Música nos Quatro Cantos	1	1
Natal em Natal	Natal em Natal (Auto do Natal, Encontro Natalense de Escritores, FestNatal, Santos Reis e Navegantes)	4	3
Folclore - Saber e Festas Populares (Carnaval)	Folclore - Saber e Festas Populares (Carnaval)	1	1
Folclore - Saber e Festas Populares (Reveillon)	Folclore - Saber e Festas Populares (Reveillon)	1	1
-	Festas Junina	1	0
Balé da Cidade	Balé da Cidade		0
Letras Natalenses	Letras Natalenses	1	1
-	Espaço Cultural Francisco da Chagas Bezerra de Araújo	1	0
-	Brouhaha	1	0
Museu da Cidade do Natal	-	0	0
Centro Experimental de Artes Visuais	-	0	0
Cartografia Cultural	-	0	0
Múltiplos Visuais	-	0	0
Secretaria Municipal de Desenvolvimento Comunitário - SMDC			
Prefeitura nos Bairros	Prefeitura nos Bairros	1	1
Capacitação de Líderes Comunitários	-	0	0

Fonte: elaboração própria.

Tabela 7: Número de Programas Sociais das Prefeituras de Belo Horizonte e Natal em 2006

Temática	Município			
	Belo Horizonte		Natal	
	Questionários entregues	Questionários respondidos	Questionários entregues	Questionários respondidos
Política Social	4	4	-	-
Abastecimento	15	8	-	-
Assistência Social	30	28	19	13
Direitos de Cidadania	12	8	-	-
Desenvolvimento Comunitário	-	-	1	1
Esportes	10	5	-	-
Educação	7	6	18	13
Saúde	13	7	16	12
Cultura	15	12	10	6
Total	106	78	64	45

Fonte: Elaboração própria, baseado em Salej (2007).

Uma vez coletados os dados, buscamos adequar as variáveis coletadas no questionário às exigências do método GoM, ou seja, garantir que todas as variáveis eram categóricas. Desta forma, as questões que apresentavam escalas foram recategorizadas.

- as respostas da terceira questão⁵³ estavam dispostas na forma de escala com valores entre 0 e 10, e foram reformuladas da seguinte maneira:

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

- as respostas da questão cinco (que abrange desde a variável “acesso_1” até “acesso_14”) também possuíam essa mesma escala e foram recategorizadas da seguinte forma:

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

⁵³Foram recategorizadas as 6 variáveis que compõem a questão 3 do questionário, a saber: just_A; just_B; just_C; just_D; just_E; just_F.

O banco de dados originalmente foi composto por um total de 44 variáveis, todavia, 6 delas foram descartadas devido o elevado número de “Não resposta” e “Não se aplica”, também chamadas de variáveis *missing*.

Tabela 8: Variáveis descartadas da versão final do banco de dados, devido elevado número de respostas *missing*.

Variável	Descrição	Porcentagem de “Não resposta” e “Não se aplica” (%)
Qual_11	Qual situação de violência?	65.9
Qual_13	Qual violação de direitos?	63.6
Qual_14	Quais outras variáveis são prioridade?	93.2
Priori_14	Outras variáveis são prioridade na definição das ações do programa?	77.3
Qual_15	Outro aspecto relevante? Qual?	93.2
Acesso_15	Algum outro aspecto é relevante na definição da inserção no programa?	75.0

Fonte: Elaboração própria.

As respostas das variáveis não estruturadas, referentes ao tipo de violência (Qual_11) e tipo de violação de direitos (Qual_13), apresentaram grande heterogeneidade, ou seja, não observamos regularidade nas respostas, o que impediu a construção de categorias quantificáveis, não sendo então possível transformar as variáveis nominais em variáveis numéricas (do tipo discreta), exigência imposta pelo GoM para a realização da análise. O quadro 8 contém a lista de variáveis, já recategorizadas, que compuseram a versão final do banco de dados.

Quadro 8: Variáveis e categorias que compuseram a versão final do banco de dados.

Nome da variável	Descrição	Variáveis Categóricas	
		Categoria	Descrição
Código	Código do questionário	-	-
Programa	Nome do programa	-	-
Secretaria	Secretaria responsável pelo programa/ação	1 2 3 4 5	SME SMS SEMTAS Funcarte SMDC

just_A	Este programa visa remediar o desrespeito?		
just_B	Este programa visa remediar a dominação cultural?		
just_C	Este programa visa remediar a exploração?		
just_D	Este programa visa remediar a marginalização econômica?		
just_E	Este programa visa remediar o não-reconhecimento?		
just_F	Este programa visa remediar a privação material?		
Requisito	Para as pessoas serem inseridas no serviço/ação elas devem atender algum requisito específico?	0 1 9	Não Sim Não respondeu
acesso_1	Possuir acesso à alimentação adequada é relevante na definição da inserção no programa?		
acesso_2	Encontrar-se em área de risco é/vulnerabilidade social é relevante na definição da inserção no programa?		
acesso_3	Apresentar deficiência (física ou mental) é relevante na definição da inserção no programa?		
acesso_4	Situação de direito violado é relevante na definição da inserção no programa?		
acesso_5	O nível de escolaridade é relevante na definição da inserção no programa?		
acesso_6	A faixa de renda é relevante na definição da inserção no programa?		
acesso_7	Situação de fome ou desnutrição é relevante na definição da inserção no programa?		
acesso_8	O gênero é relevante na definição da inserção no programa?		
acesso_9	O grupo etário (criança, idoso) é relevante na definição da inserção no programa?		
acesso_10	A orientação sexual é relevante na definição da inserção no programa?		
acesso_11	A raça ou cor é relevante na definição da inserção no programa?		
acesso_12	Encontrar-se em situação de violência é relevante na definição da inserção no programa?		
		0 1 2 3 4 99	Não é tratada Pouco considerada Considerada Muito considerada Referência Não respondeu
		0 1 2 3 4 99	Irrelevante Baixa relevância Média relevância Alta relevância Determinante Não respondeu

acesso_13	A situação no mercado de trabalho (desemprego) é relevante na definição da inserção no programa?		
acesso_14	O território é relevante na definição da inserção no programa?		
Universal	O acesso a este programa ou serviço é universal?	0 1 9	Não Sim Não respondeu
priori_1	O acesso a alimentação adequada é prioridade na definição das ações do programa?		
priori_2	A redução do analfabetismo é prioridade na definição das ações do programa?		
priori_3	Elevar o nível de escolaridade é prioridade na definição das ações do programa?		
priori_4	Aumentar a renda per capita é prioridade na definição das ações do programa?		
priori_6	Combate ao desemprego é prioridade na definição das ações do programa?		
priori_7	A dimensão do desrespeito é prioridade na definição das ações do programa?		
priori_8	O combate a discriminação é prioridade na definição das ações do programa?		
priori_9	A melhora de formação profissional deficiente é prioridade na definição das ações do programa?		
priori_10	A dimensão do não-reconhecimento é prioridade na definição das ações do programa?		
priori_11	Atender indivíduos em situação de violência é prioridade na definição das ações do programa?		
priori_12	A dimensão da socialização é prioridade na definição das ações do programa?		
priori_13	Situações de violação de direitos é prioridade na definição das ações do programa?		
priori_14	Outras variáveis são prioridade na definição das ações do programa?		
Inter	Você considera que a execução do programa/ação em referência é intersetorial?	0 1 99	Não Sim Não respondeu

Fonte: elaboração própria, baseada em SALEJ (2007).

4.3 Análise

4.3.1 Identificação e Análise dos Perfis Extremos

Como foi dito anteriormente, o GoM⁵⁴ nos auxilia na identificação de conjuntos, bem como na descrição das diferenças entre os mesmos. Dessa forma, com a base de dados em mãos, o *software* nos fornece as informações para definirmos os perfis de referência/perfis extremos. A construção de tais perfis é uma etapa fundamental no trabalho com o método GoM e seu processo consiste na estimação de valores dos λ_{kjl} (lambdas) que, ao serem comparados com a frequência marginal correspondente, irão nos fornecer elementos (fatores delineadores) que nos permitem avaliar as características dominantes em cada perfil gerado (MELO, 2004). Como aponta Salej (2007):

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 1,30⁵⁵, a probabilidade daquela resposta àquela variável é relativamente maior [...]. Desta forma, cada perfil extremo agrega as características mais prováveis de pertencimento ao mesmo.

A definição final do número de perfis a serem utilizados na pesquisa é feita pelo próprio pesquisador que, orientado pelo arcabouço teórico, busca identificar o número de perfis mais adequado. No caso deste estudo, verificamos que dois perfis era um número satisfatório, pois, ao realizarmos a tentativa de trabalhar com três perfis os dados nos pareceram pouco consistentes e muito dispersos, não pareciam delinear de fato uma tipologia coerente. Além disso, o fato de Salej (2007) também ter identificado dois perfis em seu estudo, também nos encorajou a optar por este valor.

A Tabela 9 mostra as probabilidades de resposta para cada perfil, onde as células sombreadas indicam as características mais prováveis para cada perfil. Além disso, as variáveis estão divididas em três dimensões. São essas dimensões que irão nortear o delineamento de cada perfil.

⁵⁴ Utilizamos a versão 3.4 do pacote GoM que foi desenvolvido no Departamento de Epidemiologia e Saúde Pública da Universidade de Yale, dos EUA.

⁵⁵ Tendo em vista que se trata de um estudo comparativo, os critérios de análise dos dados devem ser os mesmos que foram utilizados por Salej (2007) e, portanto, mantivemos o valor 1,30 como linha de corte.

- a) *Tipos de injustiça que o programa visa remediar*: refere-se à percepção do gestor quanto ao tipo de injustiça que o programa se relaciona (desrespeito, dominação cultural, exploração, marginalização econômica, não reconhecimento e privação material), se tais injustiças perpassam ou não as diretrizes que irão orientar o programa.
- b) *Crterios para definição do acesso dos indivíduos e/ou famílias ao programa*: diz respeito às características dos indivíduos e/ou famílias que têm acesso ao programa, isto é, busca captar, segundo a percepção do gestor, quais características das pessoas/famílias que são relevantes no momento de definir se elas poderão ser inseridas nas ações daquele programa.
- c) *Objetos prioritários de intervenção do programa*:⁵⁶: se refere às características do próprio programa no que tange às suas prioridades, esclarecendo quais são os aspectos que, no momento da execução, o programa visa prioritariamente remediar (tais como acesso a alimentação adequada, analfabetismo, desemprego, etc.)

Tabela 9: Freqüências marginais, probabilidades estimadas e fatores delineadores dos perfis extremos.

Variáveis	Respostas	Freqüência Marginal		Lambdas		Fatores*	
		Absoluta	Relativa	λ_1	λ_2	Perfil extremo 1	Perfil extremo 2
TIPOS DE INJUSTIÇA QUE O PROGRAMA VISA REMEDIAR							
Este programa visa remediar o desrespeito?							
just_A	Não é tratada	12	26.70%	0.6277	0	2.35093633	0
	Pouco considerada	2	4.40%	0	0.0838	0	1.904545455
	Considerada	5	11.10%	0	0.2037	0	1.835135135
	Muito considerada	11	24.40%	0.1659	0.2999	0.679918033	1.229098361
	Referência	14	31.10%	0.1597	0.4126	0.513504823	1.326688103
	Não respondeu	1	2.20%	0.0467	0	2.122727273	0
Este programa visa remediar a dominação cultural?							
just_B	Não é tratada	16	35.60%	0.5748	0.1112	1.614606742	0.312359551
	Pouco considerada	6	13.30%	0	0.2751	0	2.068421053
	Considerada	7	15.60%	0.1535	0.1606	0.983974359	1.029487179
	Muito considerada	8	17.80%	0.102	0.2632	0.573033708	1.478651685
	Referência	8	17.80%	0.1697	0.19	0.953370787	1.06741573

⁵⁶ Somente a última variável (de nome “inter”) não se refere às prioridades do programa, tal variável trata de um aspecto de natureza mais operacional. No entanto, como já foi apontando, principalmente na seção 2.2.3, a intersetorialidade exerce forte influência na dinâmica de execução das ações do programa.

	Não respondeu	0	0,00%	0	0	0	0
Este programa visa remediar a exploração?							
just_C	Não é tratada	20	44.40%	0.8609	0.0826	1.938963964	0.186036036
	Pouco considerada	5	11.10%	0	0.2098	0	1.89009009
	Considerada	4	8.90%	0.0928	0.0849	1.042696629	0.953932584
	Muito considerada	6	13.30%	0	0.2508	0	1.885714286
	Referência	9	20.00%	0	0.3719	0	1.8595
	Não respondeu	1	2.20%	0.0463	0	2.104545455	0
Este programa visa remediar a marginalização econômica?							
just_D	Não é tratada	18	40.00%	0.797	0.0808	1.9925	0.202
	Pouco considerada	6	13.30%	0	0.2464	0	1.852631579
	Considerada	4	8.90%	0.0751	0.1003	0.843820225	1.126966292
	Muito considerada	6	13.30%	0.1079	0.1538	0.811278195	1.156390977
	Referência	11	24.40%	0.02	0.4187	0.081967213	1.715983607
	Não respondeu	0	0,00%	0	0	0	0
Este programa visa remediar o não-reconhecimento?							
just_E	Não é tratada	11	24.40%	0.4746	0	1.945081967	0
	Pouco considerada	3	6.70%	0	0.1319	0	1.968656716
	Considerada	9	20.00%	0.1611	0.2449	0.8055	1.2245
	Muito considerada	8	17.80%	0	0.3711	0	2.084831461
	Referência	12	26.70%	0.3643	0.165	1.364419476	0.617977528
	Não respondeu	2	4.40%	0	0.0871	0	1.979545455
Este programa visa remediar a privação material?							
just_F	Não é tratada	10	22.20%	0.4492	0	2.023423423	0
	Pouco considerada	4	8.90%	0	0.1735	0	1.949438202
	Considerada	9	20.00%	0.2003	0.2005	1.0015	1.0025
	Muito considerada	8	17.80%	0	0.3523	0	1.979213483
	Referência	14	31.10%	0.3505	0.2736	1.127009646	0.879742765
	Não respondeu	0	0,00%	0	0	0	0
CRITÉRIOS PARA DEFINIÇÃO DO ACESSO DOS INDIVÍDUOS OU FAMÍLIAS AO PROGRAMA							
Para as pessoas serem inseridas no serviço/ação elas devem atender algum requisito específico?							
requisito	Não	19	42.20%	0.7309	0.1631	1.731990521	0.386492891
	Sim	26	57.80%	0.2691	0.8369	0.465570934	1.447923875
	Não respondeu	0	0,00%	0	0	0	0
Possuir acesso à alimentação adequada é relevante na definição da inserção no programa?							
acesso_1	Irrelevante	24	53.30%	1	0.0448	1.876172608	0.084052533
	Baixa relevância	3	6.70%	0	0.1309	0	1.953731343
	Média relevância	10	22.20%	0	0.4647	0	2.093243243
	Alta relevância	1	2.20%	0	0.0439	0	1.995454545
	Determinante	7	15.60%	0	0.3157	0	2.023717949
	Não respondeu	0	0,00%	0	0	0	0
Encontrar-se em área de risco/vulnerabilidade social é relevante na definição da inserção no programa?							
acesso_2	Irrelevante	15	33.30%	0.6186	0.0614	1.857657658	0.184384384
	Baixa relevância	3	6.70%	0.0584	0.0743	0.871641791	1.108955224
	Média relevância	5	11.10%	0	0.2152	0	1.938738739

	Alta relevância	2	4.40%	0.0541	0.0355	1.229545455	0.806818182
	Determinante	20	44.40%	0.2689	0.6135	0.605630631	1.381756757
	Não respondeu	0	0,00%	0	0	0	0
Apresentar deficiência (física ou mental) é relevante na definição da inserção no programa?							
acesso_3	Irrelevante	28	62.20%	0.8707	0.3559	1.399839228	0.572186495
	Baixa relevância	5	11.10%	0.0531	0.1713	0.478378378	1.543243243
	Média relevância	0	0.00%	0	0	0	0
	Alta relevância	2	4.40%	0	0.0872	0	1.981818182
	Determinante	9	20.00%	0.0762	0.3419	0.381	1.7095
	Não respondeu	1	2.20%	0	0.0437	0	1.986363636
Situação de direito violado é relevante na definição da inserção no programa?							
acesso_4	Irrelevante	21	46.70%	0.8812	0.0663	1.886937901	0.141970021
	Baixa relevância	1	2.20%	0	0.0432	0	1.963636364
	Média relevância	3	6.70%	0.0558	0.0768	0.832835821	1.146268657
	Alta relevância	7	15.60%	0	0.3044	0	1.951282051
	Determinante	12	26.70%	0.063	0.4661	0.235955056	1.745692884
	Não respondeu	1	2.20%	0	0.0432	0	1.963636364
O nível de escolaridade é relevante na definição da inserção no programa?							
acesso_5	Irrelevante	28	62.20%	0.7998	0.4569	1.28585209	0.734565916
	Baixa relevância	4	8.90%	0.058	0.1177	0.651685393	1.32247191
	Média relevância	4	8.90%	0	0.1716	0	1.928089888
	Alta relevância	3	6.70%	0	0.1286	0	1.919402985
	Determinante	6	13.30%	0.1422	0.1252	1.069172932	0.941353383
	Não respondeu	0	0,00%	0	0	0	0
A faixa de renda é relevante na definição da inserção no programa?							
acesso_6	Irrelevante	30	66.70%	1	0.3171	1.499250375	0.475412294
	Baixa relevância	1	2.20%	0	0.0436	0	1.981818182
	Média relevância	2	4.40%	0	0.087	0	1.977272727
	Alta relevância	3	6.70%	0	0.1317	0	1.965671642
	Determinante	9	20.00%	0	0.4206	0	2.103
	Não respondeu	0	0,00%	0	0	0	0
Situação de fome ou desnutrição é relevante na definição da inserção no programa?							
acesso_7	Irrelevante	26	57.80%	1	0.0733	1.730103806	0.126816609
	Baixa relevância	4	8.90%	0	0.186	0	2.08988764
	Média relevância	7	15.60%	0	0.3566	0	2.285897436
	Alta relevância	2	4.40%	0	0.089	0	2.022727273
	Determinante	6	13.30%	0	0.2951	0	2.218796992
	Não respondeu	0	0,00%	0	0	0	0
O gênero é relevante na definição da inserção no programa?							
acesso_8	Irrelevante	34	75.60%	1	0.5243	1.322751323	0.693518519
	Baixa relevância	4	8.90%	0	0.1738	0	1.952808989
	Média relevância	2	4.40%	0	0.0862	0	1.959090909
	Alta relevância	2	4.40%	0	0.0862	0	1.959090909
	Determinante	2	4.40%	0	0.0862	0	1.959090909
	Não respondeu	1	2.20%	0	0.0433	0	1.968181818

O grupo etário (criança, idoso) é relevante na definição da inserção no programa?							
acesso_9	Irrelevante	15	33.30%	0.7777	0.0505	2.335435435	0.151651652
	Baixa relevância	4	8.90%	0.1091	0.0708	1.225842697	0.795505618
	Média relevância	2	4.40%	0	0.0828	0	1.881818182
	Alta relevância	9	20.00%	0	0.3395	0	1.6975
	Determinante	15	33.30%	0.1132	0.4564	0.33993994	1.370570571
	Não respondeu	0	0,00%	0	0	0	0
A orientação sexual é relevante na definição da inserção no programa?							
acesso_10	Irrelevante	41	91.10%	1	0.8279	1.097694841	0.908781559
	Baixa relevância	1	2.20%	0	0.0432	0	1.963636364
	Média relevância	1	2.20%	0	0.0432	0	1.963636364
	Alta relevância	2	4.40%	0	0.0858	0	1.95
	Determinante	0	0.00%			0	0
	Não respondeu	0	0,00%	0	0	0	0
A raça ou cor é relevante na definição da inserção no programa?							
acesso_11	Irrelevante	42	93.30%	0.9538	0.9137	1.022293676	0.979314041
	Baixa relevância	1	2.20%	0	0.0431	0	1.959090909
	Média relevância	1	2.20%	0	0.0431	0	1.959090909
	Alta relevância	0	0.00%	0	0	0	0
	Determinante	0	0.00%	0	0	0	0
	Não respondeu	1	2.20%	0.0462	0	2.1	0
Encontrar-se em situação de violência é relevante na definição da inserção no programa?							
acesso_12	Irrelevante	23	51.10%	1	0	1.956947162	0
	Baixa relevância	6	13.30%	0	0.27	0	2.030075188
	Média relevância	3	6.70%	0	0.1315	0	1.962686567
	Alta relevância	3	6.70%	0	0.1315	0	1.962686567
	Determinante	10	22.20%	0	0.4669	0	2.103153153
	Não respondeu	0	0,00%	0	0	0	0
A situação no mercado de trabalho (desemprego) é relevante na definição da inserção no programa?							
acesso_13	Irrelevante	26	57.80%	1	0.2046	1.730103806	0.353979239
	Baixa relevância	4	8.90%	0	0.1682	0	1.88988764
	Média relevância	4	8.90%	0	0.1682	0	1.88988764
	Alta relevância	4	8.90%	0	0.1682	0	1.88988764
	Determinante	7	15.60%	0	0.2907	0	1.863461538
	Não respondeu	0	0,00%	0	0	0	0
O território é relevante na definição da inserção no programa?							
acesso_14	Irrelevante	20	44.40%	0.7387	0.15	1.663738739	0.337837838
	Baixa relevância	5	11.10%	0.0881	0.134	0.793693694	1.207207207
	Média relevância	4	8.90%	0	0.1745	0	1.960674157
	Alta relevância	6	13.30%	0.0702	0.1958	0.527819549	1.472180451
	Determinante	10	22.20%	0.103	0.3457	0.463963964	1.557207207
	Não respondeu	0	0,00%	0	0	0	0
O acesso a este programa ou serviço é universal?							
universal	Não	18	40.00%	0.2752	0.5122	0.688	1.2805
	Sim	26	57.80%	0.6784	0.4878	1.173702422	0.843944637

	Não respondeu	1	2.20%	0.0463	0	2.104545455	0
CARACTERÍSTICAS DOS PROGRAMAS E AS SUAS PRIORIDADES NO MOMENTO DA EXECUÇÃO							
O acesso a alimentação adequada é prioridade na definição das ações do programa?							
priori_1	D – Não considerado	10	22.20%	0.534	0	2.405405405	0
	C – Encaminhado	16	35.60%	0.2916	0.3922	0.819101124	1.101685393
	B – Tratado	8	17.80%	0	0.315	0	1.769662921
	A – Tratado prioritário	11	24.40%	0.1744	0.2928	0.714754098	1.2
	Não respondeu	0	0,00%	0	0	0	0
A redução do analfabetismo é prioridade na definição das ações do programa?							
priori_2	D – Não considerado	23	51.10%	0.9081	0.1941	1.777103718	0.379843444
	C – Encaminhado	8	17.80%	0	0.3191	0	1.792696629
	B – Tratado	5	11.10%	0	0.2044	0	1.841441441
	A – Tratado prioritário	9	20.00%	0.0919	0.2824	0.4595	1.412
	Não respondeu	0	0,00%	0	0	0	0
Elevar o nível de escolaridade é prioridade na definição das ações do programa?							
priori_3	D – Não considerado	21	46.70%	0.9005	0	1.928265525	0
	C – Encaminhado	7	15.60%	0	0.3215	0	2.060897436
	B – Tratado	6	13.30%	0	0.2725	0	2.04887218
	A – Tratado prioritário	10	22.20%	0.0995	0.3624	0.448198198	1.632432432
	Não respondeu	1	2.20%	0	0.0436	0	1.981818182
Aumentar a renda per capita é prioridade na definição das ações do programa?							
priori_4	D – Não considerado	18	40.00%	0.7928	0	1.982	0
	C – Encaminhado	11	24.40%	0.0706	0.4222	0.289344262	1.730327869
	B – Tratado	3	6.70%	0	0.13	0	1.940298507
	A – Tratado prioritário	13	28.90%	0.1366	0.4478	0.47266436	1.549480969
	Não respondeu	0	0,00%	0	0	0	0
Combate ao desemprego é prioridade na definição das ações do programa?							
priori_6	D – Não considerado	20	44.40%	0.8367	0	1.884459459	0
	C – Encaminhado	10	22.20%	0	0.48	0	2.162162162
	B – Tratado	6	13.30%	0.0561	0.2149	0.421804511	1.615789474
	A – Tratado prioritário	9	20.00%	0.1072	0.3051	0.536	1.5255
	Não respondeu	0	0,00%	0	0	0	0
A dimensão do desrespeito é prioridade na definição das ações do programa?							
priori_7	D – Não considerado	11	24.40%	0.577	0	2.364754098	0
	C – Encaminhado	4	8.90%	0	0.1652	0	1.856179775
	B – Tratado	10	22.20%	0.0658	0.3416	0.296396396	1.538738739
	A – Tratado prioritário	19	42.20%	0.3103	0.4931	0.735308057	1.168483412
	Não respondeu	1	2.20%	0.0468	0	2.127272727	0
O combate a discriminação é prioridade na definição das ações do programa?							
priori_8	D – Não considerado	13	28.90%	0.6532	0	2.260207612	0
	C – Encaminhado	5	11.10%	0	0.2074	0	1.868468468
	B – Tratado	9	20.00%	0.1722	0.2218	0.861	1.109
	A – Tratado prioritário	17	37.80%	0.1746	0.5278	0.461904762	1.396296296
	Não respondeu	1	2.20%	0	0.043	0	1.954545455
A melhora de formação profissional deficiente é prioridade na definição das ações do programa?							

priori_9	D – Não considerado	22	48.90%	0.8467	0.0976	1.731492843	0.199591002
	C – Encaminhado	15	33.30%	0.1533	0.5447	0.46036036	1.635735736
	B – Tratado	1	2.20%	0	0.0437	0	1.986363636
	A – Tratado prioritário	7	15.60%	0	0.314	0	2.012820513
	Não respondeu	0	0,00%	0	0	0	0
A dimensão do não-reconhecimento é prioridade na definição das ações do programa?							
priori_10	D – Não considerado	14	31.10%	0.6464	0	2.078456592	0
	C – Encaminhado	3	6.70%	0.0488	0.0832	0.728358209	1.241791045
	B – Tratado	14	31.10%	0.1003	0.5069	0.322508039	1.629903537
	A – Tratado prioritário	13	28.90%	0.2045	0.3667	0.707612457	1.268858131
	Não respondeu	1	2.20%	0	0.0432	0	1.963636364
Atender indivíduos em situação de violência é prioridade na definição das ações do programa?							
priori_11	D – Não considerado	16	35.60%	0.7818	0	2.196067416	0
	C – Encaminhado	9	20.00%	0.0863	0.2976	0.4315	1.488
	B – Tratado	3	6.70%	0	0.1269	0	1.894029851
	A – Tratado prioritário	17	37.80%	0.1318	0.5755	0.348677249	1.522486772
	Não respondeu	0	0,00%	0	0	0	0
A dimensão da socialização é prioridade na definição das ações do programa?							
priori_12	D – Não considerado	7	15.60%	0.3293	0	2.110897436	0
	C – Encaminhado	2	4.40%	0.0146	0.0716	0.331818182	1.627272727
	B – Tratado	6	13.30%	0.1356	0.1317	1.019548872	0.990225564
	A – Tratado prioritário	30	66.70%	0.5205	0.7967	0.78035982	1.194452774
	Não respondeu	0	0,00%	0	0	0	0
Situações de violação de direitos é prioridade na definição das ações do programa?							
priori_13	D – Não considerado	13	28.90%	0.7019	0	2.428719723	0
	C – Encaminhado	5	11.10%	0	0.2057	0	1.853153153
	B – Tratado	4	8.90%	0.0571	0.1163	0.641573034	1.306741573
	A – Tratado prioritário	22	48.90%	0.1942	0.678	0.397137014	1.386503067
	Não respondeu	1	2.20%	0.0468	0	2.127272727	0
Você considera que a execução do programa/ação em referência é intersetorial?							
Inter	Não	5	11.10%	0.2303	0	2.074774775	0
	Sim	40	88.90%	0.7697	1	0.865804274	1.124859393
	Não respondeu	0	0,00%	0	0	0	0

* Lambdas/Frequências

Fonte: Elaboração própria.

Tendo em vista as três dimensões que foram citadas anteriormente traçamos abaixo os dois perfis extremos:

O Perfil extremo 1 – Universal

O que mais caracteriza este perfil é que seus programas, definitivamente não buscam tratar os tipos de injustiça propostos pela teoria de Fraser, ou seja, há uma ausência de tratamento direto de tais injustiças. Quando analisamos a probabilidade de respostas para os diferentes tipos de injustiça (ver tabela acima), nota-se que a categoria “não é tratada” aparece com alta probabilidade para todas as injustiças e em quase todos os casos essa é a única probabilidade. A exceção fica por conta da variável “não reconhecimento” onde notamos a probabilidade de duas respostas: “não é tratada” e “é referência”. Essa ausência de predominância de uma categoria ou outra nos impede de concluir qual o comportamento da variável “não reconhecimento”, todavia, nos indica que pode existir certa tendência dos programas do perfil extremo 1 a considerarem tal variável. Podemos interpretar que, de alguma forma, o “não reconhecimento” é percebido pelos gestores, porém não chega a se concretizar enquanto ação na dinâmica dos programas, portanto, ele não se constitui como característica definidora do perfil extremo 1.

No que se referem ao acesso, os programas que compõem o perfil Universal não impõem critérios (requisitos) para que as pessoas sejam inseridas nos serviços/ações (daí seu caráter eminente de universalidade). Os dados mostram enfaticamente que não há requisitos, além disso, ao perguntarmos se o programa é universal, apesar dos dados não apresentarem um comportamento específico, há uma tendência em direção à universalidade, pois ainda que a maior probabilidade de resposta tenha sido para a categoria “não respondeu”, o segundo maior valor se refere à resposta “sim, o programa/serviço é universal”.

O caráter universal deste perfil fica mais evidenciado quando notamos que dentre as 14 perguntas referentes aos possíveis tipos de critério de inserção 13 delas apontam que tais requisitos são irrelevantes para que a pessoa/família seja inserida. Dentre essas 13, oito delas se concentram exclusivamente na resposta “irrelevante”, ou seja, tais critérios não influenciam em absolutamente nada na definição da inserção dos indivíduos ou famílias no programa. As outras cinco variáveis apresentam, de maneira residual, alguns valores dispersos entre as demais categorias. Somente na variável *área de risco/vulnerabilidade social* percebemos uma

leve tendência no sentido de que tal dimensão pode ter alguma relevância na definição da inserção em determinado programa.

Reforçando ainda mais o caráter universal do perfil extremo 1, nota-se que os programas que o compõem não apresentam nenhuma dimensão prioritária no momento de definir as suas ações. Dentre as 12 variáveis que questionam as dimensões priorizadas pelos programas desse perfil, todas elas concentram seus valores na categoria “Não considerada”.

Outra característica marcante desse perfil é a alta probabilidade de que a execução dos seus programas não seja articulada de modo intersetorial.

O Perfil extremo 2 - Focalizante

Ao contrário do que se observou no perfil extremo 1, nota-se que no perfil extremo 2 todos os tipos de injustiça são tratados, pois, para todas as injustiças há grande probabilidade de que os programas as considerem ou as tenham como referência para a construção de suas diretrizes.

Outro ponto que difere este perfil do perfil extremo 1 é que, neste último, a frequência das respostas se concentrava na categoria “não tratado”, ou seja, em uma categoria localizada numa extremidade da escala. Já no perfil 2, as respostas estão dispersas ao longo das quatro categorias que dizem considerar determinada injustiça (pouco considerado, considerado, muito considerado e referência). Em se tratando de um perfil extremo esperávamos que as respostas se concentrassem na categoria “referência”, porém, em nenhum momento a frequência desta categoria aparece como sendo a única probabilidade possível, estando sempre acompanhada de outras categorias.

O caráter focalizante desse perfil fica mais evidente ainda quando olhamos para as variáveis referentes ao acesso, pois a partir delas, fica claro que os programas desse perfil estabelecem critérios para definir quais pessoas/famílias poderão ser inseridas em suas ações. Os dados mostram que, para todos os tipos de requisito, há alta probabilidade de se obter respostas em que os mesmos têm relevância no acesso ao programa.

No que tange aos objetos de intervenção desse perfil, percebe-se que não há uma área específica de atuação dos programas, eles estão focados em várias temáticas ao mesmo tempo. Além disso, as variáveis aparecem dispersas e com intensidades variadas que vão desde “encaminhado” a “tratado como prioritário”, indicando que mesmo em situações em que o tratamento não é efetuado, ele no mínimo é encaminhado para outro serviço ou programa.

Quanto à intersetorialidade, o GoM não identificou probabilidade significativa para as respostas a esta variável, todavia, nota-se certa tendência em favor da intersetorialidade. Isso nos leva a afirmar que apesar de não ser uma característica definidora do perfil, a intersetorialidade pode ser ocasionalmente observada em seus programas.

4.3.2 – OS PERFIS MISTOS

Uma vez identificados os perfis extremos, o próximo passo é analisar os graus de pertencimento (g_{ik}) dos programas sociais, a fim de se analisar o quanto eles se aproximam e/ou se afastam das características de cada um desses perfis extremos.

Nesse momento cabe esclarecer a diferença entre os termos “perfil extremo” e “perfil puro”. Os perfis extremos são aqueles que nos servem de referência analítica, ou seja, neles encontraríamos os programas sociais que apresentam integralmente todas as características de um dado perfil e, portanto, possuem $g_{ik}=1$. Já os perfis puros abarcam o conjunto de programas que apresentam muitas das características de um dos perfis extremos, porém o grau de pertencimento não necessariamente é integral. Vale ressaltar, portanto, que dentro dos perfis puros podemos encontrar programas que pertençam integralmente ao perfil extremo, porém a linha de corte não exclui aqueles que tenham uma pequena “dose” de características de outro perfil. Do total de programas analisados, 23 apresentavam integralmente as características de um dos perfis extremos, que mais adiante acabaram sendo classificados dentro de um dos perfis puros.

Dessa forma, seguindo os critérios utilizados por Salej (2007), foram classificados como pertencentes ao perfil puro 1, os programas que possuíam o maior número de características do perfil extremo 1, isto é, apresentavam ao mesmo tempo $g_1 \geq 0,90$ e $g_2 < 0,10$ de tal forma, que 13 programas (28,9%) se encaixavam nesse perfil. Aqueles que apresentavam predominantemente características do perfil extremo 2 com $g_1 < 0,10$ e $g_2 \geq 0,90$ foram classificados como pertencentes ao perfil puro 2, somando um total 11 programas (24,4%). Os demais programas foram classificados dentro de um dos perfis mistos, que serão descritos em seguida.

Nem todos os programas refletem, predominantemente, as características dos perfis extremos, pois compartilham de maneira mais híbrida as características tanto do perfil extremo 1 quanto do 2. Com isto, estabelecemos critérios para analisar os graus de pertencimento dos programas restantes a fim de perceber o quanto eles se aproximavam ou

não de um dado perfil extremo. Além disso, cabe esclarecer que a definição do número de perfis mistos deu-se a partir da mesma regra utilizada por Salej (2007), ou seja, 2^{k+1} (lembrando que “K” indica o número de perfis extremos) somando, no nosso caso, um total de 5 perfis (2 puros e 3 mistos). Os critérios de classificação dos perfis puros e mistos foram:

O programa pertence ao **Perfil Puro 1** quando $g1 \geq 0.90$ e $g2 < 0.10$

O programa pertence ao **Perfil Puro 2** quando $g1 < 0.10$ e $g2 \geq 0.90$

O programa pertence ao **Perfil Misto 1.2** quando: $0.60 \leq g1 < 0.90$ e $0.10 \leq g2 < 0.40$,

O programa pertence ao **Perfil Misto Intermediário** quando: $0.40 \leq g1 < 0.60$ e $0.40 \leq g2 < 0.60$

O programa pertence ao **Perfil Misto 2.1** quando: $0.10 \leq g1 < 0.40$ e $0.60 \leq g2 < 0.90$

Nota-se, conforme já foi dito, que os perfis puros expressam as características dos perfis extremos. Os programas pertencentes ao perfil misto 1.2 contêm características dos dois perfis extremos, porém com predominância do perfil extremo 1. O perfil misto intermediário abarca os programas onde não há predominância clara de nenhum dos perfis extremos. O perfil misto 2.1 congrega os programas que se aproximam mais do perfil extremo 2, porém também contém elementos do extremo 1. No total dos programas analisados obtivemos a seguinte distribuição dos perfis, como mostra a tabela 10:

Tabela 10: Distribuição do número de programas por perfil.

Perfil	Frequência	%
Perfil Puro 1	13	28.9
Perfil Misto 1.2	5	11.1
Perfil Misto Intermediário	5	11.1
Perfil Misto 2.1	11	24.4
Perfil Puro 2	11	24.4
Total	45	100.0

Fonte: elaboração própria.

4.3.2.1 O Perfil Puro 1 – Universal Redistributivo

O perfil puro 1 engloba o maior número de programas da amostra (13 entre os 45, ou seja, 28,8%) e é aquele que mais se aproxima das características do perfil extremo 1 (Universal), descrito na seção anterior. Uma de suas marcas mais fortes é que a grande maioria dos programas deste perfil não se propõe a tratar nenhum tipo específico de injustiça. Ou seja, em 5 dos 6 tipos de injustiça a categoria “Não é tratada” apareceu de maneira predominante. Somente a injustiça relacionada à *privação material* ganhou relevância dentro desse perfil, pois, nesta variável, as categorias “considerado” e “referência” foram mais expressivas, superando a categoria “não é tratado”. O não *reconhecimento* aparece como uma segunda referência para os programas desse perfil, porém, com menos intensidade do que a privação material. A *dominação cultural*, de maneira bem mais tímida que os dois tipos anteriores, também é, em certa medida, incorporada pelo perfil.

Quanto aos requisitos de acesso aos programas, em todos eles a resposta “irrelevante” predominou. Dentre os 14 tipos de requisito apenas 3 apresentaram uma certa relevância, são eles: *área de risco/vulnerabilidade social, território e grupo etário*. Isso indica que, de maneira geral, os programas não apresentam critérios particularistas de acesso, porém, quando há algum, ele tende a se relacionar aos três tipos já citados acima.

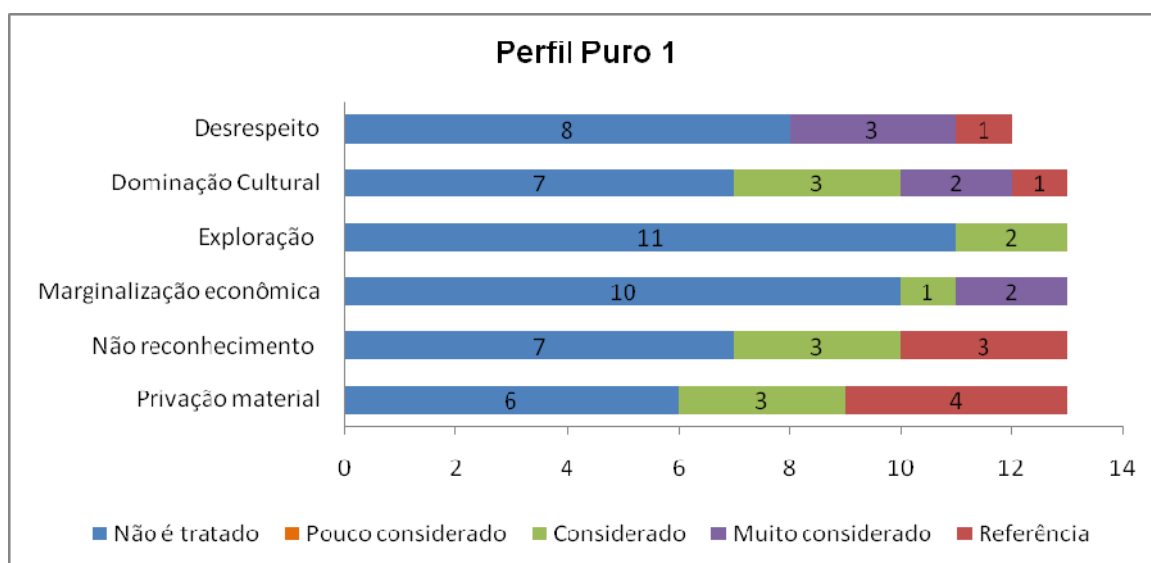
Em relação ao objeto prioritário de intervenção dos programas desse perfil, a variável *socialização* aparece como primeira prioridade, pois dentre os 13 programas desse perfil 8 (61%) apontaram para o fato de que esta dimensão é “tratada” ou “tratada prioritária”. Também vale ressaltar que a variável associada ao *desrespeito* apresentou a segunda maior frequência de respostas na categoria “tratada prioritária” (25%) e, portanto, podemos interpretar que essa dimensão se constitui como uma segunda prioridade desse perfil, porém com bem menos intensidade que a socialização. Para as demais dimensões a categoria “não-considerado” foi predominante.

Os programas desse perfil se concentraram primordialmente na Secretaria Municipal de Saúde e na Fundação Capitania das Artes, juntas elas somaram 11 dos 13 programas inseridos nesta categoria de perfil. De fato, é coerente analiticamente a forte presença destas secretarias tendo em vista a caracterização do perfil, pois, em geral, os programas ligados ao Sistema Único de Saúde (SUS), justamente, não possuem ou estabelecem critérios de acesso e, quando estes aparecem, estão quase sempre associados aos grupos etários (ex: Saúde do Adulto, Saúde da Criança e Adolescente, etc.). Além disto, esses programas também podem

refletir a dimensão do *desrespeito*, uma vez que o acesso à saúde é entendido enquanto direito do cidadão e, portanto, a não garantia de tal direito é frequentemente vista como um desrespeito. As ações na área de cultura e arte também tendem a ser bastante universais na medida em que promovem espetáculos, festivais e outras ações e atrações culturais abertas ao público e com claro objetivo de favorecer a socialização. Ainda de acordo com a análise dos dados, também observamos que os programas do perfil puro 1 se caracterizam por não serem intersetoriais.

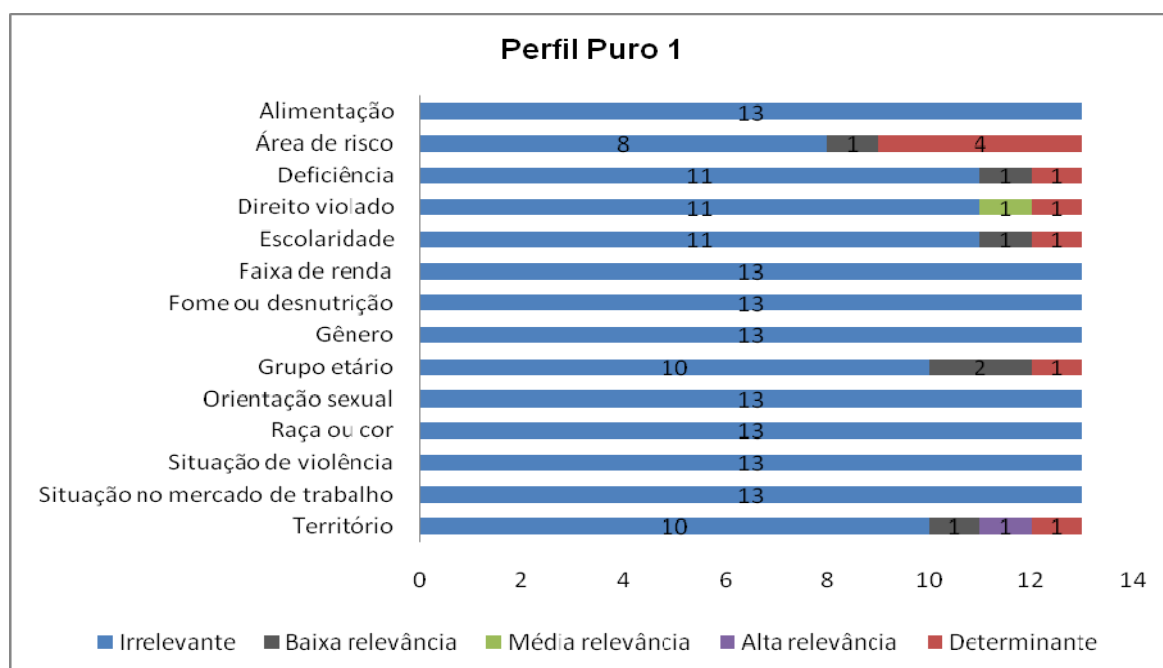
Abaixo, nos gráficos 1, 2, 3 e no quadro 9, apresentamos as estatísticas gerais principais a respeito deste perfil, incluindo as características acima descritas, bem como outras informações.

Gráfico 1: Percepção dos gestores da Prefeitura de Natal, classificados no Perfil Puro 1- Universal Redistributivo, quanto ao tipo de injustiça que os programas sociais municipais se relacionam.



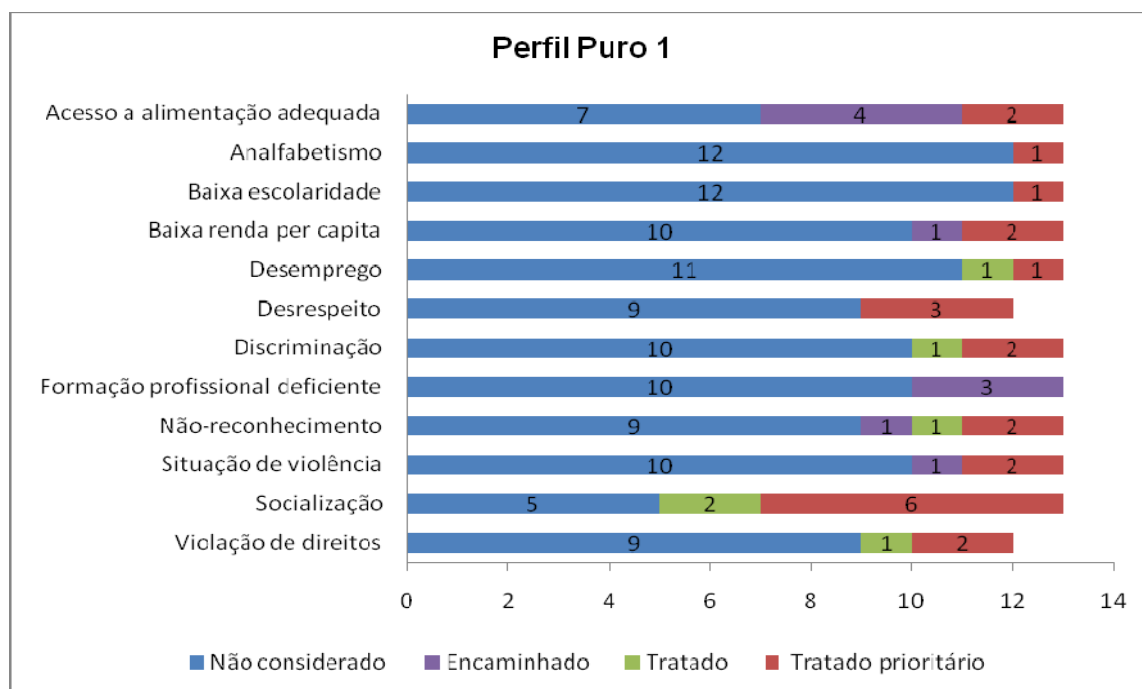
Fonte: Elaboração própria.

Gráfico 2: Percepção dos gestores da Prefeitura de Natal, no Perfil Puro 1- Universal Redistributivo, quanto aos critérios de acesso aos programas sociais municipais



Fonte: Elaboração própria.

Gráfico 3: Percepção dos gestores da Prefeitura de Natal, no Perfil Puro 1- Universal Redistributivo, quanto aos objetos prioritários de intervenção dos programas sociais municipais



Fonte: Elaboração própria.

Quadro 9: Programas da Prefeitura de Natal classificados no Perfil Puro 1 – Universal Redistributivo

Secretaria Responsável	Número de Programas
SMS – Secretaria Municipal de Saúde	
Rede de atenção a pessoa com deficiência Hipertensão de Diabetes Saúde Bucal Vigilância Ambiental Saúde da Criança Saúde do Adulto	6
FUNCARTE – Fundação Capitania das Artes	
Encontro dos Escritores (ENE) Letras Natalenses Natal em Natal Carnaval Cultural Reveillon	5
SME – Secretaria Municipal de Educação	
Fardamento Escolar Pelotão da Saúde	2
Total	13

Fonte: Elaboração Própria.

4.3.2.2 O Perfil Misto 1.2 – Universal Identitário

Apesar de o perfil 1.2 mesclar características dos dois perfis extremos, ele ainda é fortemente influenciado pelo perfil extremo 1 (Universal). Dessa forma, ainda que todos os tipos de injustiça tenham sido incorporados pelos programas, somente a *privação material* e o *não-reconhecimento* aparecem como sendo referências na definição das diretrizes dos programas e, portanto, tais injustiças são definidoras do perfil. Quando comparamos o comportamento destas duas variáveis em relação ao que foi visto no perfil anterior (puro 1), nota-se que agora ambas adquirem mais relevância, sendo que, a dimensão do *não-reconhecimento*, que antes aparecia como elemento secundário, passa a ser reconhecida como uma característica marcante dos programas do perfil 1.2 (daí a escolha do seu nome *Universal Identitário*).

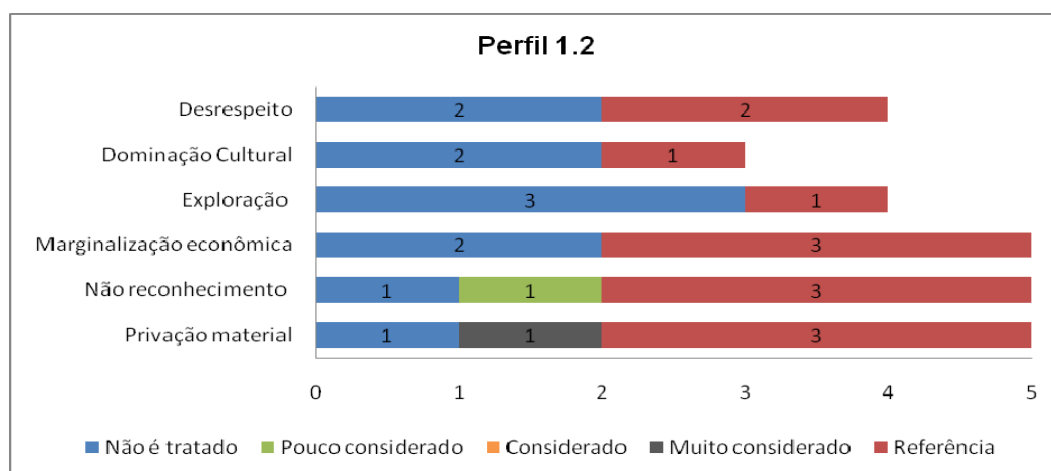
A existência de requisitos de acesso não se configura enquanto característica definidora do perfil, todavia, a análise aponta para a presença de dois requisitos: *grupo etário* e *área de risco/vulnerabilidade social* que adquirem aqui certa preponderância. Isso quer dizer que, nas situações em que há critérios de inserção, estas variáveis são apontadas como as mais determinantes (mais de 60% dos programas desse perfil indicaram que esses requisitos eram

altamente relevantes ou determinantes). Esta presença de 2 requisitos de acesso indica a mescla entre as características universais (predominante) e as focalizantes (incipiente), porém com predomínio universal, já que dentre os 14 tipos de requisito, somente dois se destacaram com mais expressividade.

Quanto às prioridades dos programas que compõem o perfil 1.2, assim como no perfil puro 1, a variável *socialização* é a única que aparece como prioritária, sendo que agora ela adquire ainda mais relevância do que no perfil anterior e se firma enquanto variável que consideramos como, de fato, definidora do perfil. O *desrespeito* também apresenta certa relevância enquanto objeto de intervenção desse perfil, todavia com menos proeminência que a socialização.

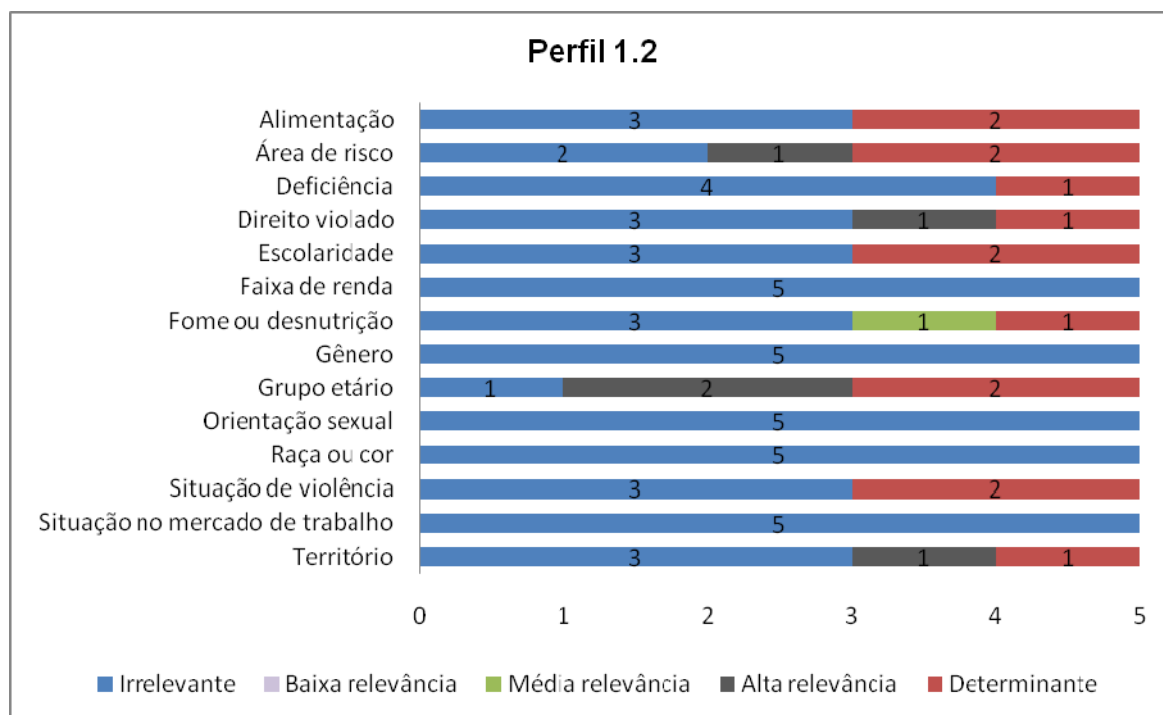
Os cinco programas que compõem o perfil 1.2 estão divididos entre três secretarias municipais: Saúde, Educação e Trabalho e Assistência Social. A análise destes programas evidencia que a ênfase dada pelo perfil à dimensão do não-reconhecimento pode ser um reflexo das ações voltadas para a socialização e o enfrentamento do desrespeito nos programas na área de saúde e educação (Ex: Saúde do Idoso e EJA). Já a injustiça relacionada à privação material reflete-se nas ações dos programas voltados para a área da segurança alimentar (Ex: Programa Nacional de Alimentação Escolar) e desenvolvimento econômico (Ex: Programa de Desenvolvimento do Artesanato Municipal), direcionadas ao enfrentamento do desrespeito, pois, a ausência de um padrão material adequado de vida é visto como um desrespeito aos direitos do cidadão. Além disso, os programas desse perfil foram apontados pelos gestores como sendo executados intersetorialmente.

Gráfico 4: Percepção dos gestores da Prefeitura de Natal, classificados no Perfil Misto 1.2 - Universal Identitário, quanto ao tipo de injustiça que os programas sociais municipais se relacionam



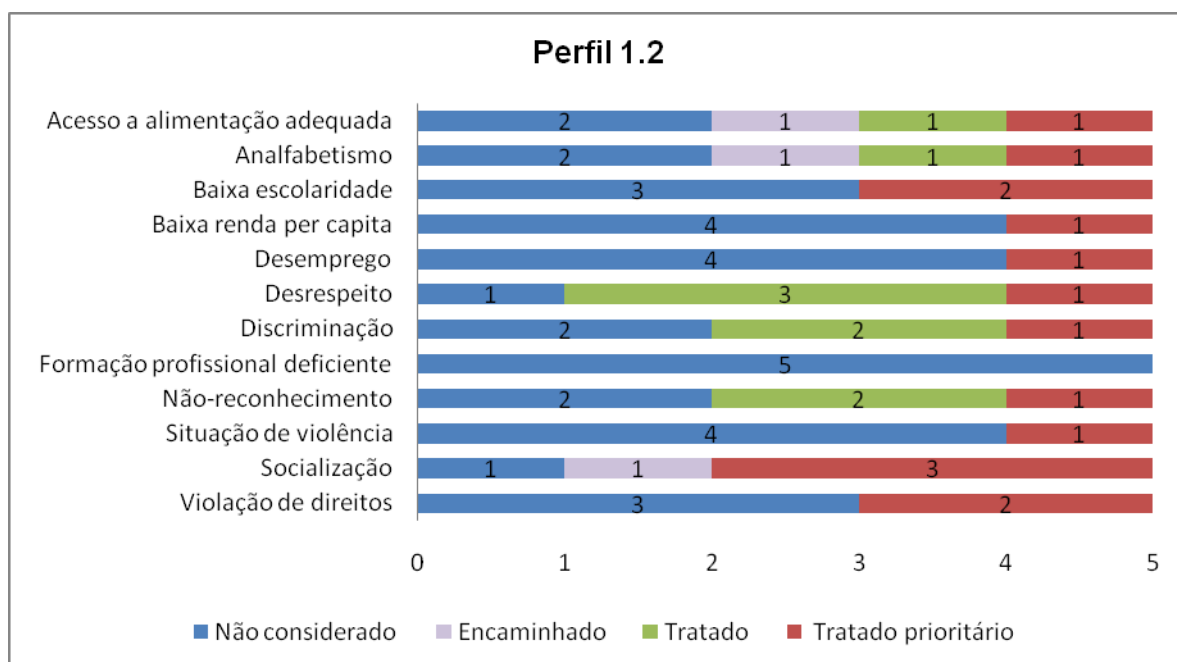
Fonte: Elaboração Própria.

Gráfico 5: Percepção dos gestores da Prefeitura de Natal, no Perfil Misto 1.2 - Universal Identitário, quanto aos critérios de acesso ao programa sociais municipais



Fonte: Elaboração própria.

Gráfico 6: Percepção dos gestores da Prefeitura de Natal, no Perfil Misto 1.2 - Universal Identitário, quanto aos objetos prioritários de intervenção dos programas sociais municipais



Fonte: Elaboração própria.

Quadro 10: Programas da Prefeitura de Natal classificados no Perfil Misto 1.2 – Universal Identitário

Secretaria Responsável	Número de Programas
SMS – Secretaria Municipal de Saúde	
Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (Samu) Saúde do Idoso	2
SME – Secretaria Municipal de Educação	
Educação de Jovens e Adultos (EJA) Programa Nacional de Alimentação Escolar	2
SEMTAS – Secretaria Municipal de Trabalho e Assistência Social	
Programa de Desenvolvimento do Artesanato Municipal	1
Total	5

Fonte: Elaboração própria.

4.3.2.3 O Perfil misto intermediário – Territorial Redistributivo

No perfil misto intermediário justamente o que não observamos é o predomínio das características seja do perfil extremo 1 ou do 2, há uma combinação de características que não nos permite distinguir a dominância de um ou de outro. Nota-se que todas as injustiças foram incorporadas, porém, o *desrespeito* é o tipo de injustiça que mais caracteriza este perfil. Logo em seguida, um pouco menos expressivos, aparecem a *dominação cultural* e o *não-reconhecimento*. Apesar destes três tipos serem aqueles que mais definem o perfil misto intermediário, a análise aponta que todos os tipo de injustiça aparecem como “referência” (com intensidades diferentes) e, portanto, são percebidos pelos programas enquanto dimensões a serem tratadas, porém nem todas se traduzem em ações concretas ou prioritárias.

Ao questionarmos os gestores se os programas desse perfil impõem algum tipo de requisito para que pessoas/famílias tenham acesso às suas ações, 4 dentre os 5 programas (80%) afirmaram que sim, todavia, 3 dentre os 5 programas (60%) também disseram que os programas são universais, apontando para um padrão de respostas incoerente. Esperava-se que ao afirmar que há requisitos, tal programa não fosse universal. Uma possível explicação para tal resultado é o fato de que nem todos os gestores dominem exatamente ou da mesma forma o significado semântico do conceito de universalidade nas políticas públicas. Desta forma, a existência de requisitos não se apresenta como uma característica definidora desse perfil.

Todavia, a análise da frequência dos possíveis tipos de requisito impostos pelos programas indica, por sua vez, que a *situação no mercado de trabalho* e o *território* são os dois critérios que mais aparecem no conjunto destes programas. Portanto, quando há situações que envolvem critérios de inserção os mesmos tendem a estar associados à situação no mercado de trabalho e/ou no território. Conveniente observarmos que até agora o critério “situação no mercado de trabalho” tinha sido totalmente desconsiderado pelos demais perfis aqui analisados. Portanto, podemos dizer que esta dimensão se apresenta como uma característica específica que distingue e define os programas do perfil misto intermediário.

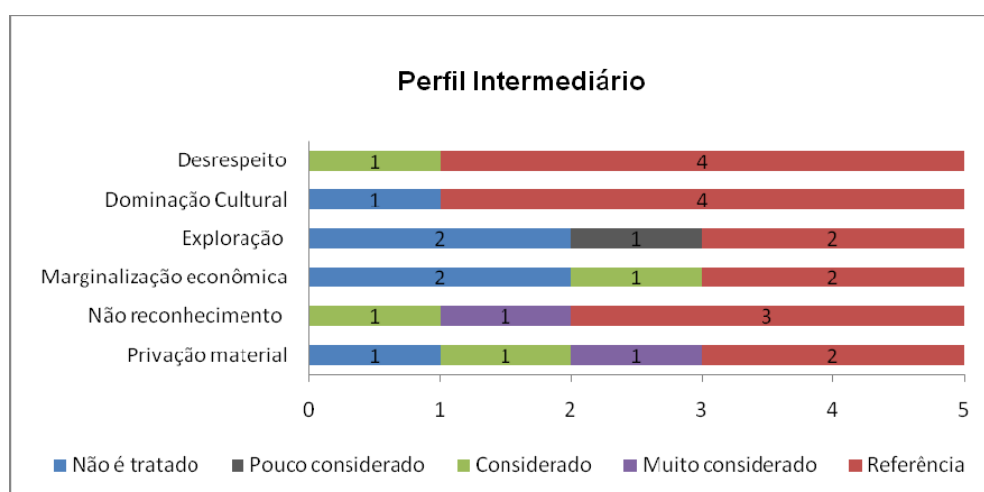
No que tange à prioridade na definição das ações dos programas, são primordialmente objeto de intervenção deste perfil: o *desrespeito*, a *discriminação*, o *não-reconhecimento*, a *socialização* e a *violação de direitos*. Também são tratadas as dimensões referentes ao acesso a *alimentação adequada* e a *situação de violência*, todavia, essas duas aparecem de maneira bem menos expressiva.

Quando observamos a relação entre os elementos que foram descritos para cada uma das dimensões analisadas – tipos de injustiça, requisitos de acesso e objetos prioritários de intervenção – percebemos que a noção de desrespeito incorporada pelos programas desse perfil está antes associada à idéia do direito do cidadão de desfrutar de um padrão material mínimo de vida, do que à idéia de desrespeito oriunda do eixo identitário. Da mesma forma, as ações prioritárias dos programas também se dão sob esta mesma perspectiva, onde o combate ao desrespeito, à discriminação e violação de direitos são uma tentativa de promover reconhecimento e socialização no âmbito do mercado de trabalho e também da geração de renda.

Os 5 programas deste perfil dispersaram-se em torno de quatro secretarias: Educação, Trabalho e Assistência Social, Saúde e Cultura. Olhando para os programas do perfil fica a impressão de que eles não se adéquam exatamente às características descritas acima, afinal, não são programas direcionados especificamente ao mercado de trabalho. Uma possível hipótese para tal situação estaria relacionada diretamente à coleta dos dados. A Prefeitura de Natal, em 2006, dispunha de 4 programas relacionados à geração de emprego e renda e, portanto, voltadas para o mercado de trabalho (Empreendedores de Economia Solidária Autogestionário, Intermediação de Financiamento a Micro-empreendedores, Implantação da Central de Trabalho e Renda, Intermediação de Mão-de-obra Qualificada), no entanto, 3 destes questionários não foram devolvidos e, dessa forma, não compuseram a nossa amostra. Tendo em vista os objetivos desses programas, eles teriam grande probabilidade de vir a

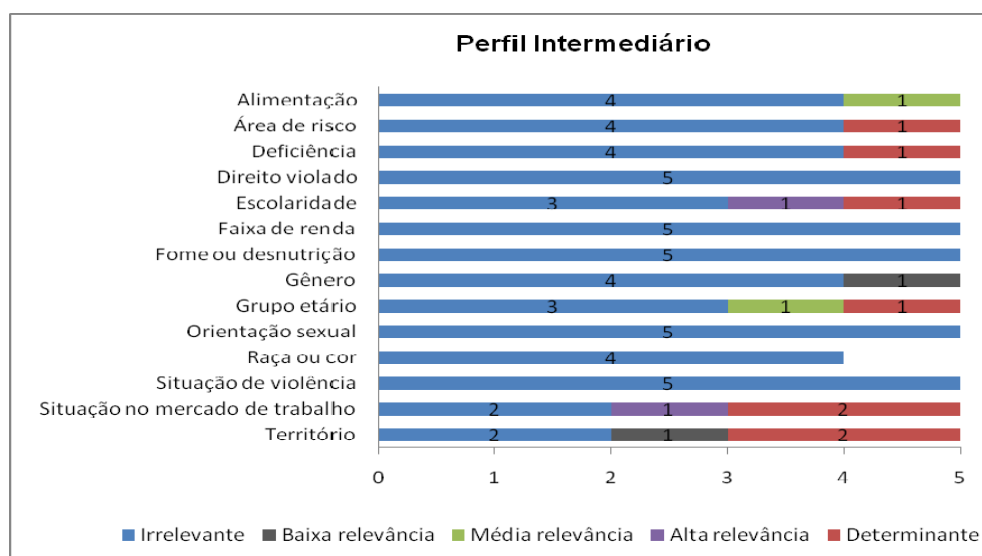
pertencer a este perfil. O que podemos concluir disto é que os dados da amostra conseguiram detectar a existência de ações voltadas para emprego-renda, ou seja, a Prefeitura de Natal, de fato, possui um conjunto de ações voltadas para essa temática, mesmo que não tenha sido possível observar o comportamento para aqueles que seriam os programas mais emblemáticos. Este perfil também se caracteriza por apresentar programas que são executados de maneira intersetorial. Vejamos o detalhamento das descrições estatísticas gerais deste perfil nos gráfico (7, 8 e 9) e quadro 11.

Gráfico 7: Percepção dos gestores da Prefeitura de Natal, classificados no Perfil Misto Intermediário – Territorial Redistributivo, quanto ao tipo de injustiça que os programas sociais municipais se relacionam.



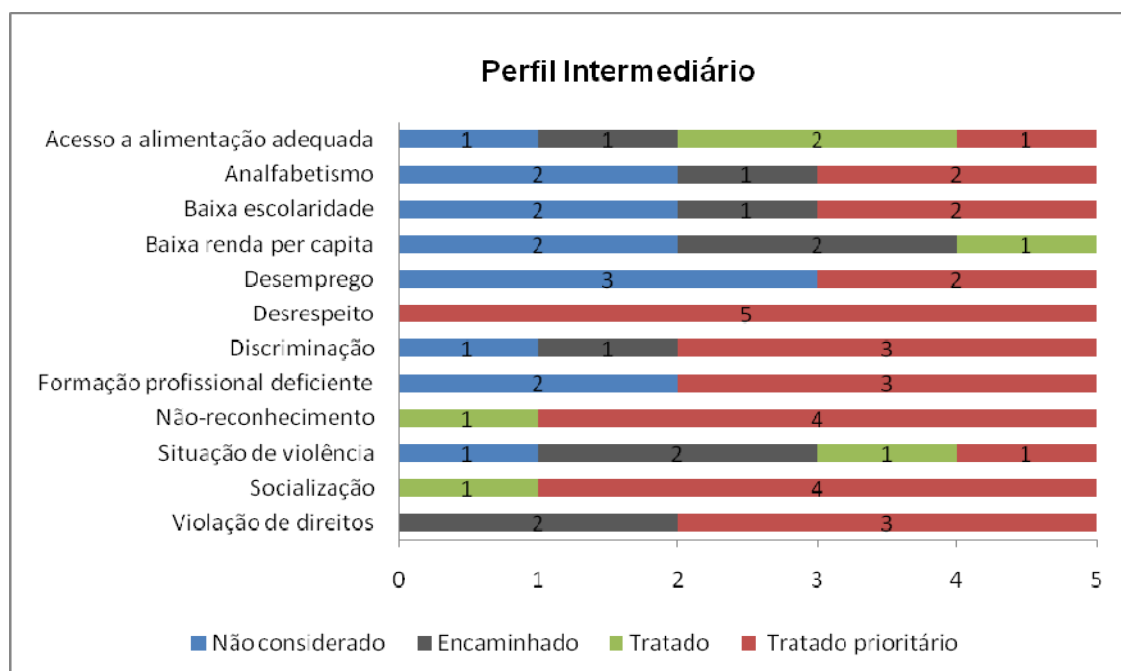
Fonte: Elaboração própria.

Gráfico 8: Percepção dos gestores da Prefeitura de Natal, no Perfil Misto Intermediário – Territorial Redistributivo, quanto aos critérios de acesso ao programas sociais municipais



Fonte: Elaboração própria.

Gráfico 9: Percepção dos gestores da Prefeitura de Natal, no Perfil Misto Intermediário – Territorial Redistributivo, quanto aos objetos prioritários de intervenção dos programas sociais municipais



Fonte: Elaboração própria.

Quadro 11: Programas da Prefeitura de Natal classificados no Perfil Misto Intermediário – Territorial Redistributivo

Secretaria Responsável	Número de Programas
SME – Secretaria Municipal de Educação	
Construção e Estruturação do Centro Municipal de Referência em Educação Mostra de Arte e Cultura (MARCO)	2
FUNCARTE - Fundação Capitania das Artes	
Música nos Quatro Cantos	1
SEMTAS – Secretaria Municipal de Trabalho e Assistência Social	
Atendimento em Creche e pré-escola	1
SMS – Secretaria Municipal de Saúde	
Saúde do Trabalhador	1
Total	5

Fonte: Elaboração própria.

4.3.2.4 O Perfil Misto 2.1- Focalizado Identitário

Apesar de este perfil apresentar características dos dois perfis extremos, predomina a influência do perfil extremo 2 (Focalizante). Desta forma, todos os tipos de injustiça são percebidos pelos gestores e incorporados pelos programas, porém, nem todos se configuram enquanto diretrizes centrais na definição das ações dos mesmos. O *desrespeito* e a *privação material* são os tipos de injustiça que mais definem as diretrizes deste perfil, e portanto, são esses eles que o caracterizam.

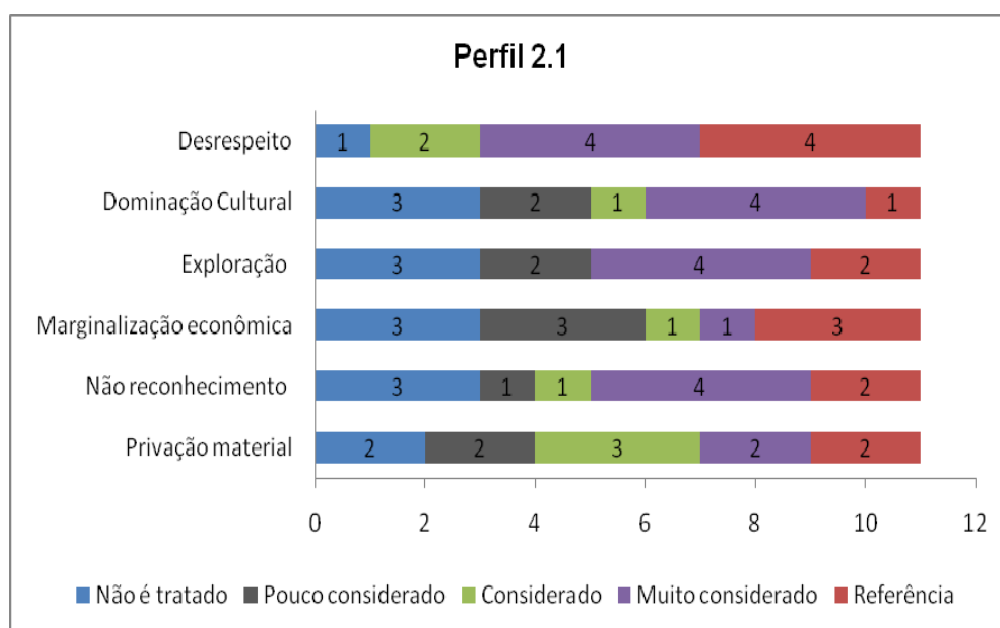
A existência de requisitos para inserção nos programas também é uma característica definidora desse perfil, pois, dos 14 requisitos listados, 9 são de alguma forma considerados como relevantes. Dentre esses 9 tipos, assim como ocorreu no perfil 1.2 (Universal Identitário), os critérios de *área de risco/vulnerabilidade social* e de *grupo etário* são apontados como principais critérios de acesso do perfil 2.1. Convém mencionar que estes dois requisitos aparecem de maneira muito mais enfática aqui no perfil 2.1 (pois ele apresenta um caráter focalizado) do que no perfil 1.2, onde o universalismo era mais marcante. Também vale dizer que o *direito violado* e a *situação de violência* também se destacam, porém, com menos intensidade do que os dois requisitos que foram citados anteriormente.

Quanto aos aspectos que são tratados como prioritários, as dimensões voltadas para a *violação de direitos*, a *socialização* e o *não-reconhecimento*, são as que mais definem este perfil. Notamos até agora algumas alterações que vão ocorrendo de um perfil para outro. Por exemplo: enquanto no perfil puro 1 apenas a dimensão da socialização era destacada como prioridade, no perfil 1.2 outras quatro variáveis apareceram de maneira bastante incipiente e já no perfil misto intermediário há forte presença de cinco variáveis prioritárias. Agora, por sua vez, no perfil misto 2.1 todas as dimensões aparecem como sendo “tratadas” de alguma forma. Isso quer dizer, que nem todos os objetos de intervenção são prioritários, mas que todos são tratados em alguma medida.

Dos onze programas que compuseram o perfil 2.1, cinco deles se concentraram na Secretaria Municipal de Trabalho e Assistência Social e 4 na Secretaria Municipal de Educação, e juntas elas representam mais de 80% dos programas desse perfil. Olhando para estes programas, notamos que vários deles estão diretamente vinculados aos direitos da criança e do adolescente (cinco programas tem esse recorte), o que é bastante coerente com o

que foi descrito anteriormente a respeito das prioridades estabelecidas neste perfil⁵⁷. Além disso, os programas desse perfil foram identificados pelos gestores como sendo intersetoriais. Seguem abaixo os detalhes dos dados utilizados na análise desse perfil (gráficos 10, 11, 12 e quadro 12):

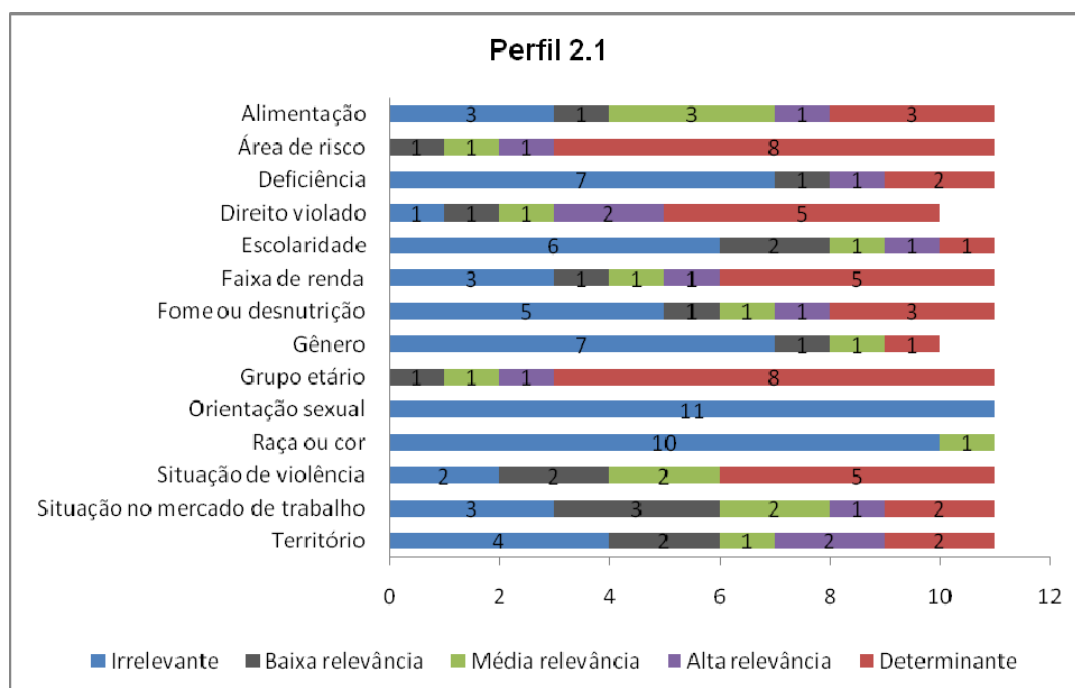
Gráfico 10: Percepção dos gestores da Prefeitura de Natal, classificados no Perfil Misto 2.1 – Focalizado Identitário, quanto ao tipo de injustiça que os programas sociais municipais se relacionam



Fonte: Elaboração própria.

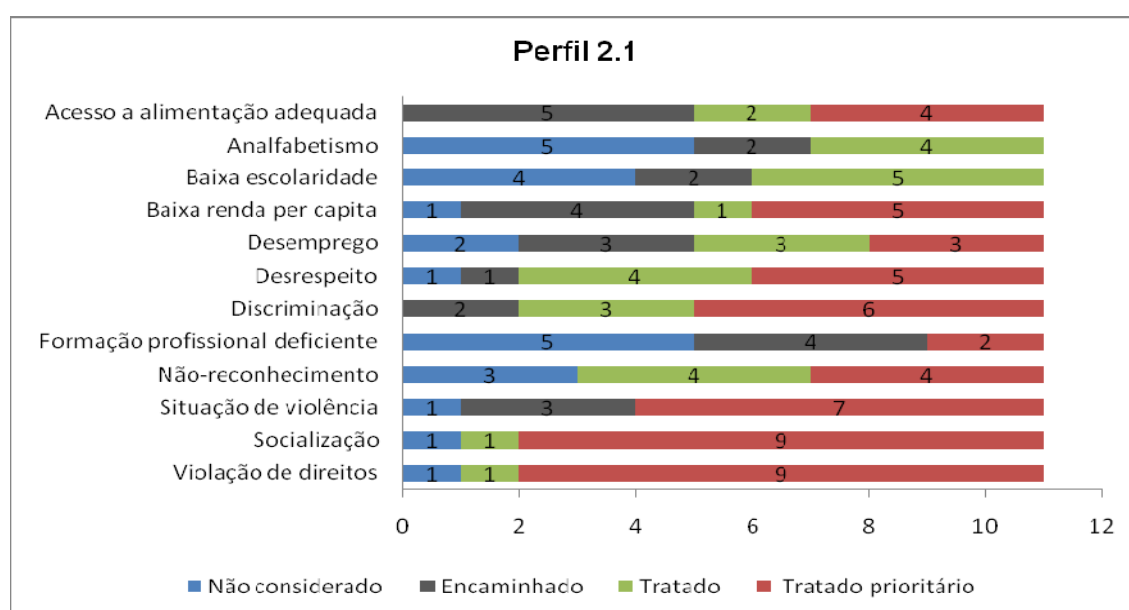
⁵⁷ Sem dúvida, outros programas do perfil também tratam da questão da violação dos direitos do cidadão, como aqueles direcionados à saúde mental e à proteção do idoso, porém eles aparecem em menor número do que aqueles associados à infância e juventude.

Gráfico 11: Percepção dos gestores da Prefeitura de Natal, no Perfil Misto 2.1 – Focalizado Identitário, quanto aos critérios de acesso ao programas sociais municipais



Fonte: Elaboração própria.

Gráfico 12: Percepção dos gestores da Prefeitura de Natal, no Perfil Misto 2.1 – Focalizado Identitário, quanto aos objetos prioritários de intervenção dos programas sociais municipais



Fonte: Elaboração própria.

Quadro 12: Programas da Prefeitura de Natal classificados no Perfil Misto 2.1 – Focalizado Identitário

Secretaria Responsável	Número de Programas
SEMTAS – Secretaria Municipal de Trabalho e Assistência Social	
O Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) Estruturação do Departamento de Segurança Alimentar Proteção social básica e especial a pessoa idosa Acolhimento Temporário de Crianças e Adolescentes (Casa de Passagem - Berçário)	5
SME – Secretaria Municipal de Educação	
Ações Educativas Complementares (Escola Aberta) Construção e Reforma de Centros de Educação Infantil Pré-Escola Para Todos Tributo à Criança	4
SMS – Secretaria Municipal de Saúde	
Saúde Mental Vigilância Epidemiológica	2
Total	11

Fonte: Elaboração própria.

4.3.2.5 O Perfil Puro 2 – Focalizante Redistributivo

O perfil puro 2 é o que mais se assemelha ao perfil extremo 2 e, portanto, incorporou todos os tipos de injustiça. Isso quer dizer que, no conjunto dos programas que o compõem, todas as injustiças são tratadas (com diferentes intensidades), onde a *privação material* e o *desrespeito* recebem destaque, acompanhadas da *marginalização econômica* e da *exploração*. Podemos dizer que estas quatro injustiças são as que mais caracterizam este perfil.

A presença de critérios para definir quais pessoas/famílias poderão ser inseridas nos programas também é uma característica marcante do perfil puro 2. Ainda que não haja dúvidas sobre seu caráter focalizante, vale ressaltarmos que, mais uma vez (porém menos do que observamos no perfil misto intermediário.), o número de respostas sobre a existência de requisitos não se encaixam exatamente com as respostas sobre a universalidade dos programas. Enquanto mais de 80% disseram que há requisito para inserção no programa, 54,5% disseram que o programa/serviço é universal. Todos os programas deste perfil apresentam algum requisito para se ter acesso aos seus serviços e, com isso, desconsideramos

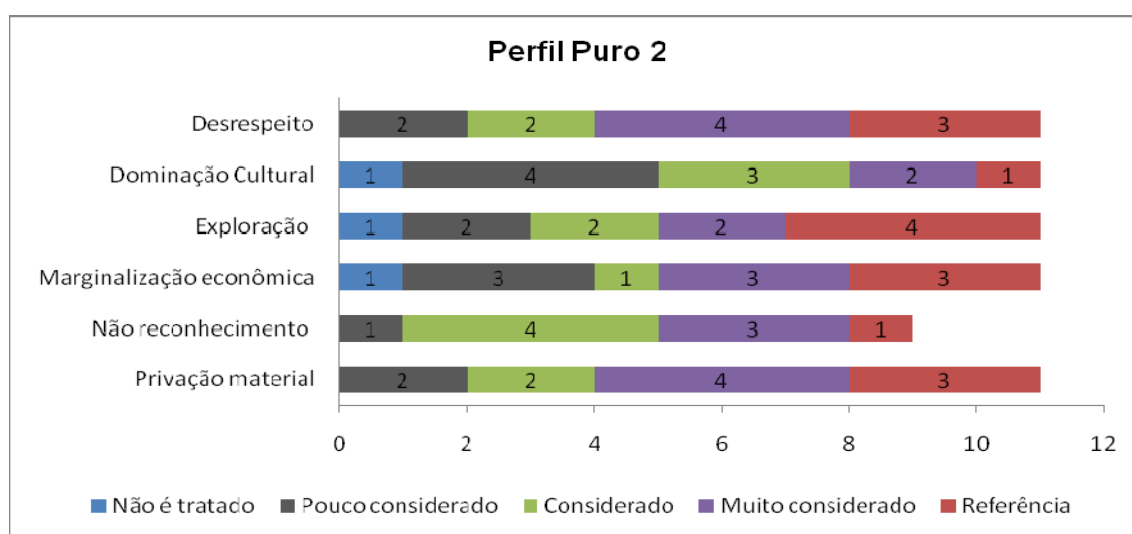
este descompasso baseando-nos na mesma hipótese de que se trata de dificuldade por parte de alguns gestores de definir e compartilhar um mesmo significado semântico para o conceito de universalidade.

Todos os requisitos mostraram-se relevantes com predominância para as dimensões referentes à *área de risco*, aos *direitos violados* e ao *grupo etário*. Também cabe destacar que as variáveis referentes à *orientação sexual* e à *raça ou cor*, apesar de possuírem alguma relevância, são as únicas que em nenhum momento aparecem como “determinantes” na definição da inserção das pessoas/famílias no programa.

Quanto às prioridades dos programas vinculados ao perfil puro 2, observamos que todas as variáveis são, em algum momento, citadas como prioritárias. Dentre elas podemos apontar como definidora do perfil a *socialização*, seguida de *violação de direitos* e *situação de violência*. O *desrespeito*, apesar de aparecer com menos frequência que os demais citados, também deve ser encarado como uma prioridade definidora do perfil.

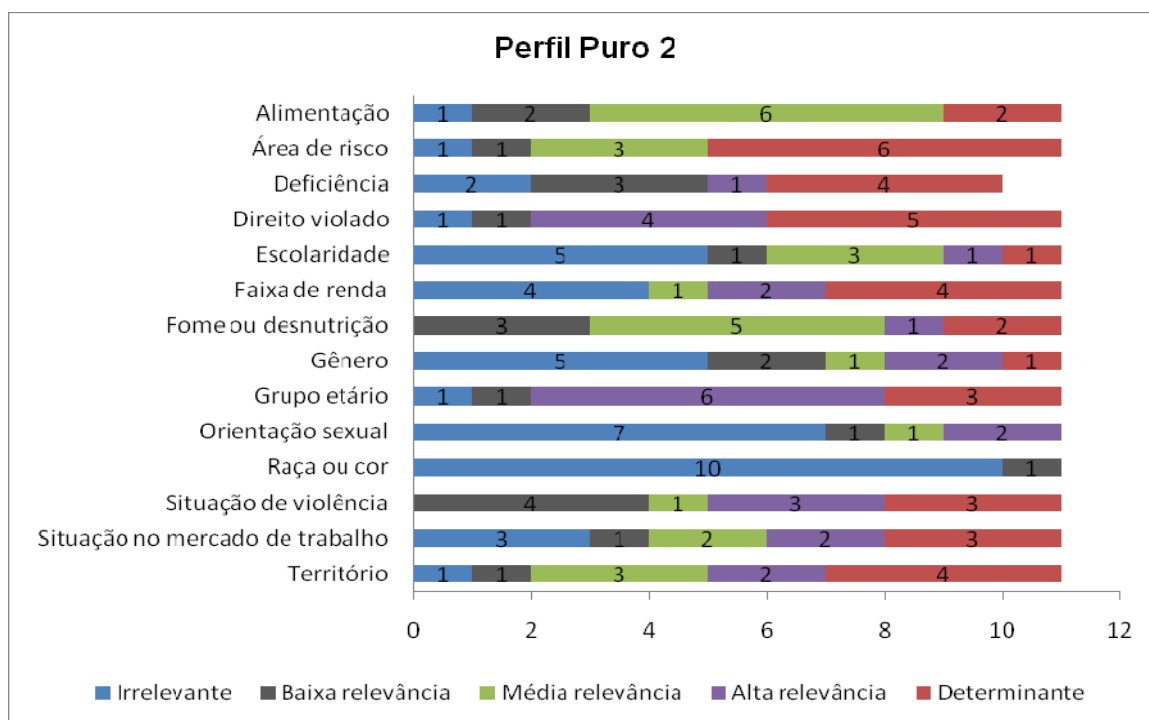
O número de programas pertencente a esse perfil foi igual a 11, sendo que 6 deles (54%) se concentram na Secretaria de Trabalho e Assistência Social. Os demais programas estão distribuídos entre as Secretarias Municipais de Educação, Saúde e Desenvolvimento Comunitário. Também é característica do perfil puro 2 a execução dos programas/ações de maneira intersetorial. Os detalhes estatísticos podem ser vistos nos gráficos 13, 14, 15 e quadro 13.

Gráfico 13: Percepção dos gestores da Prefeitura de Natal, classificados no Perfil Puro 2 – Focalizante Redistributivo, quanto ao tipo de injustiça que os programas sociais municipais se relacionam



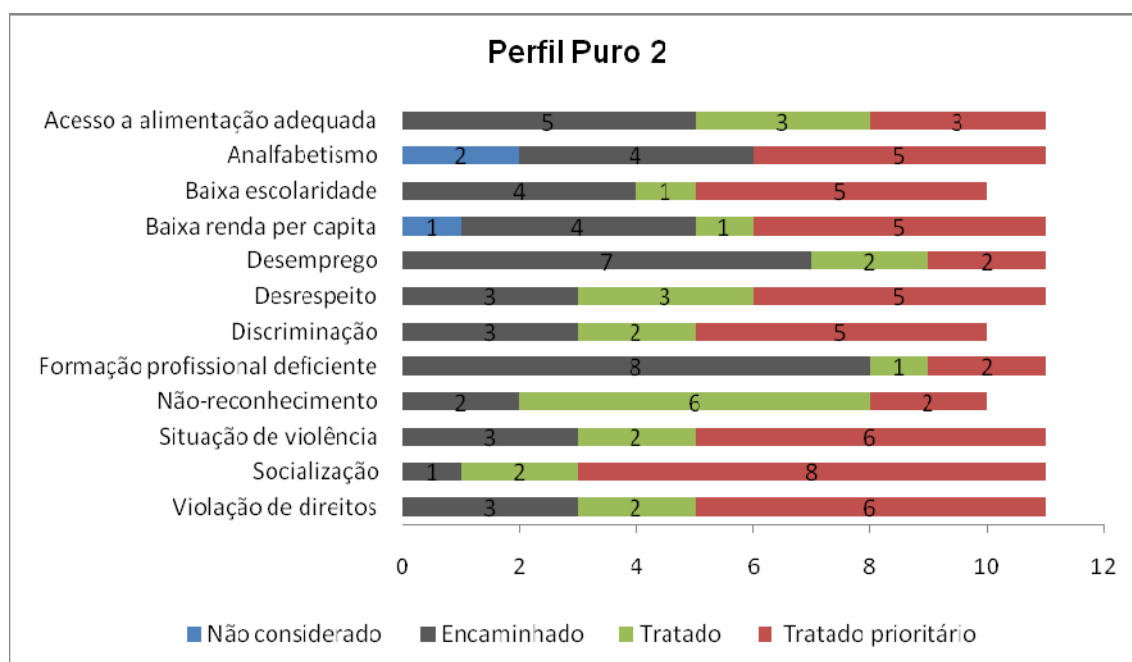
Fonte: Elaboração própria.

Gráfico 14: Percepção dos gestores da Prefeitura de Natal, no Perfil Puro 2 – Focalizante Redistributivo, quanto aos critérios de acesso ao programas sociais municipais



Fonte: Elaboração própria.

Gráfico 15: Percepção dos gestores da Prefeitura de Natal, no Perfil Puro 2 – Focalizante Redistributivo, quanto aos objetos prioritários de intervenção dos programas sociais municipais



Fonte: Elaboração própria.

Quadro 13: Programas da Prefeitura de Natal classificados no Perfil Puro 2 – Focalizante Redistributivo

Secretaria Responsável	Número de Programas
SEMTAS – Secretaria Municipal de Trabalho e Assistência Social	
Acolhimento Temporário Crianças e Adolescentes (Casa de Passagem II) Empreendedores de Economia Solidária Autogestionário Proteção Social Básica à Família Canteiros Reconstituindo Vidas Proteção Social Básica aos Adolescentes (Agente Jovem) Prot. Social Especial à Pessoa c/Deficiência	6
SME – Secretaria Municipal de Educação	
Bolsa Família Construção, reforma e ampliação de escolas do Ensino Fundamental Esporte e Cultura na Escola	3
SMS – Secretaria Municipal de Saúde	
Atenção Hospitalar e Produção Ambulatorial	1
SMDC – Secretaria Municipal de Desenvolvimento Comunitário	
Prefeitura nos Bairros	1
Total	11

Fonte: Elaboração própria.

4.4 Algumas conclusões

Feita a análise de cada um dos perfis (puros e mistos), podemos traçar uma visão geral das principais características das políticas sociais no município de Natal, no ano de 2006. A partir disto teremos elementos para, posteriormente, compararmos tais resultados com o que foi encontrado por Salej (2007) no município de Belo Horizonte.

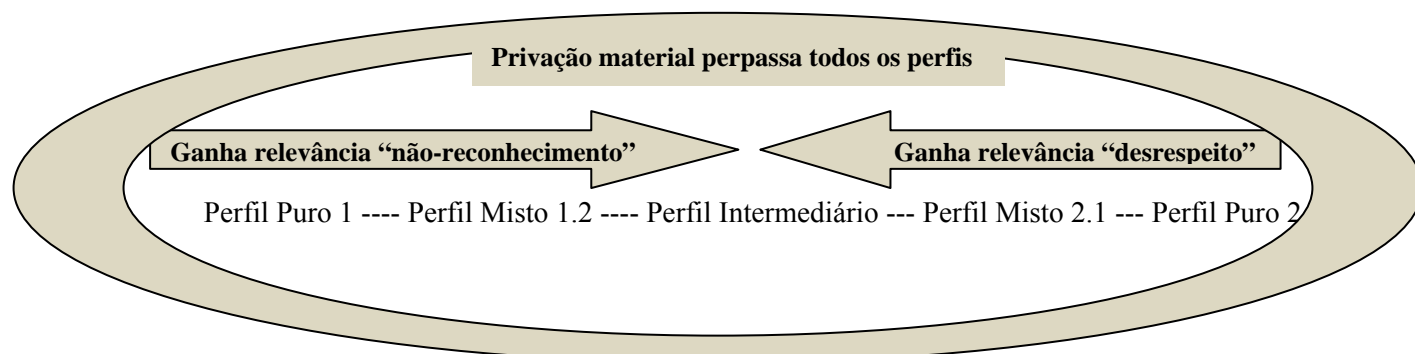
Uma das primeiras características que notamos em relação aos programas sociais de Natal é que eles são orientados a partir de dois eixos centrais: universal e focalizado. Existem aqueles programas que não tratam especificamente de uma temática (ou um pequeno número delas), suas ações possuem objetivos diversos e, em geral, apresentam poucos ou nenhum critério de acesso. O outro conjunto de programas é marcado pela focalização, eles tendem a definir uma dimensão (ou algumas) que será trabalhada de maneira específica e, a partir disso, estabelecem requisitos de acesso, ou seja, são temas específicos para públicos bem definidos.

Vale ressaltar que o fato de as características dos programas serem orientadas a partir desses dois eixos, não significa que há uma divisão automaticamente dicotômica, onde eles

poderiam ser classificados como universal OU focalizado. Na verdade, o que os dados apontam é que diversos programas possuem tanto características voltadas para a universalidade quanto para a focalização. A realidade das políticas sociais é muito mais complexa do que simplesmente afirmarmos que tal programa é universal ou focalizado, pois notamos, por exemplo, que, muitas vezes, tais programas incorporam a noção de universalidade dentro de suas diretrizes, eles encaram determinados direitos como sendo universais, porém, na hora da execução, estabelecem critérios de acesso e terminam direcionando os serviços para certo público. Isto quer dizer que os programas são focalizados? Não exatamente. Então, são universais? Também não. Há uma mescla de características, situações pouco claras, marcadas pela fluidez, pela complexidade, pela imprecisão, pela interseção e pelo hibridismo. A vantagem de se trabalhar com o método GoM é justamente termos a possibilidade de detectar este tipo de situação, identificá-las e a partir daí refletirmos sobre o que isto implica, em que esta informação nos ajuda a pensar as políticas sociais em Natal.

Além disso, quando olhamos para as três dimensões que orientaram nossa análise – tipos de injustiça, requisitos de acesso e objetos prioritários de intervenção – percebemos que há uma formatação específica das políticas sociais no município de Natal. No âmbito das injustiças tratadas pelos programas, vimos que a *privação material* é um elemento bastante recorrente e que perpassa através de todos os perfis identificados na pesquisa. Independentemente das especificidades de cada conjunto analisado aqui, em todos eles a privação material aparece (com intensidades diferentes) enquanto injustiça a ser tratada pelos programas e, portanto, esta seria uma característica marcante das políticas sociais como um todo. Também percebemos que, partindo dos perfis puros (extremidades do espectro) em direção aos perfis mistos (no centro), ocorrem dois movimentos: do perfil puro 1 para o centro o “não-reconhecimento” vai ganhando em relevância; e, ao partirmos do perfil puro 2 para o centro, é a variável “desrespeito” quem termina ganhando preponderância. O encontro destas duas injustiças se dá, justamente, no perfil misto intermediário, onde elas são tratadas como prioritárias.

Figura 5: Movimento dos principais tipos de injustiça tratados pelos perfis do município de Natal



Fonte: Elaboração própria.

Quando se trata dos requisitos de acesso, notamos que os critérios de “área de risco/vulnerabilidade social” e “grupo etário” estiveram presentes em todos os perfis, exceto no perfil misto intermediário. Isso indica que as políticas sociais em Natal, quando lançam mão de critérios para inserção de indivíduos/famílias em seus programas, privilegiam os recortes associados às situações de vulnerabilidade social e às especificidades das faixas etárias. Este tipo de enfoque não representa nenhuma surpresa uma vez que indivíduos/famílias em situação de pobreza, crianças e idosos têm sido, historicamente, alvo primordial das políticas sociais no Brasil. Exemplos disso são os programas de renda mínima do governo federal, os diversos programas na área da saúde e assistência social (em todos os níveis de governo) voltados para cada grupo etário (por exemplo: saúde da criança, do adulto e do idoso), bem como as ações específicas direcionadas às crianças pelas secretarias de educação.

Além deste traço mais geral, também observamos a dinâmica dos movimentos destes critérios no sentido “intra” perfis. Ficou aparente que “área de risco/vulnerabilidade” é o critério primordial dos perfis puros, e que esta vai perdendo relevância quando caminhamos para o centro. Já “grupo etário” ganha mais relevância nos perfis mistos (mais especificamente nos perfis 1.2 e 2.1), mas desaparece no perfil intermediário.

Quando nos referimos aos objetos prioritários de intervenção das políticas sociais de Natal, os dados apontam claramente que “socialização” é o mote central de seus programas. Acreditamos que socialização aqui tenha sido interpretada pelos gestores no sentido de se combater a exclusão social. É bastante coerente a emergência desta variável se pensarmos que a injustiça que mais influencia as diretrizes das políticas sociais em Natal é a característica da “privação material”, pois, a associação mais freqüente que se faz com a exclusão social é aquela referente à pobreza.

Em resumo, o quadro que se configura para as políticas sociais no município de Natal se caracteriza pela presença de programas que incorporam às suas diretrizes a injustiça relacionada à privação material, com foco nas áreas de risco/vulnerabilidade social e grupo etário, gerando ações no sentido de promover a socialização.

Diante deste resultado, a próxima seção irá apontar como o quadro descrito acima pode ser comparado em relação aos resultados encontrados no município de Belo Horizonte.

Quadro 14: Caracterização Geral dos Perfis encontrados para o município de Natal.

Perfil	1	1.2	Intermediário	2.1	2
Tipo	PURO	MISTO	MISTO	MISTO	PURO
Nome	Universal Redistributivo	Universal Identitário	Territorial Redistributivo	Focalizante Identitário	Focalizante Redistributivo
Tipos de injustiça	Não incorpora nenhum tipo de injustiça, com exceção da privação material.	Todas as injustiças passam a ser incorporadas, porém, privação material ganha mais importância (em relação ao perfil anterior) e o não-reconhecimento também se destaca.	Novamente todas as injustiças são tratadas, mas, perde relevância a privação material e ganha importância o desrespeito, a dominação cultura e o não-reconhecimento	Todas as injustiças são consideradas, o desrespeito perde um pouco de relevância, mas permanece em destaque, seguido da privação material, que volta a ganhar relevância.	Todas as injustiças são incorporadas, sendo privação material e desrespeito as mais preponderantes. Marginalização econômica e exploração também ganham relevância.
Requisitos de acesso	Maioria dos critérios não é relevante, somente área de risco, território e grupo etário ganham algum destaque	Grande parte dos critérios permanece irrelevante, porém, grupo etário e área de risco ganham alta relevância.	Mais critérios passam a ser incorporados (não todos). Perde importância o grupo etário e a área de risco e passam a se destacar : situação no mercado de trabalho e o território.	Volta a ganhar relevância o grupo etário e a área de risco, acompanhados de direito violado e situação de violência.	Todos os critérios são considerados, com destaque para área de risco, direito violado e grupo etário.
Objetos prioritários de intervenção	Somente a socialização se destaca como elemento prioritário.	A socialização ganha maior relevância (em relação ao perfil anterior) e o desrespeito também se destaca.	O desrespeito é o mais relevante, em seguida, aparece o não-reconhecimento. A socialização perde um pouco de relevância, mas permanece em destaque.	Socialização adquire alta relevância, bem como a violação de direitos. O desrespeito também se destaca.	Socialização é o mais relevante. Violação de direito e situação de violência são bastante considerados e, em seguida, aparece o desrespeito.
Temática prevalecente	Saúde e Cultura e Arte	Saúde e Educação	Educação	Trabalho e Assistência Social; Educação	Trabalho e Assistência Social

Fonte: Elaboração própria baseada em Salej (2007, pag. 154).

4.5 Comparando os resultados: as políticas sociais em Natal e Belo Horizonte

Esta seção dedica-se à comparação dos resultados encontrados para Natal e Belo Horizonte. A intenção aqui é identificar em quê as tipologias encontradas em cada município se assemelham ou se diferenciam. O nosso objetivo maior será o de tentar identificar padrões de comparação entre as políticas sociais dos dois municípios que possam funcionar como elementos que identifiquem o estado atual de implementação dessas políticas em nosso país. Recuperando tais elementos torna-se possível compreender os avanços já conquistados, bem como, identificando os gargalos ou obstáculos podemos investir nas reflexões das condições que possam vir a superá-los.

Uma das expectativas, tanto do estudo de Salej (2007) quanto do nosso, era verificar como se daria a suposta polarização dos programas sociais em torno das duas dimensões propostas pela teoria de Nancy Fraser, ou seja, a redistribuição e o reconhecimento. Todavia, em ambos estudos observou-se que tal polarização girava em torno de outras duas dimensões, a saber, o caráter universal ou focal dos referidos programas aqui analisados.

Diante disso, as características dos dois perfis extremos descritos por Salej (2007) para o município de Belo Horizonte assemelham-se bastante à descrição dos nossos perfis extremos encontrados no município de Natal. Um deles ela denomina de “Perfil Universal”, assim como no caso do nosso perfil extremo 1 (também nomeado de “Universal”), não trata praticamente nenhum tipo de injustiça e apresenta poucos, ou nenhum, requisito de acesso. Porém, a autora assinala que o “Perfil Universal”, ainda que de maneira tímida, considera três elementos vinculados ao eixo do reconhecimento (proposto por Fraser), são eles: o desrespeito, a dominação cultural e o não reconhecimento. Nota-se que, no nosso caso, o perfil extremo 1 também apontou a variável “não reconhecimento” como um possível elemento a ser considerado (porém, de maneira bem mais sutil). A grande diferença entre nosso perfil extremo 1 e o “Perfil Universal” descrito por Salej é que, no caso de Belo Horizonte, identificou-se que, apesar da preponderância das injustiças de caráter identitário, tal perfil possuía maior probabilidade de tratar as dimensões de caráter redistributivo (tais como desemprego e formação profissional deficiente), a autora afirma que “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” (SALEJ, 2007, p. 120). No nosso caso, em Natal, não foi possível identificar nenhum viés prioritário para os programas do perfil extremo 1.

Do mesmo modo, os outros dois perfis extremos (denominados de “Focal”, no caso de Belo Horizonte, e “Focalizante” em Natal) também se assemelham, pois ambos se caracterizam por incorporar todas as formas de injustiça e apresentar seus respectivos critérios de inserção. Como afirma Salej, “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” (SALEJ, 2007, p. 119). Estas são basicamente as mesmas características que encontramos também para o perfil extremo 2 no caso de Natal.

Como sabemos, os perfis extremos se constituem enquanto “pontos” de referência, balizando de maneira ampla e geral os perfis puros e mistos. É justamente no âmbito destes últimos que iremos perceber as singularidades e especificidades das políticas sociais em cada um dos municípios aqui tratados. Uma vez que no trabalho de Salej (2007) já foi feita a descrição detalhada dos perfis de Belo Horizonte, não é nosso objetivo refazer tal percurso. Maior será nossa contribuição se nos detivermos nos resultados e conclusões encontrados para os dois municípios e, então, compará-las. O quadro 15 abaixo irá nos auxiliar na comparação dos perfis puros e mistos encontrados em cada município. A numeração dos perfis pode parecer confusa, pois classificamos os nossos perfis de maneira um pouco diferente daquela feita no estudo de Salej. A autora optou por enumerar primeiro os perfis puros (1 e 2) e na seqüência os perfis mistos (3, 4, 5), no nosso caso enumeramos no formato de uma escala de 1 a 2 (perfis puros) e entre esses valores localizamos os perfis mistos (1.2, intermediário, 2.1). No quadro abaixo, identificamos o modo como os perfis mistos de Salej se posicionam entre os seus perfis puros para facilitar o exercício de comparação. Lembrando que os elementos em destaque que possuem a mesma cor indicam que eles aparecem nos perfis dos dois municípios.

QUADRO 15: Comparação das características dos perfis de Natal e Belo Horizonte

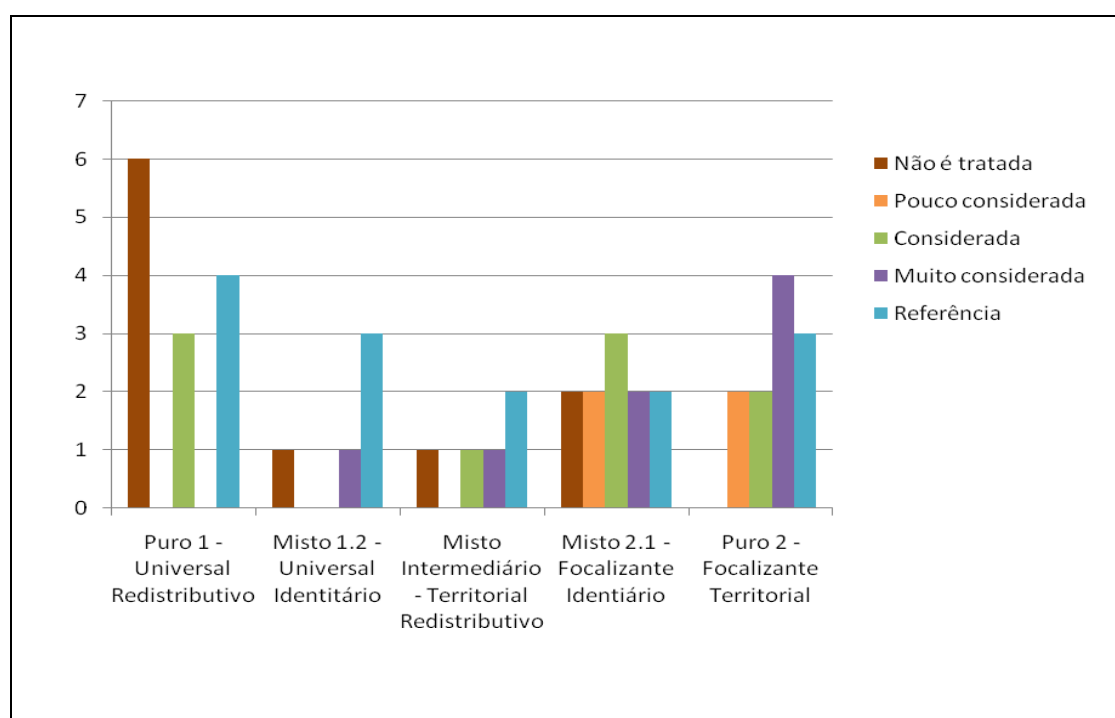
Munic.	Natal	Belo Horizonte	Natal	Belo Horizonte	Natal	Belo Horizonte	Natal	Belo Horizonte	Natal	Belo Horizonte
Tipo	PURO		MISTO		MISTO		MISTO		PURO	
Perfil	1	2	1.2	4	Intermediário	5	2.1	3	2	1
Nome	Universal Redistributivo	Universalizante	Universal Identitário	Universalizante Territorial	Territorial Redistributivo	Territorial identitário	Focalizante Identitário	Focalizante identitário	Focalizante Redistributivo	Focalizante Territorial
Tipos de injustiça										
	Não incorpora nenhum tipo de injustiça. com exceção da privação material.	Não trata nenhum tipo de injustiça.	Todas as injustiças passam a ser incorporadas, porém, privação material ganha mais importância (em relação ao perfil anterior) e o não reconhecimento também se destaca.	Não trata marginalização econômica. Trata desrespeito, dominação cultural, não reconhecimento e privação material .	Todas as injustiças são tratadas, mas, perde um pouco de relevância a privação material e ganha importância o desrespeito, a dominação cultural e o não reconhecimento .	Considera todos com destaque ao não reconhecimento .	Todas as injustiças são consideradas, o desrespeito perde um pouco de relevância, mas permanece em destaque, seguido da privação material , que volta a ganhar relevância.	Prevalecem privação material , marginalização econômica, não-reconhecimento e desrespeito .	Todas as injustiças são incorporadas. Destacam-se: privação material e desrespeito. Marginalização econômica e exploração também ganham relevância.	Considera todos
Requisitos de acesso										
	Maioria dos critérios não é relevante , somente área de risco, território e grupo etário ganham algum destaque	Em sua maioria irrelevantes , com maior destaque para: acesso à alimentação adequada, direito violado, situação no mercado de trabalho e território .	Grande parte dos critérios permanece irrelevante, porém, grupo etário e área de risco ganham alta relevância.	Única variável relevante é o território.	Mais critérios passam a ser incorporados (não todos). Perde importância o grupo etário e a área de risco e passam a se destacar : situação no mercado de trabalho e o território .	Destacam-se área de risco e território , direito violado, grupo etário e atendimento por outros programas da PBH	Volta a ganhar relevância o grupo etário e a área de risco, acompanhados de direito violado e situação de violência.	De forma geral, perdem relevância em relação ao perfil 1, destaca-se: acesso a alimentação adequada e território.	Todos os critérios são considerados, com destaque para área de risco, direito violado e grupo etário .	Em sua maioria relevantes. Destacam-se: área de risco, direito violado , faixa de renda, grupo etário , situação de violência e território.

Objetos de intervenção										
	Somente a socialização se destaca como elemento prioritário.	Destaca-se a socialização , alimentação e acesso a arte, cultura, esporte e lazer. Não foca no tratamento	A socialização ganha maior relevância (em relação ao perfil anterior) e o desrespeito também se destaca.	A dimensão tratamento ganha relevância de uma forma geral. Destacam-se: acesso à alimentação adequada, desrespeito , discriminação, não-reconhecimento, situação de violência e socialização	O desrespeito é o mais relevante, em seguida, aparece o não-reconhecimento . A socialização perde um pouco de relevância, mas permanece em destaque.	Destacam-se: socialização, não-reconhecimento , discriminação e desrespeito .	Socialização adquire alta relevância, bem como a violação de direitos . O desrespeito também se destaca.	Perdem relevância em relação ao perfil 1, mas permanecem em destaque: discriminação, violação de direitos , situação de violência, não-reconhecimento e desrespeito .	Socialização é o mais relevante. Violação de direito e situação de violência são bastante considerados e, em seguida, aparece o desrespeito .	Prioriza o tratamento. Quando não trata encaminha. Maior destaque para desrespeito , não-reconhecimento, discriminação, violação de direitos e socialização .
Temática prevalectente										
	Saúde e Cultura e Arte	Abastecimento e Cultura	Saúde e Educação	Educação , Direitos de Cidadania e Esportes	Educação	Educação , Direitos de Cidadania e Esportes	Trabalho e Assistência Social; Educação	Política social, Educação e Assistência Social	Trabalho e Assistência Social	Assistência Social

Fonte: Elaboração própria baseada em Salej (2007).

Tendo em vista a dimensão referente aos tipos de injustiça, a grande diferença encontrada entre os perfis dos dois municípios é o fato de que, em Natal, a injustiça “privação material” aparece de forma muito mais contundente em todos os perfis identificados (ver figura) e é a única injustiça tratada no perfil puro 1 (Universal). Isto indica o fato de que as diretrizes das políticas sociais nesse município estão fortemente atreladas à questão redistributiva. Já em Belo Horizonte não foi identificado um tipo específico de injustiça que orientasse os programas de maneira geral, estando as várias injustiças diluídas ao longo dos perfis sem que houvesse uma predominância explícita de alguma delas.

Gráfico 16: Importância da injustiça “privação material” para os perfis do município de Natal



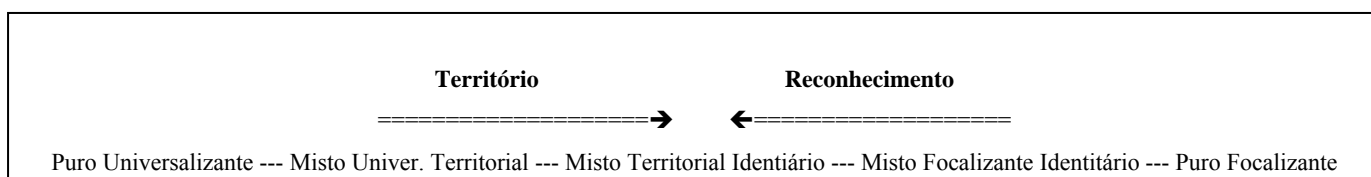
Fonte: Elaboração própria.

Ainda nos referindo às injustiças, notamos que quando partimos das extremidades em direção ao centro do espectro dos perfis analisados, tanto em Natal quanto em Belo Horizonte, as variáveis ligadas ao aspecto identitário vão gradativamente ganhando maior relevância. Em Natal, quando deslocamos da extremidade de caráter universal para o centro, o não-reconhecimento vai ganhando relevância, e caminhamos da extremidade focal para o centro é o desrespeito que se destaca⁵⁸, deste modo, no perfil central (denominado Territorial

⁵⁸ Ver Figura 5.

Redistributivo) estas variáveis adquirem forte relevância. Em Belo Horizonte, por sua vez, o desrespeito e o não-reconhecimento também se tornam mais robustos nos perfis centrais, com a diferença de que esse movimento dá-se preferencialmente no sentido focalização/centro (como mostra a Figura 21), além disso, dentre as variáveis referentes ao eixo identitário, o não-reconhecimento é a injustiça que mais se destaca nos perfis centrais de Belo Horizonte.

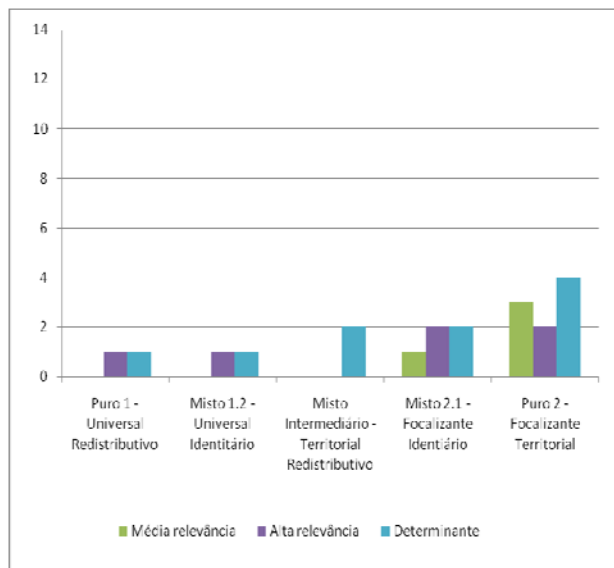
Figura 6: Dinâmica dos elementos que caracterizam os perfis do município de Belo Horizonte



Fonte: Elaboração própria.

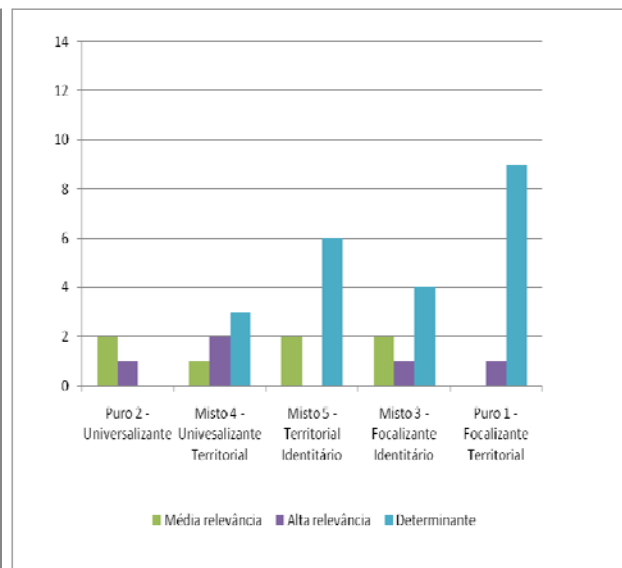
Em se tratando dos requisitos de acesso, os programas em Natal são fortemente orientados por “grupo etário” e “área de risco/vulnerabilidade social” (aparecendo inclusive no perfil 1 – Universal Redistributivo) e em Belo Horizonte os dois critérios que aparecem como balizadores do acesso aos programas do município são “grupo etário” e “território”. Salej afirma 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” (2007, p.158). Quanto à variável “território”, ela também aparece nos perfis de Natal, porém, com menos intensidade que na capital mineira não chegando a se constituir enquanto característica definidora das políticas do município. Além disso, enquanto em Belo Horizonte o território vai ganhando maior relevância na medida em que caminhamos do extremo universal para o centro, já em Natal, o território ganha mais força quando nos direcionamos gradativamente do extremo universal para o focalizante.

Gráfico 17: “Território” como critério determinante de acesso aos programas do município de Natal, por perfil.



Fonte: Elaboração própria.

Gráfico 18: “Território” como critério determinante de acesso aos programas do município de Belo Horizonte, por perfil.



Fonte: Elaboração própria baseada em Salej (2007, p. 125, 131, 137, 143, 149)

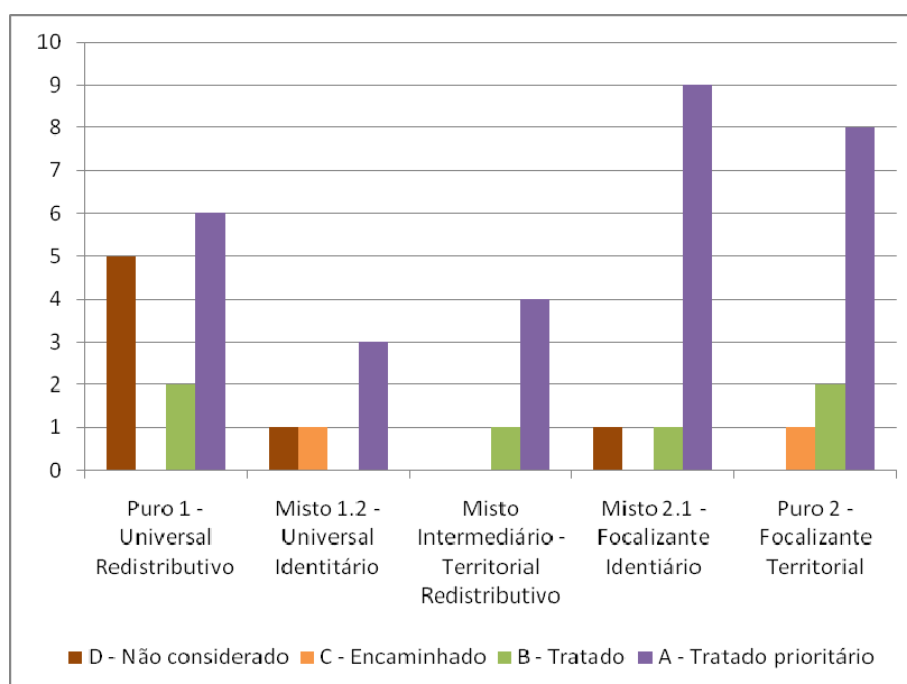
Podemos levantar a hipótese de que este movimento oposto nos dois municípios destacaria: (1) que “território” é realmente um critério relevante para a definição do acesso aos programas sociais em ambos os municípios, mas, (2) em Natal, ele quase acaba se transformando num elemento de focalização, enquanto em Belo Horizonte ele também se direciona neste sentido mas com uma força muito menor estando mais fortemente identificado com um critério da universalização.

Nesse momento vale apontarmos algumas diferenças entre os dois perfis centrais de cada município, a saber: Territorial Redistributivo (Natal) e Territorial Identitário (Belo Horizonte). Anteriormente vimos que, tanto em Natal quanto em Belo Horizonte, os aspectos identitários ganham mais relevo na medida em que caminhamos para o centro do espectro, todavia, quando olhamos para os critérios de acesso notamos que além do território, o perfil Territorial Redistributivo também atribui considerável relevância ao critério “situação no mercado de trabalho” e isto gera conseqüências que irão repercutir na caracterização do perfil como um todo. Esse último requisito levamos a interpretar que o “não-reconhecimento” e o “desrespeito” que aparecem no perfil de Natal estão, na verdade, associados antes aos direitos do cidadão (direito ao trabalho, a um padrão material de vida básico etc.) do que às questões de reconhecimento identitário, portanto, suas ações visam privilegiar aspectos redistributivos

a partir de um reconto territorial. Em Belo Horizonte, por sua vez, o perfil central, de fato, possui diretrizes voltadas para o reconhecimento identitário associado a critérios ligados ao território. Portanto, vemos que, apesar de ambos os perfis tratarem de injustiças semelhantes e lançarem mão do critério territorial, eles se diferenciam substancialmente quando olhamos para o conjunto de suas características e seus objetivos.

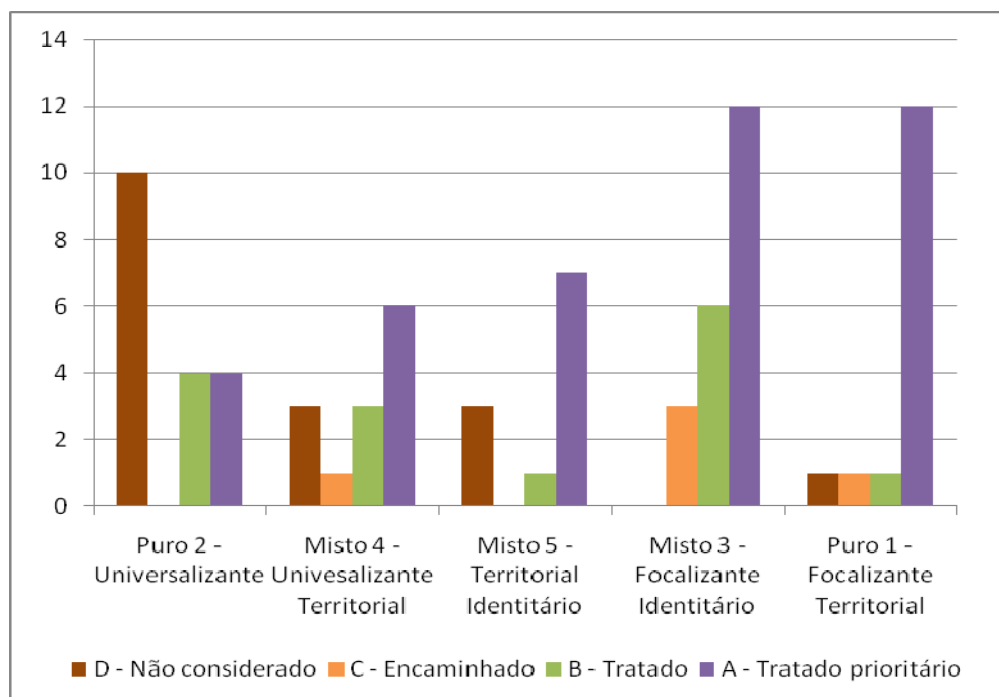
Os objetos de intervenção que se constituem enquanto prioridade para os perfis dos dois municípios são coincidentes. Em ambos os casos a “socialização” é apontada enquanto elemento prioritário na ação dos programas de todos os perfis. O desrespeito e o não-reconhecimento também são recorrentes nas duas capitais, sendo que aquele é mais freqüente em Natal e esse último em Belo Horizonte.

Gráfico 19: Nível de prioridade da variável “socialização” para os perfis do município de Natal



Fonte: Elaboração própria.

Gráfico 20: Nível de prioridade da variável “socialização” para os perfis do município de Belo Horizonte



Fonte: Elaboração própria, baseado nos dados de Salej (2007, p. 127, 133, 139, 145 e 151).

Nossa última comparação será referente à distribuição das secretarias segundo os perfis de cada município. Como era de se esperar, os programas vinculados às Secretarias de Assistência Social, em Natal e Belo Horizonte, se concentram nos perfis de caráter focalizante e à medida que vamos caminhando na direção dos perfis puros universais os programas dessas secretarias vão gradativamente diminuindo. Também percebemos que as ações voltadas para arte e cultura tiveram comportamentos semelhantes nos dois municípios, isto é, tais ações estão localizadas preferencialmente em torno dos perfis de caráter universal.

A diferença entre as duas capitais ficou por conta das Secretarias de Saúde e Educação. Em Natal, essas duas secretarias estiveram presentes em todos os perfis, enquanto os programas na área da saúde se concentraram mais no extremo universal (o que é bastante coerente, tendo em vista a proposta do Sistema Único de Saúde brasileiro) e vão diminuindo à medida que nos aproximamos da outra ponta do espectro. Interessante notar o comportamento das Secretarias de Saúde. Esse padrão não foi observado no caso de Belo Horizonte, onde os programas ligados à Secretaria de Saúde além de não aparecerem em todos os perfis, também não se aglomeraram na extremidade universal, e se mostraram muito mais presentes na parte central do espectro. Uma possível hipótese para esse quadro pode estar associada à forte influência dos critérios de acesso ligados à dimensão territorial, pois, vimos que os programas

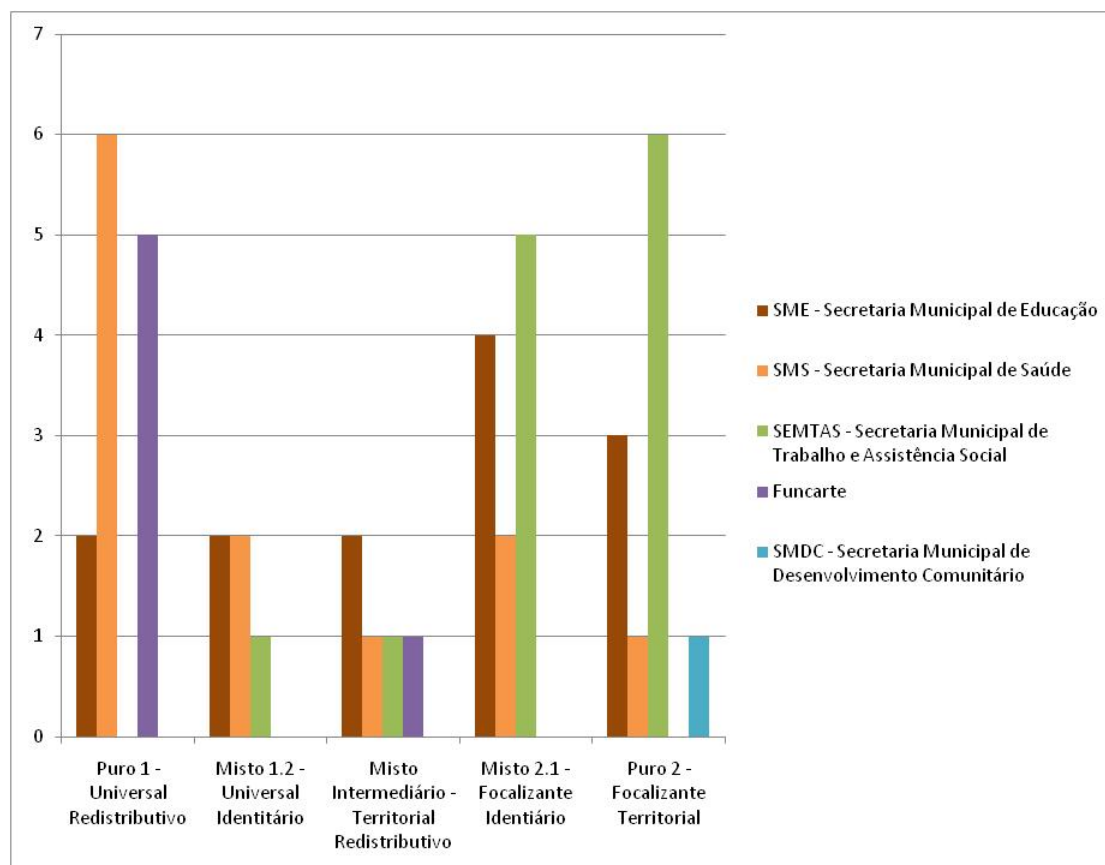
localizados no centro do espectro se caracterizam por apresentar esse critério de inserção. O fato de os programas ligados à saúde se concentrarem nos perfis marcados por critérios de acesso (no caso, principalmente o território), pode indicar tanto uma distorção do Sistema Único de Saúde do município – por não cumprir o princípio da universalidade que rege o Sistema – como também pode ser um reflexo das ações que caracterizam o Programa Saúde da Família⁵⁹, onde o território se constitui como elemento fundamental para a definição dos atendimentos das equipes de saúde. Essa diferença entre os dois municípios fornece-nos pistas interessantes, pois ambos estão sob o regime do SUS e adotam o Programa Saúde da Família, todavia, os gestores de cada município parecem interpretar de maneira diferente a combinação entre essas duas propostas, afinal, em Natal ela é vista como uma política de caráter universal, enquanto em Belo Horizonte, a focalização parece pautar a percepção dos gestores nessa área.

Quanto aos programas das Secretarias de Educação, em Natal, nota-se que estão presentes em todos os perfis, sendo que há uma certa tendência de se concentrarem no extremo focalizado. Novamente, o caso de Belo Horizonte se diferencia de Natal uma vez que as ações na área da educação na capital mineira estiveram presentes apenas em dois perfis (3 e 4) e se concentraram nos perfis mistos localizados imediatamente após cada um dos extremos, ou seja, há uma provável polarização entre os programas dessa secretaria, onde um conjunto de ações possui um caráter mais universal e o outro visa a focalização. A concentração de alguns programas nos perfis de caráter focalizado pode ser explicada pela existência de ações voltadas para a educação infantil como, por exemplo, a construção e manutenção de creches. Esses tipos de programa, em geral, vêm acompanhados de critérios de acesso (território, vulnerabilidade social, grupo etário, etc.), em grande medida, devido à incapacidade do Estado de atender a demanda por esse tipo de serviço. No entanto, é bastante curioso o número reduzido de programas na área da educação que são percebidos, pelos gestores de Belo Horizonte, como sendo universais. Mais uma vez o território, pode configurar como uma possível explicações para esse padrão de respostas, pois parte dos programas se concentraram no perfil misto “Universalizante Territorial”, indicando que os programas não

⁵⁹ De acordo com o Ministério da Saúde, o Programa “Saúde da Família” é entendido como “uma estratégia de reorientação do modelo assistencial, operacionalizada mediante a implantação de equipes multiprofissionais em unidades básicas de saúde. Estas equipes são responsáveis pelo acompanhamento de um número definido de famílias, localizadas em uma área geográfica delimitada. As equipes atuam com ações de promoção da saúde, prevenção, recuperação, reabilitação de doenças e agravos mais freqüentes, e na manutenção da saúde desta comunidade”

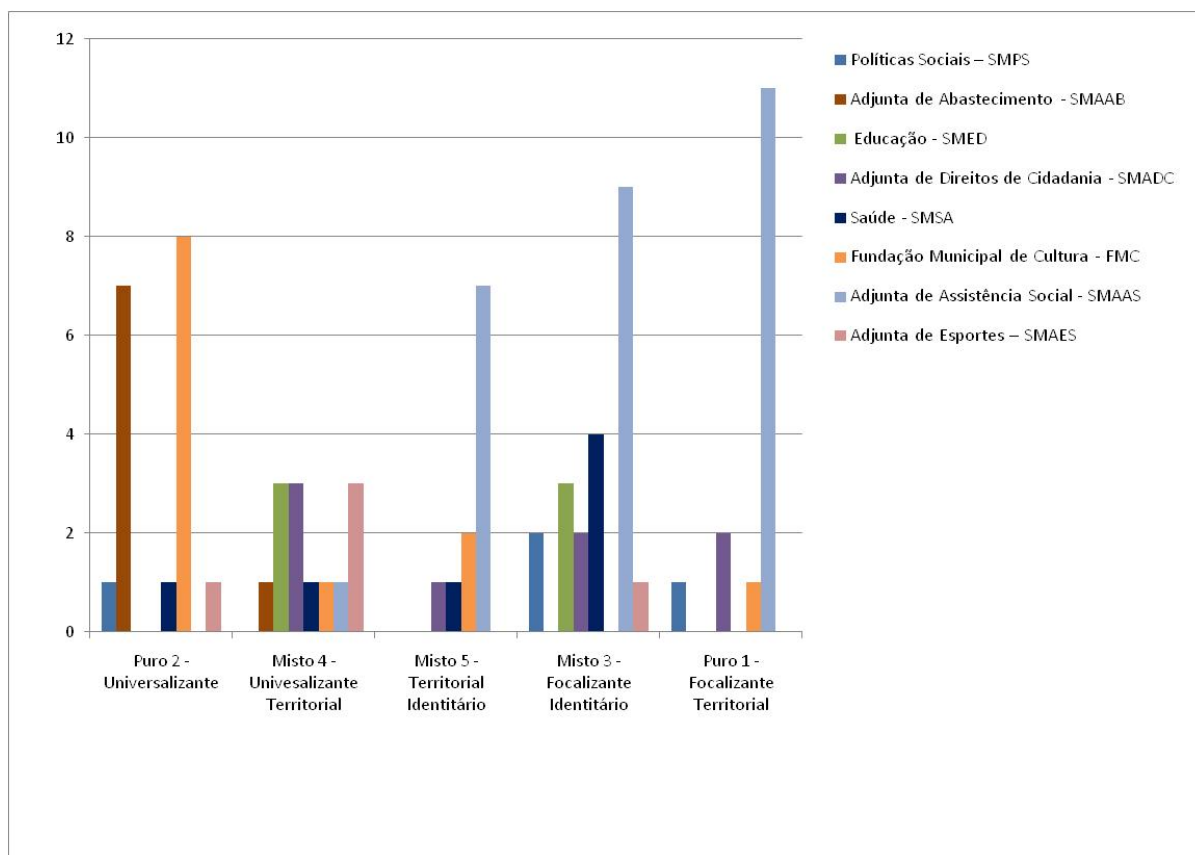
tendem a apresentar requisitos de acesso, no entanto, quando há algum requisito ele se refere à aspectos territoriais.

Gráfico 21: Distribuição dos programas por secretária e por perfil para o município de Natal



Fonte:Elaboração própria.

Gráfico 22: Distribuição dos programas por secretária e por perfil para o município de Belo Horizonte



Fonte: Elaboração própria baseada nos dados de Salej (2007, p. 161).

O exercício de comparação descrito acima nos mostra o quanto o esforço de realizarmos comparações dessa natureza pode suscitar questões que, muito provavelmente, não seriam notadas caso não se tratasse de um estudo comparativo. Por exemplo, o fato de que em Natal os programas na área da saúde são vistos como universais e em Belo Horizonte adquirem caráter focalizante, leva-nos a indagar o que estaria levando os gestores a interpretações divergentes, sendo que estão submetidos a um mesmo conjunto de diretrizes nacionais? Esse tipo de questão nos ajuda a pensar questões relacionadas, não exclusivamente às peculiaridades de cada município, e sim, ao quadro mais geral das políticas sociais no contexto brasileiro.

Abaixo faremos nossas considerações finais e tentaremos apontar algumas dessas questões que se abrem diante do amplo quadro de possibilidades que o GoM e a *Lógica Fuzzy* nos permitem explorar quando aplicados ao tema das políticas sociais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Trazer para o centro da discussão sobre políticas sociais as questões que envolvem redistribuição e reconhecimento – vistas, de acordo com Nancy Fraser, enquanto duas dimensões imprescindíveis para se alcançar a justiça social – representa um dos grande desafios desse trabalho. Vimos que as demandas sociais contemporâneas se mostram muito mais complexas e, portanto, não podem mais ser encaradas como uma simples questão de maior equidade econômica e igualdade de direitos. Arranjos sociais capazes de favorecer a *paridade participativa*, como foi desenvolvida por Fraser, seriam os mais adequados para se alcançar, de fato, um padrão satisfatório de justiça social.

Pensando nessas formulações, nos propusemos a investigar de que maneira aspectos ligados à injustiças redistributivas e de reconhecimento estavam sendo tratadas, no Brasil, pelo âmbito municipal de governo, mais especificamente em duas capitais do país: Natal e Belo Horizonte. Esforçamo-nos para traçar um quadro geral de alguns aspectos das políticas sociais (tipos de injustiça mais tratados, critérios de inserção e ações prioritárias) de cada um desses municípios, a fim de perceber como se davam as diferenças e semelhanças na configuração dessas políticas em duas capitais governadas por mais de 16 anos por governos que tinham como mote central de suas propostas políticas a área social, e que carregam características bastante representativas das regiões em que se encontram.

Olhando para os aspectos que mais norteiam as políticas sociais em cada município, vimos que, no caso de Natal, ficou bem clara a existência de três aspectos que caracterizam as políticas sociais do município, são eles: i) a privação material entendida como o tipo de injustiça primordial a ser tratado pelos programas; ii) a vulnerabilidade social e o grupo etário se constituem como os dois critérios de acesso mais relevantes para inserção de indivíduos e/ou famílias nos programas; e iii) a socialização é apontada como a maior prioridade das ações empreendidas pela políticas sociais. Essa combinação se mostrou bastante coerente, pois, na medida em que a privação material se constitui como o elemento orientador das políticas, faz todo sentido que, havendo critérios de inserção os mesmos estejam focados nas situações em que essa privação se mostra mais evidente, ou seja, indivíduos e/ou famílias socialmente vulneráveis. Além disso, a socialização, aqui tratada como prioridade, pode ser entendida no sentido de inclusão social. Portanto, as políticas sociais de Natal se dirigem, em sua maioria, visam incluir socialmente os indivíduos e/ou famílias, em situação de vulnerabilidade social, no que diz respeito ao acesso a um padrão material de vida mínimo.

Belo Horizonte, por outro lado, não apresenta um conjunto de diretrizes tão bem definido como o que observamos em Natal. No caso da capital mineira, cada perfil apresentou características bastante singulares, sendo que não foi possível identificar elementos que estivessem presentes, de maneira contundente, em todos os perfis. No entanto, percebe-se que “território e identidade parecem ser as dimensões sobre as quais as políticas sociais de Belo Horizonte se estruturam para enfrentar uma “pesada” agenda de exclusão e desigualdades” (SALEJ,2007, p. 169).

No que diz respeito às semelhanças, podemos apontar que, dentre os aspectos mais gerais da comparação entre os dois municípios, os resultados nos mostraram que os programas analisados, tanto em Natal quanto em Belo Horizonte, não assumem uma polarização em torno das dimensões redistribuição/reconhecimento, ao invés disso, temos que nos dois municípios as políticas sociais estão divididas entre programas universais e programas focalizados. Essa classificação se mostrou crucial no modo como essas políticas estão estruturadas dentro de cada Prefeitura. Além disso, também ficou bastante evidente que, em Natal e Belo Horizonte, os critérios de gênero, raça/cor e orientação sexual não se constituem como dimensões relevantes para a definição do acesso ao programas sociais, bem como, raramente são tratadas como objetos prioritários de ação por parte do poder público municipal. Em Natal, essas três dimensões praticamente não aparecem de nenhuma forma nas políticas sociais⁶⁰. Já em Belo Horizonte, a questão do gênero aparece de forma muito tímida e enviesada, geralmente, relacionada a programas voltados para o enfrentamento da violência contra a mulher, portanto, não visa tratar a questão do gênero com suas múltiplas dimensões, mas, exclusivamente aquelas situações em que a mulher se encontra em situação de violência. Vimos que os critérios geralmente acionados pelos programas para definir o seu público alvo e determinar suas prioridades se relacionam, principalmente, aos aspectos ligados ao território, à vulnerabilidade social e ao grupo etário.

A associação entre essas duas características das políticas sociais em Natal e Belo Horizonte – polarização dos programas em universal/focal e a ausência das categorias de gênero, raça/cor e sexualidade – sugere a necessidade de se requalificar os conceitos de universalização e focalização. Como já foi apontando anteriormente, a partir da década de

⁶⁰ Vale ressaltar que, em Natal, o único programa relacionado à questão do gênero era o “Centro de Referência Mulher Cidadã”, no entanto, o questionário referente a esse programa não nos foi devolvido e, portanto, não fez parte da análise final dos dados. Todavia, por se tratar de um único questionário, entendemos que, se tivesse sido incorporado, os resultados desse questionário apareceriam apenas de maneira tangencial, não alterando a caracterização geral das políticas sociais do município.

1980, com o advento da crise econômica mundial, os debates em torno da universalização dos serviços públicos (saúde, educação, seguridade social, etc.) dão espaço a um novo paradigma da ação estatal, baseado na noção de Estado Mínimo e, conseqüente redução dos gastos sociais. Nesse momento, as políticas sociais são reduzidas aos programas de combate à pobreza e redistribuição econômica, portanto, com foco exclusivo nos grupos mais vulneráveis da população. Focalização, aqui, portanto, pensada como mecanismo de priorização para o atendimento de determinadas demandas de ordem socioeconômica. Dessa forma, ainda que haja uma universalização de direitos, pois o Estado reconhece juridicamente os direitos sociais de todos os cidadãos, nota-se que há uma focalização de gestão, ao invés da adoção de políticas universais.

Contudo, vimos que a década de 1990, com o advento dos “novos movimentos sociais”, inaugura uma série de reivindicações por reconhecimento identitário, onde a perspectiva da focalização passa a ser outra. Espera-se que o Estado empreenda ações voltadas para a emancipação de certos grupos (negros, mulheres, homossexuais, populações indígenas, grupos religiosos, etc.) que são excluídos em função de aspectos culturais-identitários, ao invés de uma focalização baseada em pressupostos relacionados à provisão de serviços públicos. Apesar de as políticas sociais em Natal e Belo Horizonte se dividirem entre universais e focalizadas, elas não incorporaram os critérios identitários de focalização, que vêm sendo reivindicados pelos diversos movimentos sociais contemporâneos. Quando falamos, portanto, em requalificar o debate em torno da focalização e universalização, estamos nos referindo à necessidade de discutir porque as políticas sociais de caráter focalizado não incorporam os critérios identitários. Fica a pergunta: por que os critérios *território*, *vulnerabilidade social* e *grupo étnico* são legítimos na determinação das políticas sociais do município e *gênero*, *raça/cor* e *sexualidade* não o são? Em geral, de acordo com o pensamento liberal, as categorias identitárias estão estreitamente associadas à dimensão subjetiva dos sujeitos e por esse motivo devem ser encaradas como esferas de interesse exclusivamente privado/doméstico. Não estariam relacionadas, portanto, à dimensão política e, conseqüentemente, sujeitas à interferência do Estado. Todavia, a distinção entre público/privado, como aponta Okin (2008), é perpassada por uma série de ambigüidades. Segundo a autora, dizer que o Estado não deve interferir em determinados “assuntos” da vida privada é uma afirmação, na verdade, coberta de ideologia.

[...] nem o domínio da vida doméstica, pessoal, nem aquele da vida não-doméstica, econômica e política, podem ser interpretados isolados um do outro. Olsen tem defendido de maneira lúcida e bastante convincente que a noção de que o Estado pode escolher entre intervir ou não na vida familiar não faz qualquer sentido; a única questão compreensível é *como* o Estado ao mesmo tempo define e influencia a vida familiar. (OKIN, 2008, p. 314)

Por exemplo, quando o Estado brasileiro disponibiliza, através do “Bolsa Família”, uma dada quantia para as famílias carentes (sob a condição de se manterem seus filhos na escola e em dia com o cartão de vacina), ele está interferindo amplamente na dinâmica e na privacidade da família. No entanto, a condição de vulnerabilidade social é reconhecida como legítima e o Estado se vê “autorizado” a interferir. Por outro lado, a tradicional frase “em briga de marido mulher ninguém mete a colher” continua bastante atual, e os casos de violência doméstica continuam enfrentado sérios obstáculos para se tornarem questão de política pública. O mesmo acontece com a concessão de cotas para negros ingressarem nas universidades públicas, onde o desempenho do candidato é visto como resultado do seu esforço particular (se refere à dimensão privada), qualquer interferência do Estado se configuraria como uma injustiça ou manifestação de racismo.

Nosso argumento, diante disso, é que a incorporação de critérios identitários, por não se configurar enquanto categorias legítimas e, portanto, o Estado não estaria “autorizado” a interferir, podem gerar altos custos políticos. As polêmicas em torno dessas questões ainda representam um risco perante o eleitorado e abraçar tais causas pode refletir em perdas volumosas de votos. Por esse motivo, as dimensões relacionadas a *gênero, raça/cor e sexualidade* ainda não foram incorporadas como diretrizes norteadoras das políticas públicas, se trata, portanto, de uma questão estritamente política e, isso indica que “não há um critério único que possa orientar “escolhas trágicas”, pois são escolhas entre valores e interesses, e, como tal expressam escolhas políticas. (VEIGA e CARNEIRO, 2005, p. 05).

Espera-se que os resultados desta pesquisa tenham contribuído para uma melhor compreensão das políticas sociais de Natal e Belo Horizonte. No entanto, em nenhum momento, tivemos a pretensão de chegar a resultados conclusivos, pelo contrário, acreditamos que ao fim desse trabalho um amplo número de novas possibilidades de investigação se abriu. A descrição dos perfis, realizada através do método GoM, nos permitiu uma visão ampla, porém, mais refinada dos programas de cada município, evidenciando as contradições no interior de cada conjunto. Como vimos, tanto em Natal quanto em Belo Horizonte, há dados contundentes que apontam para as desigualdades sociais entre negros e brancos, homens e

mulheres e, do mesmo modo, em ambos municípios, as políticas sociais praticamente não apresentam recorte por raça/cor e gênero. Diante disso, fica o questionamento, porque políticas sociais destinadas ao enfrentamento das desigualdades e injustiças sociais têm recorrentemente fechado os olhos para as diferenças que marcam as condições das mulheres e dos negros na sociedade brasileira?

Por exemplo, seria interessante dedicar mais atenção ao fato de que em vários casos os programas são apontados como universais, porém, apresentam requisitos de acesso. O que isso indica exatamente? Que a focalização é um mero reflexo das restrições orçamentárias do Estado? Ou a focalização se constitui como estratégia de gestão, vista como mecanismo mais eficaz no enfrentamento de questões multidimensionais (como a pobreza)? Os critérios de acesso, como foi dito, em geral, se relacionam a dimensões redistributivas, seria interessante verificar políticas municipais que rompem com esse padrão e direcionam suas ações para as dimensões identitárias e, a partir daí, realizar novas comparações com intuito de observar se a polarização proposta por Fraser (redistribuição/reconhecimento) adquire contornos mais evidentes.

Inúmeras são as possibilidades de investigação proporcionadas tanto pelo método GoM, quanto pelo arcabouço teórico apresentado por Fraser. Esse trabalho representa apenas um primeiro passo na tentativa de aprofundar o debate e inovar os métodos voltados para o estudo das políticas públicas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALGEBAILLE, Evelina. Restruturação setorial da política social e composição contemporânea do campo da gestão territorial. Diez años de cambios en el Mundo, en la Geografía y en las Ciencias Sociales, 1999-2008. **Actas del X Coloquio Internacional de Geocrítica, Universidad de Barcelona, 26-30 de maio de 2008.** Disponível em <http://www.ub.es/geocrit/-xcol/253.htm>, acesso em dezembro de 2009.

ALMEIDA, L. S. B. . **Política e Governo: a trajetória de Vilma de Faria na Prefeitura de Natal.** Dissertação (mestrado) em Ciências Sociais apresentada ao Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 2001.

_____. O lugar dos Conselhos Gestores em experiências de gestão participativa no Nordeste. In: ANDRADE, Ilza Araújo Leão de. (Org.). **Desafios da gestão participativa no Nordeste.** Natal: EDUFRN - Editora da UFRN, 2009.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de; CARNEIRO, Leandro Piquet. Liderança local, democracia e políticas públicas no Brasil. In: **Opinião Pública.** Campinas, 2003, v.9, no. 1, p. 124-147. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762003000100005&lng=en&nrm=iso> acesso em julho de 2008.

ANASTASIA, M. F. J. ; MELO, Carlos Ranulfo . Instituições Híbridas, representação e participação: a democracia em Belo Horizonte. In: **VII Congresso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública,** Lisboa, 2002, p. 1-21.

ARAÚJO, M. C. A.. **Territorialidade, juventude e suas interfaces com o poder público.** Tese (doutorado) defendida no âmbito do Programa de Pós-graduação da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo (FEUSP), São Paulo, 2007.

ARAÚJO, Paulo Magalhães. **Políticas e Democracia: Processo e Produção Legislativos na Câmara Municipal de Belo Horizonte - 1989/1996.** Dissertação (mestrado) defendida no âmbito do Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Feral de Minas Gerais (UFMG), Belo Horizonte, 2001.

ARRETCHE, Marta. Políticas Sociais no Brasil: Descentralização em um Estado Federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais,** São Paulo, 1999, v. 14, n. 40, p. 111-141.

ATAÍDE, Ruth Maria da Costa. **Habitação de interesse social nos planos diretores de Natal – 1984/1994: o desafio para incluir, a exclusão que permanece.** Dissertação (mestrado) apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Natal, 1997.

AVRITZER, Leonardo. Orçamento participativo em Belo Horizonte e Porto Alegre: comparando instituições e práticas. In: AZEVEDO, Sergio de; FERNANDES, Rodrigo Barroso (Org.). **Orçamento Participativo: Construindo a democracia**. 1 ed. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2005, v. 1, p. 197-222.

AZEVEDO, S.. Políticas públicas e governança em Belo Horizonte. **Cadernos IPPUR** - Instituto de Pesquisa e Planejamento Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Rio de Janeiro, 1997, v. 11, n. 1, p. 63-78.

AZEVEDO, S.; MARES GUIA, Virgínia Rennó dos. Reflexões sobre o Orçamento Participativo de Belo Horizonte: Potencialidades e desafios. In: AZEVEDO, Sergio de; FERNANDES, Rodrigo Barroso (Org.). **Orçamento Participativo: Construindo a democracia**. 1 ed. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2005, p. 71-88.

BARROSO, Arimá Viana. SECRETARIA MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO E GESTÃO ESTRATÉGICA – SEMPLA. **Mapeado a Qualidade de Vida em Natal**. Natal/RN, 2003.

BEDÊ, Mônica Maria Cadaval. **Trajetória da Formulação e Implantação da Política Habitacional de Belo Horizonte na Gestão da Frente BH Popular 1993-1996**. Dissertação (mestrado) defendida no âmbito do Programa de Pós-graduação em Geografia do Instituto de Geociência da Universidade Federal de Minas Gerais, 2005.

BOSCHETTI, Ivanete. **Assistência Social no Brasil: um Direito entre Originalidade e Conservadorismo**. 2. ed. Brasília, 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, 1999, v. 42, no. 4, p. 655-690. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581999000400002&lng=en&nrm=iso&tlng=pt> acesso em outubro de 2009.

BRANDÃO, Carlos. A. . **Território e Desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global**. 1. ed. Campinas: Editora da Unicamp, 2007. v. 1, p. 157.

BRASIL, Ministério da Saúde; Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Saúde (CONASS); Conselho Nacional de Secretários Municipais de Saúde (CONASEMS). **Orientações Gerais para Construção do Termo de Compromisso de Gestão: Pacto Pela Saúde**. Brasília, 2006. Disponível em <<http://www.saude.mg.gov.br/institucional/cib/legislacoes-e-materais-de-apoio-1/Orientacoes%20Gerais%20para%20Construcao%20do%20Termo%20de%20Compromisso%20de%20Gestao.pdf>>, acesso em novembro de 2009.

BRESSER-PEREIRA, L. C. . O Paradoxo da esquerda no Brasil. **Novos Estudos. CEBRAP**, São Paulo, 2006, v. 74, p. 25-45.

BRUNHOFF, Suzanne de. **A hora do mercado: crítica do liberalismo**. São Paulo, Editora Universidade Estadual Paulista, 1991

CARVALHO, J. M. . **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 1. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. v. 1., p. 236.

CASTRO, Célio de. Os Eleitos. Entrevista concedida à **Revista Teoria e Debate**, nº 46, novembro/dezembro/janeiro, Fundação Perseu Abramo, 2001. Entrevistadora: Myrian Luiz Alves. Disponível em: <
<http://www2.fpa.org.br/portal/modules/news/index.php?storytopic=568>> acesso em novembro de 2009.

CASTRO, Márcia S. P.. **Implementação da Política de Assistência Social em Mossoró/RN: uma avaliação a partir dos Centros de Referência da Assistência Social**. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais), Centro de Ciências Humanas Letras e Artes, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 2009.

CAVALCANTI, Luiz Wilson Vilar Ramalho. **Natal: finanças municipais 2000/2005**. Natal, RN: Prefeitura Municipal do Natal, 2006.

CAVALCANTI, P. A.. **Sistematizando e comparando os enfoques de avaliação e de análise de políticas públicas: uma contribuição para a área educacional**. Tese defendida na Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 2007. Disponível em < <http://libdigi.unicamp.br/document/?code=vtls000422928>> acesso em maio de 2009.

CERQUEIRA, C.A.. **Tipologia e Características dos Estabelecimentos Escolares Brasileiros**. Tese (Doutorado em Demografia) defendida no Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo horizonte, 2004.

CLEMENTINO, M. L. M. . **Economia e Urbanização: o Rio Grande do Norte nos Anos 70**. Natal: UFRN/CCHLA, 1995a, p.371.

_____. **Decifrando a participação: Montagem de Uma Experiência de Orçamento Participativo**. In: II Encontro de Economistas de Língua Portuguesa, Rio de Janeiro, 1995b.

_____. Rio Grande do Norte: novas dinâmicas mesmas cidades. In: Maria Flora Gonçalves; Carlos Antonio Brandão; Antonio Carlos Galvão. (Org.). **Regiões e cidades: cidades nas regiões**. São Paulo: ANPUR, 2003.

CLEMENTINO, M. L. M. et al. Relatório da política habitacional de interesse social (Produto 2). In: **Política de Habitação de Interesse Social para o Município de Natal**. Núcleo RMNatal- Observatório das Metrôpoles, 2004. Disponível em <<http://www.cchla.ufrn.br/rmnatal/relatorio/phis2.pdf>> Acesso em outubro de 2009.

CLEMENTINO, M. L. M. ; PESSOA, Zoraide Souza . **Segmentação numa Metrópole em Formação**. In: SBS, Recife/PE, 2007. 13 Encontro de Ciências Sociais do Norte e Nordeste. Recife, 2007. v. 13.

COHN, A.. Descentralização, Saúde e Cidadania. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, Coimbra, 1994, v. 41, p. 85-100.

CORRÊA, I. M.; SILVA, F. A. R.; ARAUJO, W. F. G.. Aspectos Institucionais do processo de reforma descentralizadora na gestão pública do Município de Belo Horizonte: intersectorialidade e territorialidade. **Pensar BH**. Política Social, Belo Horizonte, 2002.

CORTES, S. M. V.. Arcabouço histórico-institucional e a conformação de conselhos municipais de políticas públicas. **Educar em Revista**, Curitiba, 2005, v. 25, p. 143-174.

COSTA, H. O. . **A Reforma Política no Brasil e Outros Ensaio**s. 1. ed. Natal-RN: Editora Sebo Vermelho, 2001. v. 01. 184 p.

DAGNINO, Evelina. Para retomar a reinvenção democrática: qual cidadania, qual participação?. In: VI FÓRUM SOCIAL NORDESTINO, 2004, Recife. **Olhares e Reflexões**: Bases para a construção de uma agenda pós-neoliberal. Rio de Janeiro: Ibase, 2004, p. 1-11. Disponível em: <http://www.mujeresdelsur.org.uy/agenda_pos/pdf/6a_edicao/evelina_dagnino_port.pdf> Acesso em junho de 2009.

DAGNINO, Renato ET alli. Metodologia de Análise em Políticas Públicas. In: _____. **Gestão Estratégica da Inovação**: Metodologias para Análise e Implementação. Taubaté, Editora Cabral Universitária, 2002. Disponível em: <<http://www.oei.es/salactsi/rdagnino1.htm>>, acesso em abril de 2009.

DINIZ, C. C. . A questão regional e as políticas governamentais no Brasil. Belo Horizonte: CEDEPLAR/FACE/UFMG, 2001 (Texto para discussão no. 159). Disponível em <<http://www.fag.edu.br/professores/solange/PUR%20IV/BIBLIOGRAFIA%20APOIO/A%20QUEST%C3O%20REGIONAL.pdf>> acesso em outubro de 2009.

DRAIBE, Sonia Miriam . A política social do governo FHC e o sistema de proteção social. **Revista Tempo Social**, São Paulo, 2003, v. 15, n. 2. Disponível em

<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20702003000200004&lng=en&nrm=iso&tlng=pt> acesso em maio de 2009.

DOIMO, Ana Maria . **A Vez e a Voz do popular**: movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70. Rio de Janeiro: Relume Dumará/ANPOCS, 1995. 358p.. Rio de Janeiro: Relume-Dumará/ANPOCS, 1995, p. 356.

DUNN, Willian. Preface. IN: _____. **Public Policy Analysis**: an introduction. Englewood Cliffs: Prentice hall, 1981.

DWORKIN, Ronald. The rights of allan Bakke. In: LAFOLLETTE, H. (Ed.) **Ethics in practice**: an anthology. Malden, MA: Blackwell Publishing, 1997. p. 441-447.

_____. **Uma questão de princípio**. Tradução de Luís Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 2000 [versão original: **A matter of principle**. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1985].

_____. **A virtude soberana**: a teoria e a prática da igualdade. Tradução de Jussara Simões. São Paulo: Martins Fontes, 2005 [versão original: **Sovereign virtue: the theory and practice of equality**. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 2000].

EASTON, David (Org.). **Modalidades de Análise Política**, Rio de Janeiro, Zahar, 1970. Capítulo 7.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Governo Local e Novas Formas de Provisão e Gestão de Serviços Públicos No Brasil. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, EAESP/FGV, 1997, v. 4, p. 7-40. Disponível em <http://www.eaespp.fgvsp.br/subportais/ceapg/Acervo%20Virtual/Cadernos/Cadernos/Cad04.pdf> f> acesso em maio de 2009.

_____. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, EAESP/FGV, 2000, v. 18, p. 5-31.

FILGUEIRAS, Cristina Almeida Cunha. Aprendizados e desafios da gestão social municipal: reflexões a partir do caso de Belo Horizonte. In: **X Congreso Anual del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Gestión Pública**, 2005, Santiago de Chile. X Congreso Anual del CLAD sobre la Reforma del estado y Modernización de la Gestión Pública. Caracas: CLAD, 2005.

FLEURY, S. . Política Social e Democracia: reflexões sobre o legado da seguridade social. **Revista de Saúde Pública**, 1985, v. 1, n. 4, p. 400-417. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/csp/v1n4/v1n4a02.pdf>> acesso em junho de 2009.

FONSECA, Francisco. **O Ultraliberalismo e seus Contendores**. In: Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política, Niterói/RJ, 2002. Disponível em: www.cienciapolitica.org.br/encontro/teopol1.5.doc. Acessado em junho de 2008.

FRASER, Nancy. **Unruly practices: power, discourse and gender in contemporary social theory**. Minneapolis: University of Minnesota Press and Polity Press, 1989.

_____. Social justice in the age of identity politics: redistribution, recognition and participation. In: **Tanner Lectures on Human Values**, 1996, Stanford. Stanford: Stanford University, 1996.

_____. Not Making a Virtue of Necessity: Nancy Fraser on 'Postsocialist' Politics, interview with Pam Alldred. In: JORDAN, Tim; LENT, Adam. **Storming the Millenium: The New Politics of Social Movements**. Londres: Lawrence and Wishart, 1999, p. 127 - 139. Disponível em: <http://bura.brunel.ac.uk/bitstream/2438/1505/3/NancyFraserInterviewAlldred99.pdf> acesso em setembro de 2009.

_____. 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, 2001. p. 245-281.

_____. Mapping the Feminist Imagination: From Redistribution to Recognition to Representation. **Constellations: An International Journal of Critical and Democratic Theory**, 2005a, v.12, n. 3, p. 295-307.

_____. Rethinking Representation: Toward a Postwestphalian Theory of Justice. In: FRASER, Nancy. **Reframing Justice: The 2004 Spinoza Lectures**. Amsterdam: Van Gorcum, 2005b.

_____. Abnormal Justice. In: BENHABIB, S.; YOUNG, I.; FRASER, N. et al, **Justice, Governance, Cosmopolitanism, and the Politics of Difference: Reconfigurations in a Transnational World**. Distinguished W.E.B. Du Bois Lectures 2004/2005, Berlin, Der Präsident der Humboldt-Universität zu Berlin, 2007a.

_____. Reconhecimento sem ética. **Lua Nova**. Revista de Cultura e Política, São Paulo, 2007b, v. 70, n. 70, p. 101-138. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452007000100006&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt acesso em setembro de 2009.

FURTADO, Edna Maria. **A onda do turismo na cidade do sol: a reconfiguração urbana de Natal**. 2005. 300 f. Tese (Doutorado) - Curso de Ciências Sociais, Departamento de Ciências

Sociais, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2005. Disponível em: <<http://mamede.bczm.ufrn.br:8991/ext/bdtd/EdnaMF.pdf>> acesso em julho 2009.

GOMES, Maria Aparecida de França. **Aspectos da gestão municipal em Natal**.

Entrevistadora: Thais de Freitas Morais, novembro de 2009.

HENRIQUE, Wilnes ; DRAIBE, Sonia Miriam . Welfare State, Crise e Gestão de Crise. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 3, n. 6, 1988.

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

HONNETH, Axel. **Luta por reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais**. São Paulo: Editora 34, 2003.

JANÉ, Dario de Almeida. Uma Introdução ao Estudo da Lógica Fuzzy. *Hórus – Revista de Humanidades e Ciências Sociais Aplicadas*, Ourinhos/SP, 2004, nº 02, p.2-16. Disponível em: < <http://www.faeso.edu.br/horus/>> acesso em abril de 2009.

JELIN, Elizabeth. Construir a cidadania: uma visão desde baixo. **Lua Nova**: revista de cultura política, São Paulo, 1994, n. 33, p.39-57. Disponível em: < http://books.google.com/books?hl=pt-BR&lr=&id=ZzYI_6IRO60C&oi=fnd&pg=PA39&dq=cidadania+e+politicais+sociais&ots=uEpYtkIuVu&sig=Yi_PkevOBatsjofuOKOq5o8gELQ#PPA56,M1> Acesso em: jun, 2009.

JOBERT, Bruno & MULLER, Pierre. **L'état en action**: politiques publiques et corporatismes. Paris: PUF, 1987.

KERSTENETZKY, Celia Lessa. Políticas Sociais: focalização ou universalização? **Revista de Economia Política**, São Paulo, vol. 26, no. 4(104), p. 564-574, 2006.

KINZO, M. D. G. . Partidos, Eleições e Democracia no Brasil Pós-1985. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 19, n. 54, p. 23-40, 2004.

LIMA, Eneida; BARROS, Rogério. **Verbetes Biográfico: Célio de Castro**. Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC/FGV). Disponível em < http://www.cpdoc.fgv.br/dhbb/verbetes_htm/1221_1.asp>

LINDOSO, Jose Antonio Spinelli. As eleições de 2004 para a Prefeitura de Natal/RN: algumas considerações. In: **XII Encontro de Ciências Sociais Norte e Nordeste - CISO: Diversidade e Pluralismo no Norte e Nordeste do Brasil**. 17-20 Abril, Universidade Federal do Pará (UFPA), Belém, 2005.

LINDOSO, Jose Antonio Spinelli ; BUONICORE, Augusto ; DUQUE, Ghislaine . Oligarquias e Legitimidade Democrática: A Experiência Potiguar de Redemocratização (1985-2006). In: **VII Simpósio Observanordeste - Nordeste 1985-2006 Maioridade democrática?**, Recife, Fundaj, 2006.

LISBOA, Apolo Heringer. **Além dos Partidos**. Junho de 2008. Disponível em < <http://www.viomundo.com.br/voce-escreve/alem-dos-partidos/>>

LOPES, Maria Virgínia Ferreira. **Aspectos da gestão municipal em Natal**. Entrevistadora: Thais de Freitas Moraes, dezembro de 2009.

MACHADO, C. W. C. . A inserção dos Moradores de Belo Horizonte no Mercado de Trabalho a partir das Regiões e dos Tipos Regionais. **Pensar BH**. Política Social, Belo Horizonte, v. 1, n. 4, p. 13-25, 2002.

MARICATO, Erminia. Urbanismo na Periferia do Mundo Globalizado: metrópoles brasileiras. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 14, n. 4, p.21-33, out/dez 2000. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392000000400004&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt>. Acesso em: 10 jul. 2009.

MATOS, Marlise; CYPRIANO, B. . (Alg)uma Teoria(s) da Justiça: a política nos rastros da luta pela justiça social. In: 33o. Encontro Anual da ANPOCS, 2009, Caxambu. ANPOCS 33o. Encontro Anual, 2009. v. 1. Disponível em < <http://sec.adevento.com.br/anpocs/inscricao/resumos/0001/TC0329-1.pdf>>. Acesso em: 24 de janeiro de 2010.

MARSHALL, T.H.. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MELO, Carlos Ranulfo . Para um balanço da última eleição do século. **Revista do Legislativo**, Belo Horizonte, p. 48 - 51, 01 dez. 2000.

MELO, Carlos Ranulfo; ANASTASIA, M. F. J. . Lula y Brasil: miedo, esperanza e los más diversos intereses. **Íconos** (Quito), Equador, 2003, v. 15, p. 134-144.

MELO, Frederico Luiz Barbosa de. **Casais na Grande São Paulo** - investigando a diversidade. In: Encontro Nacional de Estudos Populacionais, 15, 2006, Caxambu. Anais... Campinas: ABEP, 2006. Disponível em: http://www.abep.nepo.unicamp.br/encontro2006/docspdf/ABEP2006_505.pdf , acesso em janeiro de 2010.

MELO, Marcus Andre. Estado, Governo e Políticas Públicas. In: S. Miceli. (Org.). **O que ler na Ciência Social Brasileira**: Política. 1 ed. São Paulo: Sumaré, 1999, v. 3, p. 59-99.

MELO, Marcus André. O sucesso inesperado das reformas de segunda geração: federalismo, reformas constitucionais e política social. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, 2005. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582005000400004&lng=en&nrm=iso&tlng=pt acesso em abril de 2009.

MENY, Ives; THOENIG, Jean Claude. *Las políticas públicas*. Versión española a cargo de Francisco Morata. Barcelona. Ed.: Ariel, 1992.

NAGEL, Stuart. Basic Concepts in Public Policy Analysis. IN: _____. **Public Policy: Goals, Means, and Methods**. New York: St. Martin Press, 1984. Cap.1. p.3-13.

NAHAS, Maria Inês Pedrosa. Metodologia de construção de índices e indicadores sociais como instrumentos balizadores da gestão municipal da qualidade de vida urbana: uma síntese da experiência de Belo Horizonte. In: HOGAN, D. J.; BAENINGER, Rosana; CUNHA, J. M. P. da; CARMO, R. L. do. (Org.). **Migração e Ambiente nas aglomerações urbanas**. Campinas/SP: UNICAMP, 2001, p. 465-487.

NAHRA, Cinara. **Uma introdução a filosofia moral de Kant**. 1. ed. Natal: EDUFRN, 2008.

NATAL (RN), Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão Estratégica - SEMPLA. **Natal diretrizes e estratégias para uma cidade saudável: plano integrado de ações municipais**. Natal: SEMPLA, 2004.

NATAL (RN), Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão Estratégica - SEMPLA. **Balço do Orçamento Participativo em Natal**. Natal: SEMPLA, s/d, p. 2-4. Disponível em <www.natal.rn.gov.br/sempla/paginas/File/op_ideias.pdf> acesso em janeiro de 2010.

NEVES, Vilma Lúcia Silva. **A questão da governabilidade na gestão municipal de Natal – 1993 a 1996**. Monografia (graduação) apresentada ao Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 1999.

NEVES, Paulo S. C. . Luta anti-racista: entre reconhecimento e redistribuição. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 20, n. 59, p. 81-96, 2005. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-69092005000300006&script=sci_arttext&tlng=e acesso em outubro de 2009.

OKIN, Susan Moller. Gênero, o público e o privado. **Estudos Feministas**, Florianópolis, 2008, no.16, v.2, p. 305-332.

OLIVEIRA, Íris Maria de. **Assistência social pós-LOA em Natal: a trajetória de uma política social entre o direito e a cultura do atraso**. Tese doutorado defendida no âmbito do Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social da PUC/SP. 2005.

PASSOS, Daniela Oliveira Ramos dos. A formação urbana e social da cidade de Belo Horizonte: hierarquização e estratificação do espaço na nova Capital mineira. **Temporalidades**, v. 01, p. 37-52, Belo Horizonte, 2009. Disponível em < <http://www.fafich.ufmg.br/temporalidades/pdfs/2p37.pdf>> acesso em janeiro de 2010.

PAULA, João Antonio de; MONTE-MÓR, Roberto L. M.. Formação Histórica: três momentos da história de Belo Horizonte (Módulo I). In: BH Século XXI - Relatório Final. Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional (Cedeplar), Belo Horizonte, 2004. Disponível em < <http://www.cedeplar.ufmg.br/pesquisas/pbh/arquivos/Mod1.pdf>> acesso em janeiro de 2010.

PINHEIRO, Paulo Sergio. Governo democrático, violência e Estado (ou não) de direito. In: BETHELL, Leslie. (Org.). **Brasil: fardo do passado, promessa do futuro**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, p. 237-270.

PINHO, J. A. G. ; SANTANA, M. W. . O Governo Municipal no Brasil: construindo uma nova agenda política na década de 90. **Caderno Gestão Pública e Cidadania**, EAESP/FGV, v. 20, p. 1-35, 2001. Disponível em < <http://www.eaespgovsp.br/subportais/ceapg/Acervo%20Virtual/Cadernos/Cadernos/Cad20.pdf>> acesso em abril de 2009.

PNUD, IPEA, FJP. ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL. Rio de Janeiro, PNUD, IPEA, Fundação João Pinheiro, 2003. Disponível em <<http://www.pnud.org.br/atlas/>> acesso em maio de 2009.

POCHMANN, M.. Gastos Sociais, Distribuição de Renda e Cidadania. **Econômica** - UFF, Niterói - Rio de Janeiro, v. 5, n. 02/2003, 2003.

RAWLS, John. Resposta a Habermas. **O liberalismo político**. Tradução de Dinah de Abreu Azevedo. 2. ed. São Paulo: Editora Ática, 2000 [versão original: **Political liberalism**. New York: Columbia University Press, 1995].

_____. **Uma teoria da justiça**. Tradução de Almiro Pisetta e Lenita Maria Rímoli Esteves. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2002 [versão original: **A theory of justice**. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1971].

ROBERTS, Bryan R. A dimensão social da cidadania. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, ANPOCS, n.º 33, ano 12, fev., 1997, pp. 05/22. Disponível em: < http://www.anpocs.org.br/porta/publicacoes/rbcs_00_33/rbcs33_01.htm> Acesso em: jun, 2009.

ROCHA, M. C. G.. Exclusão social e gestão local intersetorial: desafios do Programa BH Cidadania. In: **X Congresso Anual del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Gestión Pública**, 2005, Santiago de Chile. X Congresso Anual del CLAD sobre la Reforma del estado y Modernización de la Gestión Pública. Caracas: CLAD, 2005.

RUA, M. G. . Análise de Política Públicas: Conceitos Básicos. In: Maria das Graças Rua; Maria Carvalho. (Org.). **O Estudo da Política: Tópicos Selecionados**. Brasília: Paralelo 15, 1998. Disponível em <http://74.125.47.132/search?q=cache:KB35amNJXFIJ:comunidades.mda.gov.br/o/1635738+An%C3%A1lise+de+Pol%C3%ADtica+P%C3%ABlicas:+Conceitos+B%C3%A1sicos&cd=5&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br&client=firefox-a> acesso em maio 2009.

SALEJ, A. P. **Os Desafios das Políticas Sociais na Contemporaneidade**: o caso da Prefeitura de Belo Horizonte. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Departamento de Ciência Política, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2007.

SALEJ, A. P; MATOS, Marlise. The Use of GoM (Grade of Membership) Method and its Contribution to the Development of Political Science. In: **21th IPSA World Congress**, 2009, Santiago. Global Discontent? Dilemmas of Change. Santiago: IPSA, 2009.

SALES , Tereza (1994). **Raízes da desigualdade social na cultura política brasileira**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, n. 25, p. 26-37.

SAMPAIO, J. ; ARAÚJO, José Luiz . Análise das políticas publicas de prevenção e aids. **Revista do IMIP** (Recife), v. 6, p. 35-42, 2006. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/rbsmi/v6n3/31905.pdf> acesso em junho de 2009.

SANT'ANNA Julia. Governos de esquerda e o gasto social na América do Sul. **Observador On-Line**, vol. 2, no. 2, fevereiro 2007. Disponível em http://observatorio.iuperj.br/pdfs/15_observador_topico_Observador_v_2_n_2.pdf acesso em 29-07-2008.

SANTOS, Bráulio de Magalhães. **Reforma Administrativa de Belo Horizonte – 2000**: análise crítica de uma descentralização municipal. Dissertação (Mestrado) defendida no âmbito do Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais da Pontifícia Universidade de Minas Gerais (PUC-MG). Belo Horizonte, 2005.

SANTOS, Pedro Antonio de Lima. **Estado e planejamento**: a experiência dos planos diretores de natal 1974-1964. Dissertação (mestrado) em Ciências Sociais apresentada ao Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 1989.

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

SILVA, Eugênio Ribeiro. Planejamento e Gestão da Região Metropolitana de Natal: a questão do saneamento básico. In: **XVI Semana de Humanidades**, Natal, 2008. XVI Semana de Humanidades, Natal, 2008. Disponível em <<http://www.cchla.ufrn.br/humanidades/ARTIGOS/GT39/SEMANA%20DE%20HUMANIDADES%20%28COMPLETO%29.pdf>> acesso em janeiro de 2010.

SILVA, V. A. C. . Reflexões sobre Aspectos Políticos de Políticas Públicas. **Pensar BH**. Política social, Belo Horizonte, v. 14, p. 26-30, 2005. Disponível em <http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?evento=portlet&pIdPlc=ecpTaxonomiaMenuPortal&app=politicassociais&tax=15314&lang=pt_BR&pg=5567&taxp=0&> acesso em maio de 2009.

SILVEIRA, Andréa Maria. **Avaliação do Programa Fica Vivo no Morro das Pedras em Belo Horizonte**. Tese (doutorado) defendida no âmbito do Programa de Pós-graduação em Sociologia Política da Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2007.

SOARES, Kelly Cristina Costa. **Orçamento Participativo: a experiência de Natal**. Monografia (graduação) apresentada ao Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Natal, 1996.

SOUZA, CELINA. Governos locais e gestão de políticas sociais universais. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 27-41, 2004. Disponível em <http://www.seade.gov.br/produtos/spp/v18n02/v18n2_03.pdf> acesso em abril de 2009.

SPINK, Peter, CLEMENTE, Roberta e KEPPKE, Rosane. Governo local no Brasil: velhos mitos e novos processos. In: **Seminário Internacional Reestruturação e Reforma do Estado: Brasil e América Latina no Processo de Globalização**. São Paulo: FEA-USP, 1998, p. 18-21.

TAYLOR, Charles. **Multiculturalism and the "politics of recognition"**. Princeton, Princeton University Press, 1992.

VEIGA, L. ; CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira . Desafios, possibilidades e limites de programas locais de combate a pobreza e a exclusão: as iniciativas de São Paulo e Belo Horizonte. In: **X Congresso Internacional del Clad**, 2005, Chile. Documentos del X Congresso Inernacionl del Clad: Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 - 21 Oct. 2005.

VIANNA, L. J. W. (Org.) . **A Democracia e os Três Poderes no Brasil**. 1º. ed. Belo Horizonte-Rio de Janeiro: Editora UFMG (Belo Horizonte); IUPERJ/FAPERJ (Rio de Janeiro), 2002a. v. 1. 559 p.

VIANNA, M. L. T. W. . **Em Torno do Conceito de Política Social: notas introdutórias.** Texto para discussão, IE/UFRJ, dezembro de 2002b. Disponível em: <<http://www.enap.gov.br/downloads/ec43ea4fMariaLucia1.pdf>> Acesso em jun. 2009.

VIEIRA, Margarida Luiza de Matos. **Semeando Democracia: o projeto de cidadania do PSB (1945-1964).** Tese de doutorado defendida no âmbito do Programa de Pós-graduação em História (Historia Social) da Universidade Federal Fluminense. Niterói, 1994.

VIEIRA, Eulícia Esteves da Silva. **O Brasil diz sim às armas de fogo - Uma análise sobre o referendo do desarmamento.** Dissertação (Mestrado em Bens Culturais e Projetos Sociais), Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2007. Disponível em: <<http://montserrat.edu.br/2008/public/NUPS/CPDOC2007-EuliciaEsteves.pdf>> Acesso em: jun, 2009.

VILAR, Rosana Lúcia Alves de. **Participação Social em Saúde: a experiência de Natal.** Dissertação de mestrado defendida no âmbito do Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 1997.

YOUNG, Iris. **La justicia y la política de la diferencia.** Traducción de Silvina Álvarez. Madrid: Ediciones Cátedra, 2000 [versão original: **Justice and the politics of difference.** Princeton: Princeton University Press, 1990].

WOOD, Ellen. Hegel's Ethics. In: BEISERM, Frederick C.. **The Cambridge Companion to Hegel.** Cambridge Universtity Press, 1993.

WOODBURY, Max e MANTON, Kenneth. Grade of Membership Analisis of Depression-Related Pysichiatric Disorders. **Sociological Methods & Research**, v.18, n.1, p.126-163, 1989.

WOODWARD, Kathryn. Identidade e diferença: uma introdução teórica e conceitual. In: _____. **Identidade e diferença: a perspectiva dos Estudos Culturais.** Petrópolis: Vozes, 2000. p. 7- 71.

ANEXO – Questionário



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS HUMANAS, LETRAS E ARTES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS

Pesquisa de Dissertação: Redistribuição e Reconhecimento: o caso das políticas sociais nos municípios de Belo Horizonte e Natal

Thais de Freitas Morais

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 (84) 8891-2182 ou e-mail thais.morais@gmail.com
- Favor devolver o questionário para: thais.morais@gmail.com ou entre em contato para combinar outra forma de entrega.
- Peço gentileza devolver o questionário até

1) Qual o objetivo deste Programa/Ação ? *Máximo 10 linhas.*

2) Quais os serviços este programa/ação abrange? *Listar, não é necessário explicá-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/vulnerabilidade social						
3) Deficiência (física ou mental)						
4) Direito violado						
5) Nível de escolaridade						
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 que 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 intersetorialidade? *Máximo 5 linhas.*
-

Obrigada! Sua colaboração é muito importante.

APÊNDICE A

Programas citados no Orçamento Geral do Município de Natal em 2006, 2007 e 2008.

2006	2007	2008
Fundação Capitania das Artes - Funcarte		
Centro Experimental de Artes Visuais	Centro Experimental de Artes Visuais	Centro Experimental de Artes Visuais
Museu da Cidade do Natal	Museu da Cidade do Natal	Museu da Cidade do Natal
Espaço Cultural das Zonas Norte e Oeste	Espaço Cultural das Zonas Norte e Oeste	Espaço Cultural das Zonas Norte e Oeste
Folclore - saber e festas populares	Folclore - saber e festas populares	Folclore - saber e festas populares
-	Teatro da zona Norte	Teatro da zona Norte
Múltiplos visuais	Múltiplos visuais	Múltiplos visuais
Teatro Escola e Oficina de Espetáculo	Teatro Escola e Oficina de Espetáculo	Teatro Escola e Oficina de Espetáculo
Balé da Cidade	Balé da Cidade	Balé da Cidade
Natal em Natal	Natal em Natal	Natal em Natal
Cartografia Cultural	Cartografia Cultural	Cartografia Cultural
Letras Natalenses	Letras Natalenses	Letras Natalenses
Músicas nos Quatro Cantos	Músicas nos Quatro Cantos	Músicas nos Quatro Cantos
Secretaria Municipal de Educação - SME		
Programa de formação continuada de professores	Programa de formação continuada de professores	Programa de formação continuada de professores
Pelotão da Saúde	Pelotão da Saúde	Pelotão da Saúde
Programa de Escolarização da Merenda Escolar	Programa de Escolarização da Merenda Escolar	Programa de Escolarização da Merenda Escolar
Reforma e Ampliação de escolas de ensino fundamental	Reforma e Ampliação de escolas de ensino fundamental	Reforma e Ampliação de escolas de ensino fundamental
-	Implementação da Escola Integral	Implementação da Escola Integral
Inclusão Digital	-	Inclusão Digital
Esporte e Cultura na escola	Esporte e Cultura na escola	Esporte e Cultura na escola
Programa de Fardamento e material escolar	Programa de Fardamento e material escolar	Programa de Fardamento e material escolar
-	Projeto ações educativas complementares	Projeto ações educativas complementares
Tributo à Criança	Tributo à Criança	Tributo à Criança
Programa de Transporte Escolar	Programa de Transporte Escolar	Programa de Transporte Escolar
Programa de Formação de trabalhadores da educação	Programa de Formação de trabalhadores da educação	Programa de Formação de trabalhadores da educação

Implementação do PDE	Implementação do PDE	Implementação do PDE
Democratização da Gestão Escolar	Democratização da Gestão Escolar	Democratização da Gestão Escolar
Manutenção de creches municipais	Manutenção de creches municipais	-
Construção e reforma de centros de educação infantil	Construção e reforma de centros de educação infantil	Construção e reforma de centros de educação infantil
-	Manutenção da educação infantil	Manutenção de creches municipais
Pré-escola para todos	Pré-escola para todos	Pré-escola para todos
Geração cidadão - reduzindo o analfabetismo	Geração cidadão - reduzindo o analfabetismo	Geração cidadão - reduzindo o analfabetismo
EJA	EJA	EJA
-	Programa nacional de inclusão de jovens	-
Programa de educação especial	Programa de educação especial	Programa de educação especial
Mostra de arte e cultura	Mostra de arte e cultura	Mostra de arte e cultura
Bibliotecas escolares	Bibliotecas escolares	Bibliotecas escolares
Secretaria Municipal de Trabalho e Assistência Social - SEMTAS		
Realização de pesquisas e estudos econômicos e sociais	Realização de pesquisas e estudos econômicos e sociais	Realização de pesquisas e estudos econômicos e sociais
Realização de eventos socioculturais	Realização de eventos socioculturais	-
-	Cidade Segura	-
-	Juventude: das ruas a via da inclusão	Juventude: das ruas a via da inclusão
Proteção social as mulheres e as minorias	-	Proteção social as mulheres e as minorias
Desenvolvimento do artesanato municipal	Desenvolvimento do artesanato municipal	Desenvolvimento do artesanato municipal
Implantação da central de trabalho e renda	Implantação da central de trabalho e renda	Implantação da central de trabalho e renda
Intermediação de mão-de-obra qualificada	Intermediação de mão-de-obra qualificada	Intermediação de mão-de-obra qualificada
Qualificação profissional	Qualificação profissional	Qualificação profissional
Empreendedores de economia solidária autogestionário	Empreendedores de economia solidária autogestionário	Empreendedores de economia solidária autogestionário
Intermediação de financiamento a microempreendedores	Intermediação de financiamento a microempreendedores	Intermediação de financiamento a microempreendedores
-	-	Estruturação do Departamento de segurança alimentar
Proteção social básica e especial a pessoa idosa	Proteção social básica e especial a pessoa idosa	Proteção social básica e especial a pessoa idosa
Proteção social básica a pessoa com deficiência	proteção social básica a pessoa com deficiência	proteção social básica a pessoa com deficiência

Construção do centro integrado da infância e juventude	-	-
PETI	PETI	PETI
Proteção social básica aos adolescentes	Proteção social básica aos adolescentes	Proteção social básica aos adolescentes
Atendimento em creche e pré-escola as crianças de 0 a 6 anos	Atendimento em creche e pré-escola as crianças de 0 a 6 anos	Atendimento em creche e pré-escola as crianças de 0 a 6 anos
Acolhimento temporário para crianças e adolescentes em situação de risco	Acolhimento temporário para crianças e adolescentes em situação de risco	Acolhimento temporário para crianças e adolescentes em situação de risco
Enfrentamento a violência sexual contra criança e adolescentes	-	Enfrentamento a violência sexual contra criança e adolescentes
Instalação do banco de alimentação e hortas comunitárias	Instalação do banco de alimentação e hortas comunitárias	Instalação do banco de alimentação e hortas comunitárias
-	-	Construção e implementação do Complexo Cidadania
Construção do centro de referencia para população em situação de rua e minorias	Construção do centro de referencia para população em situação de rua e minorias	-
Plantão social e abordagem a população em situação de rua	Plantão social e abordagem a população em situação de rua	Plantão social e abordagem a população em situação de rua
Proteção social básica a família	Proteção social básica a família	Proteção social básica a família
Construção de cozinhas comunitárias e restaurantes populares	Construção de cozinhas comunitárias e restaurantes populares	Construção de cozinhas comunitárias e restaurantes populares
Melhorias habitacionais e urbanização de áreas subnormais	-	-
Recuperação das unidades habitacionais em áreas centrais	-	-
Construção de unidades habitacionais	-	-
Ações de apoio a regularização fundiária em área de interesse social	-	-
Secretaria Municipal de Saúde - SMS		
Plano municipal para redução da mortalidade materna e neonatal	-	-
Proj. de Expansão e Consolidação da Saúde da Família PROESF	Projeto de Expansão e Consolidação da Saúde da Família PROESF	Projeto de Expansão e Consolidação da Saúde da Família PROESF
Ampliação física e desenvolvimento organizacional do Centro de Controle de Zoonoses - CCZ	Ampliação Física e Desenvolvimento do CCZ	Ampliação Física e Desenvolvimento do CCZ
Implementação da Vigilância em saúde	Implementação da Vigilância em saúde	Implementação da Vigilância em saúde
Implem. e Expansão da Rede de Atenção à Saúde	Implem. e Expansão da Rede de Atenção à Saúde	Implem. e Expansão da Rede de Atenção à Saúde

Assistência Farmacêutica Básica	Assistência Farmacêutica Básica	Assistência Farmacêutica Básica, apoio Profilático e terapêutico
Des. Ações Estratégicas p/ Sist. Mun. Saúde	Des. de Ações Estratégicas p/ Sist. Mun. Saúde	Des. de Ações Estratégicas p/ Sist. Mun. Saúde
Implementação da Vigilância Sanitária - VIGISUS II	Implementação da Vigilância Sanitária - VIGISUS II	-
Prog. Mun.Prevenção e Controle DST/AIDS	Prog. Mun.Prevenção e Controle DST/AIDS	Prog. Mun.Prevenção e Controle DST/AIDS
Implem. e Exp. do Prog. Saúde da Família PSF	Implem. e Exp. do Prog. Saúde da Família PSF	Implem. e Exp. do Prog. Saúde da Família PSF
Implem. e Exp. do Prog. Ag.Com. de Saúde PACS	Implem. e Exp. do Prog. Ag.Com. de Saúde PACS	Implem. e Exp. do Prog. Ag.Com. de Saúde PACS
Operac. da Vigilância Epidemiológica	Operac. da Vigilância Epidemiológica	Operac. da Vigilância Epidemiológica
Prog. Comb. e Controle das Carências Nutricionais	Prog. Comb. e Controle das Carências Nutricionais	Prog. Comb. e Controle das Carências Nutricionais
-	-	Operacionalização da Vigilância Sanitária
Secretaria Municipal de Desenvolvimento Comunitário - SMDC		
Prefeitura nos bairros	Prefeitura nos bairros	Prefeitura nos bairros
Capacitação de líderes comunitários	-	-
Apoio aos conselhos e associações comunitárias	Apoio aos conselhos e associações comunitárias	Apoio aos conselhos e associações comunitárias

Fonte: elaboração própria baseada nos Orçamentos Gerais do Município 2006, 2007 e 2008. Disponíveis em <http://www.natal.rn.gov.br/sempla/paginas/ctd-69.html>.

APÊNDICE B

Programas Municipais de Belo Horizonte que tiveram os questionários respondidos

Secretaria Municipal de Políticas Sociais de Belo Horizonte
Programa BH Cidadania
Bolsa Família
NIAT
Farmácia Popular
Alimentação Escolar
Assistência alimentar
Banco de alimentos
Restaurante popular
Hortas, pomares e oficinas de plantio
Comercialização direta entre produtores rurais (Feira Orgânica e Direto da Roça)
Armazém da Roça
Central de Abastecimento Municipal
Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social de Belo Horizonte
Núcleo de Apoio à Família – NAF
Criança Pequena Socialização infanto-juvenil - 06 a 14
Programa para jovens
Grupo de convivência para idosos
Serviço de acompanhamento sociofamiliar no domicílio/bolsa moradia
Plantão Social
Serviço de Orientação Sociofamiliar – SOSF
Combate ao trabalho infantil
Execução de medidas socioeducativas
Miguilim
Abrigo para crianças/adolescentes
Família acolhedora
Abordagem a população de rua
Centro de Referência da População de Rua
Albergue Noturno Municipal
República Reviver
República Maria Maria
Serviço Sentinela

Muriki

Serviço de acompanhamento sócio-familiar a pessoas adultas com deficiência ou idosas

Instituições de longa permanência de idosos

Acompanhamento técnico metodológico dos abrigos

Formação profissional

Qualificart

Serviço de inserção em atividades produtivas

PROMETI - intermediação PPD no mercado de trabalho

Profissão futuro/trabalho protegido

Secretaria Municipal Adjunta de Direitos de Cidadania de Belo Horizonte

Escola profissionalizante Raimundo da Silva

Benvinda - Centro de apoio a mulher

PROCON

SAIC - Serviço de Atendimento Integrado ao Cidadão

Agente de cidadania

Conexão BELO HORIZONTE Cidadã

Casa Abrigo Sempre Viva

CAVIV

Secretaria Municipal Adjunta de Esportes de Belo Horizonte

Promoção e democratização do Esporte e do Lazer

Vida Ativa

Caminhar

Superar

Corrida Rústica de Pessoas Portadoras de Deficiência

Secretaria Municipal de Educação de Belo Horizonte

Programa Nacional de Inclusão de Jovens

BELO HORIZONTE sem analfabetos

Escola Aberta

Inclusão digital

Bolsa Escola Municipal

BELO HORIZONTE para crianças

Secretaria Municipal de Saúde de Belo Horizonte

Imunização

Programa de Prevenção: BELO HORIZONTE de mãos dadas contra a AIDS

BELO HORIZONTE Vida

Saúde da criança e do adolescente

Saúde Mental

SAMU

Atenção e prevenção à violência doméstica e sexual

Fundação Municipal de Cultura de Belo Horizonte

Projeto Arena da Cultura

BELO HORIZONTE Cidadania

Projeto oficinas de arte e cultura

Programa para jovens

Iniciação as artes

Festival de Arte Negra – FAN

Cabaré Voltaire

Mostra de Cinema

Educação Patrimonial

Exposições itinerantes

Casa do Baile

Beagalê

Fonte: Salej (2007, p. 96-101)

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](#)