

**PROGRAMA BH CIDADANIA E SEUS
PRINCÍPIOS NORTADORES: NA
CONSTRUÇÃO DE UMA AGENDA
INCLUSIVA**

LUIZ CLÁUDIO DE ALMEIDA TEODORO

LUIZ CLAUDIO DE ALMEIDA TEODORO

**PROGRAMA BH CIDADANIA E SEUS PRINCÍPIOS NORTEADORES: NA
CONSTRUÇÃO DE UMA AGENDA INCLUSIVA**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado da
Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho
como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em
Administração Pública.

Área de Concentração: Gestão de Políticas Sociais

Orientadora: Professora Telma Maria Gonçalves Menicucci
Fundação João Pinheiro

**Belo Horizonte
Outubro/2006**



**ATA DA DEFESA PÚBLICA DE DISSERTAÇÃO
MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS**

Aos 31 (trinta e um) dias do mês de outubro de 2006, foi realizada a defesa pública da dissertação intitulada **"PROGRAMA BH CIDADANIA E SEUS PRINCÍPIOS NORTEADORES: NA CONSTRUÇÃO DE UMA AGENDA INCLUSIVA"**, elaborada por **Luiz Cláudio de Almeida Teodoro**, como requisito parcial para obtenção do título de mestre do Programa de Mestrado em Administração Pública: GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS, da Escola de Governo Prof. Paulo Neves de Carvalho. Após a apresentação do trabalho, o mestrando foi argüido pelos membros da Comissão Examinadora, composta por Prof^ª. Telma Maria Gonçalves Menicucci; Prof. Bruno Lazzarotti Diniz Costa e Prof^ª. Maria de Lourdes Dolabela Pereira. A Comissão Examinadora reuniu-se para deliberar e, considerando que a dissertação atende aos requisitos técnicos e acadêmicos previstos na legislação do programa, decidiu, por unanimidade, pela **APROVAÇÃO** da mesma. Este documento expressa o que ocorreu na sessão da defesa e será assinado pelos membros da Comissão Examinadora.

Belo Horizonte, 31 de outubro de 2006.

Prof^ª. Telma Maria Gonçalves Menicucci (Orientadora) – EG/FJP

Prof. Bruno Lazzarotti Diniz Costa – EG/FJP

Prof^ª. Maria de Lourdes Dolabela Pereira – UFMG

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho a minha esposa Beatriz pela paciência e compreensão nas horas mais difíceis de elaboração da Dissertação. Aos meus filhos Bruno e Mateus que souberam, muitas vezes, lidar com a ausência do pai. E também para minha orientadora Telma Menicucci pela paciência, persistência e dedicação.

AGRADECIMENTOS

A realização deste trabalho não é somente resultado de um esforço pessoal, mas é, acima de tudo, fruto da contribuição de várias pessoas. Assim, não poderia deixar de agradecer algumas que foram fundamentais nesse processo de aprendizagem, não somente do ponto de vista intelectual, mas, também, no que se refere ao meu crescimento pessoal.

À professora Telma Menicucci, orientadora deste estudo, pelas reflexões e contribuições;

Aos meus amigos Paulo César e Ivone que me apoiaram sempre e que me ajudaram a preencher as lacunas no meu trabalho profissional;

Aos meus pais que sempre acreditaram no meu sucesso pessoal, acadêmico e profissional;

Aos meus irmãos que me deram apoio nos momentos mais difíceis;

Aos meus amigos Evanildo, Denise, Eduardo e Alex que ouviram sempre, com muita paciência, meus lamentos e dificuldades;

À Bia pelo amor, amizade, paciência e compreensão durante todo o período de elaboração desse trabalho;

Aos meus filhos Bruno e Mateus pelo amor, carinho e apoio.

SUMÁRIO

RESUMO.....	06
INTRODUÇÃO.....	07
CAPÍTULO I	
<i>EXCLUSÃO SOCIAL E POLÍTICAS DE INCLUSÃO.....</i>	<i>11</i>
1.1 (Ex) Inclusão e Princípios Norteadores: A Construção de Conceitos.....	12
1.2 O Conceito de Intersetorialidade.....	16
1.3 A Definição de Territorialidade.....	20
1.4 O Conceito de Descentralização.....	23
1.5 A Definição de Participação Cidadã.....	25
1.6 A Implementação de Políticas Públicas.....	28
CAPÍTULO II	
<i>O DESENHO DO PROGRAMA BH CIDADANIA.....</i>	<i>33</i>
2.1 O Conceito de Exclusão e a Política de Inclusão Social do BH Cidadania.....	34
2.2 Os Princípios Norteadores do BH Cidadania.....	44
a) Intersetorialidade.....	44
b) Territorialidade.....	52
c) Descentralização.....	56
d) Participação Cidadã.....	59
2.3 Síntese da Proposta de Desenho do BH Cidadania.....	63
CAPÍTULO III	
<i>O PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DO BH CIDADANIA.....</i>	<i>66</i>
3.1 Implementação do BH Cidadania no Barreiro: Breve Histórico.....	67
3.2 Processo de Implementação: A Intersetorialidade.....	77
3.3 A Territorialidade.....	84
3.4 A Descentralização.....	86

3.5 A Participação Cidadã.....	88
3.6 Síntese do Processo de Implementação do BH Cidadania.....	92
CAPÍTULO IV	
<i>CONSIDERAÇÕES FINAIS</i>	94
CAPÍTULO V	
<i>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</i>	99
5.1 Documentos e Relatórios Pesquisados do Programa BH Cidadania.....	105
CAPÍTULO VI	
ANEXOS.....	107
6.1 Entrevistas Realizadas.....	107
6.2 Roteiro das Entrevistas.....	108

RESUMO

Este trabalho busca fazer uma análise dos princípios norteadores do Programa BH Cidadania, quais sejam: intersetorialidade, territorialidade, descentralização e participação cidadã; como proposta de se construir uma agenda de inclusão social local. Nesta perspectiva, é discutido no desenho do Programa as estratégias propostas para integrar os objetivos e as diretrizes para superação da fragmentação das políticas públicas, para a focalização a partir da realidade e potencialidades do público-alvo, para que a gestão centralização-descentralização possibilite que o poder fique mais próximo da população e para que haja uma efetiva participação da comunidade não somente pelo controle social, mas para propiciar uma maior eficácia e eficiência das ações propostas. Além disso, cabe analisar como o desenho é implementado, ressaltando seus limites, avanços e desafios. Pois o mesmo permite demonstrar se o desenho proposto tem ou não resolutividade para enfrentar determinados contextos.

Palavras Chaves: (Ex) Inclusão Social, Intersetorialidade, Territorialidade, Descentralização, Participação Cidadã, Implementação.

INTRODUÇÃO

Uma política pública pode ser entendida como um curso de ação baseado na seleção de meios orientados para a realização de certos fins, adotado por autoridades ou agentes públicos. Relacionando-se, portanto, com a dimensão instrumental dos processos de tomada de decisão em que estão envolvidos os ocupantes de cargos públicos (Zauli, 2003). Assim, a construção e a implementação das diferentes políticas públicas envolve alguma definição prévia acerca dos meios necessários ao alcance de determinados objetivos e a definição de um plano, estratégia ou linha de ação.

Dito de outra forma, a política pública é, segundo Meny e Thoenig (1992), consequência de uma ação da autoridade pública legitimamente constituída, assim, uma política se caracteriza como um programa governamental em um certo setor da sociedade. De acordo com estes autores, a política pública possui as seguintes características: conteúdo, programa, orientação normativa, fator de coerção e uma competência social. Portanto, não só a elaboração, mas também a implementação de uma política pública é fundamental para avaliar se seus objetivos foram alcançados.

Dentro dessa lógica, ao mapear vertentes de inflexão na gestão pública brasileira contemporânea que se apresentam principalmente na esfera local, Farah (1997, apud Brasil, 2004) aponta o alargamento na oferta das políticas públicas e a renovação de seus conteúdos substantivos, abordando temas e problemas não contemplados anteriormente como objetos de intervenção, assim como incluindo novos segmentos sociais vulneráveis como foco privilegiado nos programas ou projetos. Os conteúdos das políticas públicas e de seus instrumentos têm se renovado, ainda, a partir da incorporação de novas premissas e princípios norteadores de sua concepção, como as perspectivas de sustentabilidade e de cidadania ativa.

Podem-se apontar mudanças no formato, no desenho, nas características institucionais e nos processos políticos desde os processos de formulação ao acompanhamento das intervenções. Neste sentido, não se trata apenas da emergência de novas políticas, mas de sua democratização, da reconstrução de arranjos institucionais e de processos políticos relativos à concepção e gestão de seus instrumentos, sobretudo no sentido da democratização e da ampliação dos atores sociais nos âmbitos decisórios (BRASIL, 2004: 46).

Incorporando esta tendência de ampliação do conteúdo na construção de políticas públicas, a Prefeitura de Belo Horizonte assume como diretriz a mudança da ótica da assistência social, para que ela deixe de ser encarada como caridade, pois não se reduz a benefícios, mas devendo incluir serviços, programas, projetos (Pensar BH, 2002). O poder público como responsável pela efetivação dos direitos do cidadão teria que ser, ao mesmo tempo, gestor estratégico, fornecedor de recursos, regulador e produtor direto de serviços, além de estimulador da inclusão social na sociedade. Neste sentido foi desenvolvido o Programa BH Cidadania.

O BH Cidadania é um programa de inclusão social que busca garantir maior resolutividade e acessibilidade dos bens e serviços à população vulnerabilizada (Pensar BH, 2003). Busca, também, segundo o projeto do programa, implementar um modelo de gestão baseado na descentralização, articulação e integração intersetorial, e inverter a lógica setorial e fragmentada de operação dos diversos programas da área social da Prefeitura de Belo Horizonte. Possuindo as seguintes diretrizes:

- planejamento e intervenção organizada, a partir do território, em áreas socialmente críticas;
- integração dos recursos governamentais e não-governamentais presentes na comunidade;
- participação da comunidade na formulação, gestão e avaliação do programa;
- atuação referenciada no grupo familiar;
- promoção da autonomia das famílias.

Estruturado a partir dos princípios da descentralização, intersetorialidade, territorialidade e participação cidadã, que são os mesmos que condicionaram a Reforma Administrativa da Prefeitura de Belo Horizonte em 2000, o BH Cidadania encontra-se implantado em áreas de grande vulnerabilidade social, desde 2002. Atualmente, das 5.804 famílias identificadas como público-alvo, 3.122 (cerca de 13.000) já participam das ações propostas pelos cinco eixos estratégicos do Programa: direito à educação, direito à saúde, inclusão produtiva, transferência de renda e socialidade (Pensar BH, 2005).

Este trabalho de pesquisa tem como objetivo geral analisar a forma de incorporação dos princípios definidos como norteadores quais sejam: intersetorialidade,

territorialidade, descentralização e participação cidadã; estabelecidos pelo Programa BH Cidadania na perspectiva de viabilizar sua meta que é a inclusão social, tanto no desenho do Programa, quanto no seu processo de implementação. Isso implica verificar se as ações previstas, pelo BH Cidadania, contemplam os princípios norteadores, focalizando tanto a sua concepção expressa no desenho do Programa, quanto sua implementação por meio do estudo de caso que é a área piloto da Regional Barreiro.

Este objetivo geral se desdobra em alguns objetivos específicos na análise do BH Cidadania. Assim, busca-se compreender teoricamente os conceitos de exclusão e inclusão social, além da concepção dos princípios norteadores do Programa: intersetorialidade, territorialidade, descentralização e participação cidadã. Em segundo lugar, se propõe a analisar a formulação do Programa, sua consistência interna e a forma de incorporação dos princípios norteadores traduzidos em ações e estratégias. E em terceiro, identificar se nas ações desenvolvidas, na área piloto da Regional Barreiro, estão sendo concretizados os princípios norteadores do Programa, buscando identificar as dificuldades, desafios e avanços que possam ser imputados ao desenho do Programa ou a problemas decorrentes do próprio processo de implementação, e a relação entre ambos.

Para alcançar os objetivos propostos, a pesquisa utilizou três estratégias metodológicas. Em primeiro lugar foi feita uma revisão bibliográfica, por um lado, dos conceitos de inclusão social, descentralização, intersetorialidade, territorialidade e participação popular. Buscou-se construir um escopo teórico para entender a concepção do desenho do Programa BH Cidadania. Por outro lado, a revisão visou constituir um arcabouço analítico relativo à implementação de políticas públicas. A partir da revisão bibliográfica foi possível problematizar o desenho do Programa e definir argumentos analíticos para análise do processo de implementação.

Em segundo lugar, foi pesquisado o processo de implementação do Programa na área escolhida como piloto na Secretaria de Administração Regional Municipal Barreiro. A base para esta análise foi a documentação produzida pelos técnicos do Programa no processo de implementação, como: relatórios, textos publicados, cartilhas, cadernos temáticos, dentre outros, tendo como perspectiva construir um quadro de referência do processo utilizado na área piloto para implementação do Programa.

A análise documental foi complementada e aprofundada por de entrevistas semi-estruturadas com uma amostra diversificada de técnicos e pessoas que participam do Programa. O objetivo das entrevistas, além de compreender as ações implementadas pelo Programa e o processo mesmo de implementação, foi identificar a concepção e prática dos princípios norteadores na perspectiva dos atores envolvidos no processo de implementação, particularmente no que se refere à integração dos mesmos.

O trabalho está estruturado da seguinte forma. No capítulo 1, é realizada uma discussão teórica sobre os conceitos de exclusão e inclusão social, além de tentar delimitar as definições de intersetorialidade, territorialidade, descentralização e participação cidadã. Ademais, discute-se o processo de implementação de políticas públicas, visto como um elemento crucial para o alcance dos resultados pretendidos. Este capítulo visa construir um referencial teórico-conceitual que permita fazer uma análise do desenho e do processo de implementação do Programa.

No capítulo 2, é analisado o desenho do Programa BH Cidadania, tentando identificar como se articulam os princípios norteadores com a meta do Programa que é desenvolver diversas ações na busca da inclusão social.

No capítulo 3, busca-se entender o processo de implementação do BH Cidadania na área piloto da Regional Barreiro, avaliando se as diretrizes preconizadas pelo desenho do Programa de fato foram incorporadas durante seu desenvolvimento.

No capítulo 4, são apresentadas as conclusões do trabalho, buscando sintetizar as questões principais destacadas tanto na concepção do Programa, quanto na sua implementação, a partir do estudo de caso da área piloto da Regional Barreiro.

CAPÍTULO I

EXCLUSÃO SOCIAL E POLÍTICAS DE INCLUSÃO

A proposta deste capítulo é construir um arcabouço analítico-conceitual que possibilite fazer uma análise do Programa BH Cidadania. O Programa, na busca de seu objetivo que é a inclusão social, define como seus princípios norteadores: a intersetorialidade, a territorialidade, a descentralização e a participação cidadã. Dessa forma, é necessária uma demarcação teórica mínima desses conceitos, para ser a base analítica que possibilite uma avaliação crítica do desenho e do processo de implementação do Programa.

Na busca da inclusão social, a descentralização e a intersetorialidade são dois conceitos, segundo Junqueira (1998), que se complementam e que determinam uma nova forma para a gestão das políticas públicas na cidade. Referem-se basicamente à população, aos seus problemas, circunscritos territorialmente. A estrutura governamental modelada segundo as lógicas de intersetorialidade, de descentralização e de territorialidade, se apresenta como mais permeável à participação do cidadão, tanto no planejamento quanto na avaliação, já que suas necessidades e demandas podem ser expressas tal como existem no mundo real, intrinsecamente ligadas. É esta articulação que vamos tentar esclarecer a partir de uma revisão da bibliografia pertinente, tanto do desenho quanto da implementação do BH Cidadania.

Assim, na primeira seção será feita uma caracterização da noção de exclusão social; em seguida, serão discutidos os conceitos de intersetorialidade, territorialidade, descentralização e participação cidadã, na perspectiva de que a articulação destes elementos tem sido considerada como o melhor caminho na busca da inclusão social. Além disso, como o trabalho proposto visa analisar a concretização desses princípios norteadores no processo de implementação do Programa BH Cidadania, na última seção serão debatidas algumas questões teóricas referentes à implementação de políticas públicas, considerando seus determinantes e desafios.

1.1 (Ex) Inclusão Social e Princípios Norteadores: A Construção de Conceitos

A origem do termo exclusão social é atribuída ao título *Lés Exclus: un français sur dix*, de René Lenoir, publicado em 1974, ainda que o conteúdo do trabalho não trouxesse nenhuma elaboração teórica do conceito. O título foi conferido pelo editor baseado no sucesso dos trabalhos de Foucault, principalmente em sua história sobre a loucura (Didier, 1996). Em Foucault, o termo exclusão, que surge ao lado de expressões como banimento, reclusão e expulsão, serve para analisar as formas de distribuição de poder na sociedade, as modalidades específicas e disseminadas de controle social, os efeitos segregadores de práticas não econômicas que criam e reproduzem diferenças estigmatizantes e hierarquizantes, exercidas de forma regular e “naturalizadas” (FONTES, 1997).

A partir da análise de um conjunto de textos sobre exclusão, Didier (1996) configura um corpo de axiomas que constituem as regras necessárias para a atribuição de um sentido ao vocabulário da exclusão:

- a) *a exclusão supõe que um mundo comum está partido em dois.* O mundo dos excluídos não é um mundo a parte, mas é aquilo que sobra na comunidade mais vasta depois que dela se retirou o mundo “desejável”;
- b) *a exclusão parte essa comunidade em dois grupos diferentes mas ligados por um elo muito frágil.* A idéia de exclusão (infelicidade) só tem sentido comparando-o com o outro mundo desejável;
- c) *o corte em dois mundos é feito pelo locutor da exclusão.* O locutor da exclusão é quem confere às palavras seus valores sobre o que é desejável e o que é desgraça;
- d) *a exclusão condena o estado do mundo que permite pronunciar seu nome.* A exclusão não só descreve o vínculo que ela aponta, mas ela o julga de maneira negativa;
- e) *o discurso da exclusão não designa atores responsáveis pela situação.* Exclusão indica menos a ação de excluir e mais o fato de ser excluído.

Essa condenação é sempre ao mesmo tempo um apelo à mobilização. Quando se fala da desgraça, deseja-se sempre fazê-la desaparecer. O nome de exclusão é um estandarte

convidando a agir para mudar o estado do mundo que permite pronunciá-la. A fluidez da noção de exclusão é propícia ao valor performativo desse vocabulário. Em uma noção fluida coexistem uma singularidade (ele designa alguma coisa) e uma generalidade (subsiste um etc. na sua referência) (DIDIER, 1996: 39).

Segundo Castel (1998), a “nova questão social” torna-se a noção do lugar em que as franjas mais dessocializadas dos trabalhadores podem ocupar na sociedade industrial. Além disso, ela pode ser considerada por uma inquietação quanto à capacidade de manter a coesão de uma sociedade. A precarização do trabalho permite compreender os processos que alimentam a vulnerabilidade social e produzem, no final do percurso, o desemprego e a desfiliação social. No debate francês, esta questão social que foi nomeada como exclusão social, está constituída por transformações na esfera da produção, principalmente, no processo de acumulação capitalista, que prescinde cada vez mais da força de trabalho humana.

Buscando operacionalizar o conceito, Fontes (1997) considera que o termo exclusão social tornou-se uma espécie de paradigma do final do milênio, aplicado a situações e conjunturas diversas, cuja unidade seria dada por designar contingentes populacionais desnecessários à vida social, ou seja, os “descartáveis”. Algumas mudanças¹ no formato de integração social levam a autora a admitir as possibilidades contemporâneas de uma exclusão social por externalidades, isto é, não as que criam desigualdades hierarquizadas, e sim as que estabelecem fronteiras para as quais não há modalidades possíveis ou previstas de inclusão, como separações radicais, em que não existiria um ‘universo comum’: a exclusão por diferença e a exclusão por extermínio. A noção de exclusão social traz um novo dualismo que se traduz numa ordem social segmentada, que produz um novo tipo de exclusão social, em que a integração precária no mercado se sobrepõe ao bloqueio de perspectivas de futuro.

Nesta mesma linha, para Escorel (1999), a noção de exclusão social fundamenta-se no processo de crescimento do contingente de pobres e miseráveis com a crise do desenvolvimento econômico. A autora considera que os excluídos são aqueles que

¹ Essas mudanças seriam o redirecionamento do capitalismo num crescimento restritivo, limitado, dirigido para grupos específicos de consumidores, ampliando a exclusão interna em escala planetária; o recuo do Estado e a perda de controle dos Estados nacionais sobre as redes financeiras internacionais; e, em certas regiões, como na África, o recuo dramático da participação do capital com desindustrialização e a descapitalização acentuadas (Fontes, 1997).

estão à margem do processo produtivo, portanto podem ser descartados pela sociedade. A exclusão social se caracteriza não só pela extrema privação material mas, principalmente, porque essa privação material desqualifica seu portador, no sentido de que lhe retira a qualidade de cidadão, de sujeito e de ser humano, de portador de desejos, vontades e interesses legítimos que o identificam e diferenciam. A exclusão implica, então, o não encontrar nenhum lugar social, uma existência limitada à sobrevivência singular diária.

Também nesta direção, Gomà (2004) considera que a exclusão baseia-se na fratura do tecido social. Segundo ele, o conceito de exclusão social engloba a pobreza – insuficiência de renda –, mas vai além, à medida que se define também pela impossibilidade ou dificuldade intensa de ter acesso tanto aos mecanismos culturais, como aos sistemas pré-estabelecidos de proteção e solidariedade coletiva. Segundo o autor, três vetores de mudanças são responsáveis por este processo: (1) a transição de uma sociedade de classes para uma marcada por múltiplos eixos de desigualdades; (2) a transição de uma sociedade estruturada em valores para uma composta de riscos e incertezas (subjetivação); e (3) a transição de uma sociedade onde predominava a desigualdade vertical para a exclusão. Assim, os excluídos não são residuais nem temporários, ao contrário, eles estão associados a características estruturais da sociedade que explicam porque e como uma parte da população acumula precariedades.

Oliveira (1997) aponta que nos países ricos a exclusão social seria resultado de um virtual esgotamento do modelo clássico de integração na sociedade moderna pela via do pleno emprego. Na situação brasileira, o fator tecnológico é o inibidor da geração dos novos empregos. Ou seja, a ideia de exclusão fundamenta-se na falta de oportunidade das camadas mais carentes da população de acesso ao emprego formal. Assim, os excluídos, por seu crescimento numérico e por não possuírem as habilidades requeridas para serem absorvidos pelos novos processos produtivos, teriam se tornado desnecessários economicamente. Além disso, outro traço da exclusão tem haver com o fato de que sobre eles se abate um estigma, cuja consequência mais dramática seria a sua expulsão do processo de sociabilidade.

Assim, pode-se utilizar a síntese desenvolvida por Filgueiras (2004), que afirma que a “nova questão social” está relacionada às vulnerabilidades decorrentes das

transformações no mundo do trabalho e nos sistemas de proteção social, à desagregação dos princípios organizadores da solidariedade e ao enfraquecimento dos direitos sociais.

Além disso, é importante salientar, como chamam atenção Escorel (1999) e Oliveira (1997), a existência da visão dos excluídos a partir do conjunto de valores de uma sociedade. O campo de estudo sobre a exclusão social está composto por fatos objetivos (taxas de pobreza, taxas de desemprego, escolaridade etc.), mas também pelas imagens, idéias e representações que a sociedade compartilha sobre quem são e como são. O horizonte simbólico social da exclusão social é percebido como efeito indesejado de uma história sem autores e responsabilidade, ou seja, pertencente ao mundo da natureza, fora da interação humana. Assim, simultaneamente à produção de seres humanos sem lugar no mundo, as pessoas consideradas “normais” começam a desenvolver em relação a estes um sentimento de hostilidade, o que pode levar ao desenvolvimento de uma mentalidade exterminatória. Podem ser citados alguns exemplos na realidade brasileira: massacre dos sem-terra em Eldorado dos Carajás, a morte violenta do índio Galdino confundido com um mendigo, o assassinato de vários mendigos em São Paulo, a chacina de meninos de rua na Praça da Candelária, dentre vários outros.

Entretanto, segundo Gomà (2004), é possível construir uma sociedade inclusiva:

Em linhas gerais, a inclusividade como horizonte propõe uma sociedade onde as pessoas, todas elas cidadãs e cidadãos de pleno direito, possam ter acesso a aqueles mecanismos de desenvolvimento humano e inserção em redes sociais que lhes permitam desenvolver seus projetos vitais em condição de máxima liberdade e igualdade, na ausência de relações sociais de dominação, em um contexto gerador de autonomia e de reconhecimento da diversidade. Além disso, todas as políticas deveriam atender a certos critérios instrumentais de ação: critérios que as afastariam dos estilos de intervenção próprios do estado de bem-estar industrial, e as redefiníssem de acordo com as novas lógicas culturais da modernidade reflexiva (GOMÀ, 2004: 23).

Neste sentido, o autor propõe uma agenda integrada para a ação pública local pela inclusão. Trata-se, efetivamente, de construir uma agenda que aborde a exclusão social a partir de todas as dimensões implicadas, desde a questão da reinserção no mundo do trabalho até a questão da auto-estima e da solidariedade comunitária. Como chama atenção Magalhães (2004), apesar das mudanças do mercado, os paradigmas para pensar a inclusão

não podem estar baseados na premissa da absorção dos excluídos pelos mecanismos da expansão do crescimento capitalista.

Em síntese, a noção de exclusão social remete a dois fatores causais básicos: o esgotamento do modelo capitalista baseado no emprego e, conseqüentemente, a fratura do tecido social. Além de ser multicausado, a exclusão é um fenômeno multifacetado, relacionado a diferentes vulnerabilidades, tendo como conseqüências principais para o indivíduo o desemprego e a desfiliação social. Daí que políticas de inclusão devem visar ações que possibilitem a geração de emprego e renda, além de mecanismos que criem condições para que as pessoas resgatem sua auto-estima e se reconheçam e respeitem o convívio social. Nesta perspectiva, ganham força às idéias de intersectorialidade, territorialidade, descentralização e participação popular. São estes conceitos que serão analisados a seguir.

1.2 O Conceito de Intersetorialidade

Na discussão da inclusão, o conceito de intersectorialidade surge como uma possibilidade de solução integrada dos problemas do cidadão, considerando-o na sua totalidade (Junqueira, 1998).

Intersetorialidade é aqui entendida como a articulação de saberes e experiências no planejamento, na realização e na avaliação de ações, com objetivo de alcançar resultados integrados em situações complexas, visando a um efeito sinérgico no desenvolvimento social. É uma nova lógica para a gestão da cidade, buscando superar a fragmentação das políticas e considerar o cidadão na sua totalidade, nas suas necessidades individuais e coletivas (JUNQUEIRA et.al. 1998, apud INJOSA, 1998: 14).

A idéia de intersectorialidade busca combater a visão da eficácia da aplicação de políticas públicas de forma segmentada, ou seja, a lógica de que vários programas cumulativos irão resolver os problemas sociais. Ao contrário, enfatiza a necessidade de sincronizar a oferta de serviços de modo a atingir o cidadão na sua totalidade². Nessa

² Um indivíduo que vai a um Centro de Saúde porque tem alergia à poeira, por exemplo, não vai resolver seu problema de forma definitiva tomando o melhor medicamento existente se a rua onde mora é "de terra".

perspectiva, considera-se fundamental articular as diversas ações estatais para de fato atacar as causas do problema, gastando menos recursos e sendo mais eficiente na construção de políticas públicas. A proposta de ações intersetoriais implica um modelo de gestão, como salientam Veiga e Carneiro (2005), flexível e adaptativo, e que apresenta um caráter estratégico “ao buscar assegurar que as políticas e programas respondam de forma adequada aos problemas colocados, o que demanda novos conteúdos e novas formas de gestão” (Veiga e Carneiro, 2005: 4).

Diante dessa complexidade da realidade, as políticas públicas têm que se ajustar à natureza estrutural dos problemas sociais para realmente conseguir algum impacto sobre eles. Sem uma visão integrada dos problemas e com atuação isolada, focalizando determinado fator determinante de exclusão, as possibilidades de influência são limitadas. O objeto da ação pública, buscando garantir a qualidade de vida da população, extravasa os recortes setoriais em que tradicionalmente se fragmentam as políticas sociais (MENICUCCI, 2002: 11).

Levando em conta a abordagem multidimensional da realidade, caberia ao poder público desenhar estratégias de intervenção capazes de abranger a distintos setores de políticas, remetendo à atuação conjunta e necessária de vários programas e iniciativas sociais. Uma das conseqüências dessa perspectiva, no plano do desenho das políticas públicas, refere-se a intersectorialidade das políticas e ações.

Neste contexto, com a ênfase na intersectorialidade procura-se superar alguns problemas tradicionais nas políticas e nos programas sociais, como a fragmentação, a dispersão ou a sobreposição de projetos e ações. Um pressuposto para que este processo possa ocorrer, é que a gestão social deveria deixar de lado o modelo hierárquico e reconhecer que com a multiplicidade de atores a construção da legitimidade baseia-se na participação, articulação e concertação dos mesmos, como o foco nos resultados.

Dentro desta perspectiva, Veiga e Carneiro (2005) introduzem o conceito de transversalidade. Remetendo a Serra (2004), esta abordagem é uma alternativa de que dispõe o poder público para enfrentar a multiplicidade de causas da exclusão social. Serra (2004) define a transversalidade como um instrumento organizativo adequado para incorporar a visão da ação conjunta do poder público para enfrentar a realidade. Cabe salientar que para Veiga e Carneiro (2005) a transversalidade seria um certo grau para a

intersectorialidade, enquanto Serra (2004) concebe como duas estratégias de gestão diferentes.

Pessoas e domicílios em situação de exclusão social apresentam um acúmulo de problemas e privações em diferentes âmbitos. A realidade é poliédrica, na definição de Albert Serra, e isso quer dizer que ela tem muitas faces, que é multidimensional, embora a realidade não seja, em si mesma, transversal. Transversalidade é um instrumento de gestão de uma visão poliédrica da sociedade, algo que decorre da exigência de adaptação por parte das organizações públicas para enfrentar essa multiplicidade de situações (VEIGA e CARNEIRO, 2005: 6).

Considerando o caráter multidimensional da realidade, a consequência, segundo Serra (2004), é desenhar estratégias de intervenção capazes de abranger distintos setores das políticas, remetendo à atuação conjunta e necessária de vários programas e iniciativas sociais. A transversalidade busca conferir visibilidade a ações que são escolhidas como sendo centrais de serem efetivadas por parte das políticas públicas. A questão tratada pelas autoras (Veiga e Carneiro, 2005), consiste em apontar que transversalidade e também a intersectorialidade são entendidas como meio de gestão, que podem se constituir a partir de critérios territoriais, a partir de eixos temáticos (exclusão), de faixas de idade ou de determinados coletivos (grupos étnicos), sinalizando uma visão mais global baseada em estratégias de ações multidimensionais, tendo um único fio condutor.

Levando em consideração que a intersectorialidade extrapola o âmbito intraorganizacional, como ressalta Serra (2004), ela articula-se de uma forma mais ampla com novas perspectivas no âmbito da gestão pública. Dentro desta lógica, Veiga e Carneiro (2005) apontam para algumas dimensões importantes para serem examinadas como estratégias de gestão intersectorial:

a) a multidimensionalidade na definição do problema a ser enfrentado, que pode ser tratado das seguintes formas: a definição reconhece o caráter multidimensional e a programação da gama de serviços envolve atuação sobre diferentes vetores de exclusão; a definição reconhece o caráter multidimensional, mas a programação de serviços prioriza um vetor específico, com apoio de ações paralelas de outros setores; e a definição e a programação das ações são setoriais;

b) a complexidade do contexto político, ou seja, a capacidade de negociação da administração local e do apoio político que consegue mobilizar para produzir consensos suficientemente fortes para implementação da política pública;

c) a complexidade do arranjo institucional, decorrente da quantidade e diversidade de setores envolvidos, da vinculação institucional de cada setor, de padrões cooperativos/conflitivos que existem entre eles;

d) a complexidade técnico-operacional, decorrente das exigências de diversificação da prestação de serviços frente às necessidades dos destinatários da política.

Um outro elemento importante a ser salientado na operacionalização da intersectorialidade são suas estratégias de formulação. Segundo Magalhães (2004), na promoção de inclusão, não é o número de dimensões envolvidas que determinará o sucesso da política, mas a qualidade estruturante e a dinâmica da intervenção. Como a exclusão resulta de diversos processos e situações, conseqüentemente, as estratégias intersectoriais deveriam ser desenhadas com a atenção voltada para as especificidades e não apenas para os aspectos genéricos da exclusão. Porém, como não se pode afirmar que todas as facetas da exclusão sejam igualmente causas do fenômeno, é fundamental o diagnóstico para estabelecer quais as estratégias seriam mais eficientes para promover a inclusão.

A implicação dessa discussão é o entendimento de que a intersectorialidade deve ser limitada, ou ampliada, na medida em que se conhecem as causas e processos de inclusão e não as causas genéricas de exclusão. Em conseqüência, a intersectorialidade deve ser considerada na medida e no desenho adequados aos processos de inclusão que a política social pretenda desencadear para determinados setores sociais. Isso significa tratar esses setores como sujeitos de processos de inclusão, dotados de vulnerabilidades mas também capacidades e potencialidades de agir que devem ser estimuladas pelas políticas públicas (MAGALHÃES, 2004: 40).

Um argumento adicional para se valorizar a necessidade de melhorar o conhecimento sobre o processo de inclusão, e não apenas aumentar as áreas de intervenção, é a possibilidade de que as ações setoriais possam produzir efeitos multisectoriais. Esse argumento (Magalhães, 2004), que se fundamenta na complexidade causal dos fenômenos sociais, aponta a responsabilidade de certos setores estratégicos para os processos de inclusão social. Exemplo, dado pelo próprio autor, é o investimento na escolaridade das adolescentes que implicaria, dentre outras coisas, a diminuição de gravidez precoce.

Portanto, diante de uma realidade que é muito complexa, pode-se sintetizar a definição de intersectorialidade como a busca da articulação na concepção, planejamento e implementação de políticas públicas, entre os diversos setores que compõem o poder público. Ressaltando que a intersectorialidade visa à eficácia e à economia de recursos na aplicação das políticas públicas; além da intenção de atingir o cidadão como um todo. Diante deste conceito é possível avaliar suas implicações práticas, as estratégias necessárias e suas dificuldades operacionais, o que requer uma nova forma de gestão da política pública. Estes são os elementos fundamentais para a análise do Programa BH Cidadania.

1.3 A Definição de Territorialidade

A lógica intersectorial parte da perspectiva de que é possível evidenciar as desigualdades sociais na análise das condições sociais referenciadas territorialmente. A concepção do espaço passa a ser compreendida não só numa dimensão ecológica, natural ou administrativa, mas de espaço social e historicamente construído como expressão de transformações sociais e de formas específicas de ocupação (Malta, 2001). Ter um domicílio define o lugar dos cidadãos, eles passam a ter um endereço com reconhecimento oficial. Ter um lugar na cidade supõe ter endereço, o que pressupõe ter uma moradia.

Na sua revisão bibliográfica sobre o conceito de território, Brasil (2004) chama atenção para alguns aspectos considerados pela literatura. Milton Santos (1994) destaca o caráter jurídico-político desta definição, relacionado ao Estado-Nação como seu fundamento. Neste sentido, a noção de território refere-se ao espaço imbuído da dimensão de soberania e poder do Estado, remetendo-se ao estabelecimento de limites geopolíticos. A Escola de Chicago, na perspectiva das ciências sociais, destaca os processos de adaptação, competição, invasão e segregação sócio-espacial. Boaventura Santos (2000) aponta para noção de espaço social, reconhecendo o espaço como socialmente construído e as relações sociais como espacialmente constituídas. Segundo Magnani (1986), a categoria pedaço pressupõe um componente espacial como lastro para seu componente de socialidade, referente à construção de vínculos e rede de relações sociais.

A precariedade do local torna o cidadão mais pobre ou a vida mais custosa, independente de seu ganho. Cabe ressaltar o conceito de Lemos (2001), de acordo com o qual o urbano é entendido como a síntese do diverso, ou seja, como a acessibilidade a bens e serviços; a síntese do acesso a coisas diferenciadas. Os serviços sociais, como todas as demais atividades, apresentam duas dimensões fundamentais: escala e acessibilidade³. E, além disso, apresentam uma característica essencial ao urbano que é a necessidade da diversidade.

Levando em consideração que a população não é homogênea, nem nas suas necessidades nem nas suas aspirações, a intervenção do poder público em seu território deveria respeitar as singularidades da população e do espaço onde vive. Para isso, se torna importante estabelecer critérios que permitam formular, a partir de prioridades, objetivos e metas que promovam a qualidade de vida da população, mediante o acesso a bens materiais e imateriais disponíveis. Assim, na medida em que os serviços públicos incorporem o conceito das desigualdades sociais, assumindo a incumbência das ações relativas à população social e territorialmente definidas, a lógica da política pública centralizada tenderia a alterar-se e reverter-se.

Cabe ressaltar, dentro desta lógica, a distinção feita por Michel Autés (*apud* Castell, 1998) entre políticas territoriais e políticas territorializadas. As primeiras concebem o território como espaço privilegiado de formulação e de gestão territorializada, implicando a mobilização dos recursos locais para tratar dos problemas sociais.

Sua originalidade (política territorial) assenta-se na possibilidade de experimentalismo na gestão social a partir da dimensão concreta do lugar e de seus personagens. Sua ambigüidade pode resultar na manutenção dos conflitos sociais locais, de forma que uma questão-chave nessas políticas está em seus alcances ou na natureza de parâmetros que podem ser controlados a partir de uma ação localizada (CASTELL, 1988 *apud* BRASIL, 2004: 56).

As políticas territorializadas correspondem à aplicação local de uma política a um território, o que, em certa medida, ocorre em face dos processos de descentralização. Constituem-se como uma alternativa aos modelos tradicionais das políticas públicas, tendo

³ Lemos está se baseando no modelo de Losch, que considera a escala o limite geográfico de acesso aos bens e serviços e a acessibilidade corresponde ao custo de deslocamento do indivíduo para alcançar os mesmos.

como consequência a incorporação da intersectorialidade nas lógicas de intervenção. Essas políticas remetem, portanto, à redefinição do mecanismo de focalização a partir da dimensão do território (Brasil, 2004).

Partindo deste último pressuposto, Brasil (2004) considera que o cenário das cidades brasileiras contemporâneas, tecido a partir dos determinantes históricos e das disjunções do processo de urbanização, apresentam no mínimo três questões em favor do argumento de relevância da consideração da variável territorial nas políticas sociais:

- (1) a sobreposição entre as desigualdades sócioespaciais e as socioeconômicas;
- (2) as favelas remetem a territorialização da pobreza e à própria organização socioespacial das cidades;
- (3) o estigma de desqualificação dos moradores.

A autora qualifica estes três componentes citando Rolnik (2000):

O quadro de contraposição entre uma minoria qualificada e uma maioria com condições urbanísticas precárias relaciona-se com todas as formas de desigualdade, correspondendo a uma situação de exclusão territorial. Essa situação de exclusão é muito mais do que a expressão da desigualdade de renda e das desigualdades sociais: ela é agente da reprodução da desigualdade de renda e das desigualdades sociais. Em uma cidade dividida entre a porção legal, rica e com infra-estrutura, e a ilegal, pobre e precária, a população que está em situação desfavorável tem muito pouco acesso a oportunidades de trabalho, cultura e lazer (ROLNIK et.al. 2000, *apud* BRASIL, 2004: 55).

Dentro desta ótica, Brasil (2004) destaca as possíveis vantagens da seleção do território para as políticas sociais. Nesta lógica a autora relaciona a territorialidade com a participação cidadã, com a descentralização e com a intersectorialidade, ressaltando a correlação entre os mesmos. Destacam-se os seguintes aspectos:

- a) a relação entre territorialidade e descentralização, que aponta para a gestão de proximidade. Esse argumento fundamenta-se no papel da esfera local na expansão de democracia, possibilitando oportunidades mais amplas de participação política e a distribuição mais eficiente dos serviços;
- b) a gestão de proximidade associa-se à tendência de incorporação dos princípios de intersectorialidade, de matricialidade e de abordagem integral nas políticas públicas.

Entretanto é necessário apontar algumas limitações e problemas que o conceito de território apresenta. Uma primeira questão é que no caso de áreas socialmente mais

homogêneas e segregadas, pode haver um possível reforço da segregação. Nesta lógica, Paugam (2003) afirma que a intensificação da imagem negativa que os habitantes de uma determinada área fazem de si é um risco que se apresenta na seleção do público-alvo das intervenções. Uma outra questão apresentada por Brasil (2004) é que a própria participação cidadã apresenta suas contradições: por um lado, favorece a mobilização dos atores, mas por outro a participação pode se circunscrever a uma dimensão restrita e instrumental, sem levar em conta as questões mais globais.

De qualquer forma, a territorialização comparece como elemento, em alguma medida, constitutivo das políticas sociais, a partir de processos de descentralização (inclusive intramunicipal) ou, mesmo, em virtude dos equipamentos de saúde, educação, cultura e assistência social, que remetem ao patamar básico de espacialização dessas políticas (Brasil, 2004).

Em um contexto de desigualdades sociais profundas e de processos de exclusão por certo afirma-se como importante qualificar os territórios mais precários, concentrando investimentos e linhas de intervenção matriciais, colocando em relevo o papel do poder público. Em resumo, trata-se da inclusão social e socioespacial, como faces imbricadas de um mesmo processo, trata-se de assegurar o direito à cidade em suas múltiplas dimensões, sociais e urbanas (BRASIL, 2004: 62).

Enfim, o conceito de territorialidade apresenta algumas dimensões que são fundamentais como elementos centrais a serem discutidos na análise do Programa BH Cidadania:

- evidencia as desigualdades sociais a partir da localização do território;
- o território é a síntese de uma construção histórica e social;
- o espaço social é definido pelo acesso a bens e serviços;
- o investimento público em lugares precários visa a inclusão sócioespacial.

1.4 O Conceito de Descentralização

Segundo Junqueira (1998), as propostas de reformas administrativas e as mudanças organizacionais da estrutura estatal partem de dois princípios teóricos, após a derrocada do Estado de Bem Estar Social. De um lado, os neoliberais defendiam a

descentralização para diminuir o aparato estatal e torná-lo mais eficiente na gestão de políticas compensatórias. De outro lado, os países que haviam tido a experiência de ditaduras militares buscaram a descentralização como forma de desencadear o processo de redemocratização. No Brasil, estas duas visões se unem, pois a descentralização foi vista como forma de reduzir o déficit público defendido pelos agentes financeiros internacionais e, simultaneamente, com a identificação entre esta e o desenvolvimento/ampliação da democracia no país.

Assim, a descentralização é um processo de transferência de poder dos níveis centrais para os periféricos. Apesar de não haver uma concordância sobre este conceito, a perspectiva progressista aborda-o como uma estratégia para reestruturar o aparelho estatal, não para reduzi-lo, mas para torná-lo mais ágil e eficaz, democratizando a gestão através da criação de novas instâncias de poder e redefinindo as relações Estado/sociedade (Junqueira, 1998: 72). Apesar da descentralização não poder ser confundida com democratização e participação, ela é um processo de redistribuição do poder de decisão estatal em suas dimensões funcionais ou territoriais.

A descentralização é um processo de dois cursos: por um lado, supõe políticas nacionais de descentralização; por outro lado, exige a constituição de ação governamental local, de criação de sistemas locais de provisão de bens e serviços. Sendo um processo que evidencia os limiares de convergência/divergência entre políticas definidas nacionalmente e políticas aplicadas à microestrutura (Viana, 1998).

Segundo Arretche (1996), alguns fatores são incentivos para o processo de descentralização do poder público: reduzir o custo financeiro na execução do programa, minimizar os custos de instalação da infra-estrutura, elevar o volume da receita disponível, transferir recursos numa escala que se torne atraente, reverter as condições adversas derivadas da natureza das políticas públicas.

Entretanto, Arretche (1996) aponta que a descentralização não tem uma relação automática com a prestação de serviços públicos mais eficientes e que elevariam os níveis reais de bem-estar da população. Os ideais do processo dependem menos da escala ou nível de governo encarregado da gestão das políticas públicas e mais da natureza das instituições que devem processar decisões. Está é uma questão relevante na análise da descentralização

intramunicipal da Prefeitura de Belo Horizonte, pois coloca as Administrações Regionais como elementos centrais no desenvolvimento do Programa BH Cidadania.

Nesse sentido, Santa Rosa (2001) destaca algumas condições e objetivos que são fundamentais para o processo de descentralização, inclusive intramunicipal, entre eles:

- a) a descentralização deve ser apresentada como um projeto político de gestão;
- b) buscar redefinir a direcionalidade de funcionamento da máquina política e burocrática para fazê-la funcionar no nível local;
- c) requer uma expansão seletiva das funções da área central, fortalecendo sua capacidade de coordenação e regulação das políticas públicas;
- d) deve buscar a equidade e a redistribuição de bens e serviços públicos;
- e) envolve o deslocamento de poder, de responsabilidades e de funções;
- f) implantar o princípio da gestão de proximidade;
- g) observar as escalas geográfica, econômica, financeira e técnica e de poder político;

O conceito de territorialização tem como pressuposto a idéia de descentralização, como já foi exposto. Afinal nas áreas de extrema pobreza existem dificuldades muito maiores para transpor as privações, e a incorporação da dimensão territorial reflete uma concepção que procura integrar a ação do poder público à organização comunitária que, para ser eficiente, necessita ocorrer de forma descentralizada. Mais uma vez tem-se as noções de territorialidade, descentralização, intersetorialidade e participação se interagindo.

Desta forma, a partir da discussão da literatura, pode-se sintetizar o conceito de descentralização como sendo a distribuição do poder estatal em suas dimensões territoriais, visando tornar a implementação de políticas públicas mais eficazes e eficientes, além de possibilitar uma maior participação popular e maior controle social.

1.5 A Definição de Participação Cidadã

Viana (1998) ressalta que as experiências mais ricas e bem-sucedidas no processo de descentralização das políticas públicas estão amparadas na mobilização e

organização das comunidades, no sentido não só de controle social, mas de criação de cooperação social.

Porém, Junqueira (1998) chama a atenção de que a relação entre participação e descentralização não é automática, mas uma relação de sinergia; ou seja, a descentralização é uma das condições fundamentais para a participação, mas não é a única. O poder sendo distribuído cria espaços para que os indivíduos possam vocalizar suas preferências e efetivarem negociações, possibilitando um maior controle estatal e maior eficácia em suas ações.

O processo de transferência de políticas sociais para os níveis locais leva a conclusão de que para efetivar o desenvolvimento sustentado geral, no plano central e no plano local, é preciso melhorar as condições de governabilidade a nível local, fundamental para que estes assumam maiores responsabilidades decisórias e operativas da produção de bens e serviços públicos – de forma mais efetiva e com qualidade (JUNQUEIRA, 1998: 74).

Já está bastante generalizada, segundo Neves (1996), a noção de que o âmbito local é não só a dimensão espacial ou território mais propício, como mais estratégico para viabilizar a participação cidadã. A participação busca articular a democratização do processo de implementação de políticas públicas com a eficácia dos resultados; sendo que a primeira aparece como condição de realização da segunda (Tabagiba, 1999). A sociedade poderia exercer um papel mais efetivo de fiscalização e controle estando “mais próxima do Estado”, assim como poderia imprimir uma lógica mais democrática na definição das prioridades na alocação dos recursos públicos.

Da perspectiva dos seus efeitos sobre a questão social, Licha (1999) ressalta que a participação tende a melhorar a qualidade da política pública.

No enfoque de gerência pública, a participação cidadã adquire o caráter de instrumento da eficiência e eficácia. Trata-se de uma participação que garantiria um contexto estável e ‘despolitizado’ (não conflitivo) para a gestão das políticas públicas, na medida que ajudaria a filtrar demandas sociais mediante uma priorização das mesmas, melhoraria a imagem dos governos na opinião dos cidadãos e reduziria o gasto público mediante a privatização de certas áreas ou a co-gestão de programas e projetos sociais. A ênfase na participação da sociedade civil no governo, relacionando-a a busca de eficiência e eficácia, é uma dimensão fundamental dos processos de formação das políticas públicas com base na equidade e na sustentabilidade (LICHA, 1999: 6).

A participação popular nas políticas públicas surge como a possibilidade para o aumento de sua eficiência e o alcance de objetivos. Favorece a focalização, o ajuste efetivo do programa às necessidades, cria controles sociais que buscam instruir as ações governamentais, contribui para a articulação social da população e abre a perspectiva de mobilizar e capitalizar as amplas potencialidades de desenvolvimento produtivo e social autônomo nela latentes (Kliksberg, 1997). Estes são aspectos importantes no debate sobre o Programa BH Cidadania.

Além destas características, os autores que discutem a chamada governança sócio-política⁴ chamam a atenção que o Estado não pode tomar decisões de maneira autônoma ou tutelar. No bojo das transferências de competências, da redistribuição das tarefas administrativas e fiscais o Estado não dispõe mais, sem partilha, dos meios de ação pública. Observa-se um entrelaçamento de poderes e de decisões, de cooperações obrigadas, de novos fóruns de participação e negociação, ou em outros termos, uma tendência à hibridação de ações, de poderes e de decisões no seio das políticas públicas.

O que é híbrido nesta noção é a prática e os processos de transformação das ações num sentido de aprendizagem de novos modos de agir no âmbito das políticas públicas, ou seja, os espaços abertos pelas instituições formais às organizações da sociedade civil e aos movimentos sociais. No Brasil pode-se considerar como “órgãos híbridos”, segundo Gaudin e Pereira (2003), uma nova forma institucional que envolve a partilha de espaços de deliberação entre as representações estatais e as entidades da sociedade civil. Tendo como um bom exemplo deste modelo a experiência do Orçamento Participativo (OP)⁵, implantado em algumas cidades brasileiras.

Cada vez mais se considera que o desenho estratégico das políticas deveria incluir a identificação dos atores que dão sustentação à política e mecanismos de concertação e negociação entre tais atores. Sem tais atores, segundo Kliksberg (1997), políticas públicas de caráter redistributivo, como os programas da área social, tendem a se sustentar apenas na adesão fortuita e muitas vezes oportunista de setores das burocracias especializadas, o que lhes confere pouca legitimidade social e baixa sustentabilidade.

⁴ Gaudin e Pereira (2003), por exemplo.

⁵ O OP significa a elaboração do orçamento municipal de forma co-gestionária entre o Executivo Municipal e um conjunto de atores da sociedade, repousando sobre uma base territorial e temática.

Assim, o conceito de participação incorpora a noção não apenas do controle social, mas também de motivar a cooperação entre os indivíduos. Na medida em que as pessoas participam do processo decisório elas se sentem responsáveis pelo processo de formulação e implementação das políticas públicas. Ademais, a participação popular tende a propiciar uma maior eficiência e eficácia dos projetos sociais, além de gerar uma maior legitimidade na construção e aplicação dos mesmos. Como a exclusão envolve dimensões subjetivas, ações que visem a inclusão precisam envolver o público-alvo no sentido de reverter a rota da exclusão.

1.5 A Implementação de Políticas Públicas

O objetivo deste trabalho também é analisar como no processo de implementação do Programa BH Cidadania, foram incorporados, concretizados e interrelacionados os seus princípios norteadores. Isso remete à necessidade de fazer algumas reflexões relativas ao processo de implementação de políticas ou programas sociais, apontando alguns aspectos que podem influenciar os resultados.

Segundo Nogueira (1998), no processo de desenvolvimento das políticas públicas deve-se saber superar os problemas de planejamento e gestão, se precavendo contra as incertezas, tensões, ambigüidades e conflitos que os cercam, com vistas a diminuir distâncias significativas entre os objetivos e os resultados e impactos. O planejamento visa trabalhar com as incertezas originadas do contexto, da conduta dos atores, das atividades e da natureza das tecnologias utilizadas. Já a gestão, deve buscar resolver os conflitos entre o que foi previsto e o contingente, entre o formalizado e o rotinizado e os requisitos de cada situação específica, entre os juízos de valor e as condições técnicas.

Dá a importância de se analisar não só o desenho das políticas públicas, mas também a sua implementação. Afinal, o processo de implantação pode demonstrar que o desenho proposto não tem resolutividade alguma para enfrentar determinadas realidades. Nesta perspectiva, Carneiro e Veiga (2004) chamam a atenção que a abordagem da implementação de políticas públicas é importante para seu êxito.

Freqüentemente prevalece uma percepção, generalizada e simplificadora, de que financiamento e decisão política para executar programas sociais seriam as condições necessárias e suficientes para garantir o sucesso da implementação de um determinado empreendimento. Contudo, a literatura sobre políticas públicas e a teoria das organizações estão repletas de exemplos de fracassos que demonstram que a realidade da implementação é complexa e problemática (CARNEIRO e VEIGA, 2004: 10).

A implementação define a fase de uma política pública durante a qual criam-se ações e efeitos a partir do marco normativo de intenções (Meny e Thoenig, 1992). As vicissitudes da implementação de programas governamentais têm sido entendidas como uma das dimensões cruciais para a explicação do insucesso dos governos em atingir os objetivos estabelecidos no desenho das políticas públicas. A implementação revela-se como um elo fundamental nas discussões sobre a eficiência e eficácia da ação governamental. Problemas não antecipados que surgem durante a implementação de programas ou políticas podem representar obstáculos, os quais, por sua vez, podem levar às descontinuidades dos programas.

Ao longo da implementação de políticas públicas devem ser testadas, como salientam Carneiro e Veiga (2004):

(...) as hipóteses sobre as cadeias de causalidades; a adequabilidade e coerência do desenho do projeto; os níveis reais de compatibilização de percepções, expectativas e compromissos dos vários atores, governamentais e não-governamentais, envolvidos nas atividades; o grau de adesão e participação dos destinatários frente à proposta em execução; a sensibilidade e flexibilidade de equipes para adaptar diretrizes gerais a situações diferenciadas (CARNEIRO E VEIGA, 2004: 12).

Dentre os inúmeros fatores que podem afetar negativamente o contexto da implementação, as autoras ressaltam dois: a) imprecisões e ambigüidades de conceitos estruturantes de um programa e b) baixa atenção ao processo de produzir informações sistemáticas e coerentes que possibilitem discernir a mudança provocada pelas atividades do programa sobre as dimensões relevantes para a consecução dos objetivos pretendidos. Tanto as hipóteses apresentadas pelas autoras, quanto os fatores que podem dificultar a implementação, são fundamentais para análise do Programa BH Cidadania.

Além disso, Costa (2004) afirma que as políticas sociais são, sim, sociais, mas também são políticas. Portanto seu perfil, sua viabilidade e sua implementação são quase

sempre conflituosos e indissociáveis dos debates, disputas, negociações e alianças que as viabilizem.

(O conflito) É antes uma característica das sociedades democráticas e pluralistas e inclusive, muitas vezes, contribui para a inovação e para a legitimidade das iniciativas. Esta característica não se impõe apenas sobre as decisões no topo das organizações. Os conflitos tendem a se manifestar de alto a baixo durante a implementação das políticas, programas e projetos e, portanto, a capacidade de lidar com eles, negociar e construir acordos deve ser uma competência importante a ser levada em conta no recrutamento e na capacitação também dos gestores e técnicos (COSTA, 2004: 44).

A estratégia tecnocrática de se eliminar ou insular a política pública do jogo político mais amplo, como demonstram Barros e Melo (2000), tem efetivamente se mostrado irrealista e pouco democrática. Irrealista porque toda ação ou intervenção governamental através de programas e projetos é constitutivamente política: ela distribui custos e benefícios, utiliza recursos coletivos e é formulada por autoridades públicas. Como ressaltam os autores, a estratégia de insulamento pressupõe que as burocracias governamentais são desinteressadas e racionais, e portanto portadoras do interesse coletivo, enquanto que o jogo político caracterizar-se-ia por particularismos e corporativismo. Essa estratégia também parece pouco democrática porque restringe a participação, a informação e o controle social.

Ao se reconhecer o jogo político como essencial à vida democrática tem-se como consequência fundamental o controle social da ação do governo, contribuições recentes têm enfatizado a importância de se incorporar os grupos envolvidos pelas políticas e nela interessados ao processo de formulação e implementação de políticas (Paulani, 1998).

Assim, a implementação de políticas públicas implica troca, negociação e barganha, dissenso e contradição nos seus objetivos. Na visão de Barros e Melo (2000), a implementação pode ser mais bem entendida como um jogo político entre implementadores no qual papéis são negociados, os graus de adesão ao programa variam e os recursos entre atores são objetos de barganha. Segundo esses autores, a análise empírica de políticas públicas revela que os formuladores de política operam em um ambiente carregado de incertezas que se manifestam em vários níveis:

- em primeiro lugar, os formuladores de política – mas também os próprios especialistas e estudiosos - enfrentam grandes limitações cognitivas sobre os fenômenos sobre os quais intervêm. Tais limitações derivam, em última análise, da complexidade dos fenômenos sociais com os quais lidam e das próprias limitações dos conhecimentos das disciplinas sociais sobre a sociedade. Em um nível mais operacional, tais limitações são produto dos constrangimentos de tempo e recursos com que operam os formuladores;
- em segundo lugar, os formuladores de política não controlam nem muito menos tem condições de prever as contingências que podem afetar o *policy environment* no futuro;
- em terceiro lugar, planos ou programas são documentos que delimitam apenas um conjunto limitado de cursos de ação e decisões que os agentes devem seguir ou tomar. Um amplo espaço para o comportamento discricionário dos agentes implementadores está aberto. Frequentemente avaliado de forma negativa pela cultura burocrática dominante, esse espaço é o lugar de práticas inovadoras e criativas;
- em quarto lugar, os formuladores expressam suas preferências individuais ou coletivas através de programas e políticas, cujo conteúdo substantivo pode ser divergente daquele da coletividade. Projetos e programas não podem ser vistos como um projeto ideal e coletivo, mas como experimentação social (BARROS e MELO, 2000: 9).

Na mesma linha, Carneiro (2004) ressalta que os problemas sociais possuem uma rede de causalidades bastante complexa, dificultando a identificação de suas causas. Os projetos e programas que não conseguem estabelecer de forma clara e precisa o problema e suas causas não são eficientes na resolutividade dos mesmos. Além disso, tem-se que levar em consideração a multiplicidade de atores, com interesses diferenciados, e que implica coordenar e promover estratégias de negociações que possibilitem a implementação das ações.

Portanto, programas que lidam com públicos em situação de vulnerabilidade e risco social apresentam constrangimentos que condicionam o seu desenho e gestão. Além da multicausalidade dos problemas sociais, têm-se bases teóricas frágeis que explicam o problema e tecnologias brandas para seu enfrentamento, sendo que tais problemas são enfrentados, na maioria das vezes, com base no ensaio e erro (CARNEIRO, 2004: 72).

Outro aspecto importante, debatido por Costa (2004), é que as dimensões normativa e técnica (ou conteúdo) das intervenções não podem ser pensadas de maneira independente dos arranjos institucionais e organizacionais que os operacionaliza e dos modelos e estilos de gestão. Da consistência entre estes marcos dependem, em um grau significativo, os rumos e os resultados que políticas, programas e projetos produzirão.

Em síntese a visão do processo de implementação é parte constitutiva na construção de projetos sociais. E do sucesso da implementação dependem em grande parte os resultados do programa ou política pública a serem executados. Nesta perspectiva qualquer avaliação de programas sociais necessita levar em consideração o seu processo de implementação.

CAPÍTULO II

O DESENHO DO PROGRAMA BH CIDADANIA

O objetivo deste capítulo é construir uma análise, dos objetivos e estratégias do Programa BH Cidadania, tendo como referência os conceitos discutidos anteriormente e que justificam os objetivos e princípios do Programa. A perspectiva é verificar em que medida o Programa pode ser considerado uma política de inclusão social e de que forma seus princípios norteadores são incorporados.

Para tanto algumas questões orientam a análise:

- como o conceito de exclusão é definido no Programa BH Cidadania?
- como são definidas as políticas de inclusão e sobre quais vetores da exclusão o Programa se propõe atuar?
- quais são os critérios que norteiam a definição das atividades ou ações que compõem o Programa?
- qual é o arranjo institucional do Programa e em que medida ele possibilita o alcance dos seus objetivos?
- como é utilizada a categoria território no escopo do Programa?
- como se define a participação da comunidade no Programa?

Portanto, é a partir destas perguntas que será analisado o desenho do Programa BH Cidadania. O capítulo está dividido em seções, nas quais serão realizadas, inicialmente, a descrição e a análise da definição de exclusão e inclusão social. Posteriormente, serão avaliadas as propostas de ações a serem desenvolvidas considerando os princípios de intersetorialidade, territorialidade, descentralização e participação cidadã. Finalmente, será feita uma síntese do capítulo, considerando as principais dimensões analisadas.

2.1 – O Conceito de Exclusão e a Política de Inclusão Social do BH Cidadania

De acordo com perspectiva dos técnicos da Prefeitura de Belo Horizonte (Relatório Conceitual, 2005), o termo exclusão é empregado, na maior parte das vezes, referindo-se às populações com algum tipo de privação, principalmente de trabalho e renda. Para tanto, os conceitos de pobreza, desigualdades e exclusão social são inter-relacionados, porém distintos. Na investigação da pobreza e das situações de exclusão em Belo Horizonte, a proposta do Programa é obter uma hierarquização da situação das populações residentes no município, mediante um conceito operacional de pobreza relativa combinado ao de pobreza absoluta. O procedimento torna-se relevante, na visão dos formuladores, na medida em que permite avaliar disparidades intra-urbanas associadas ao nível de bem-estar social e condições de vida da população residente, contribuindo para o conhecimento sistematizado da realidade municipal.

Partindo desta premissa, o Programa BH Cidadania considera que a concepção de pobreza envolve diferentes dimensões de vulnerabilidades que se relacionam e se reforçam mutuamente, criando núcleos de pobreza e contribuindo para sua permanência. Assim, destaca-se a multim dimensionalidade do conceito de pobreza e a interação entre os vetores de exclusão.

Nas situações de pobreza estão envolvidos aspectos relacionados a valores, condutas e atitudes, tais como baixa auto-estima, resignação, apatia, ressentimento, subalternidade, baixa expectativa quanto ao futuro, atitudes e comportamentos desfavoráveis ao uso frutífero de bens e serviços disponibilizados pelo setor público, mesmo quando insuficientes. Daí a importância da sinergia entre os fatores exógenos e endógenos às pessoas, com atenção à qualidade dos laços sociais, às condutas e ações que grupos, indivíduos, famílias e comunidades realizam para lidar com sua situação de pobreza e vulnerabilidade (RELATÓRIO Conceitual, 2005: 209).

Porém, é possível apontar que a discussão apresentada sobre o conceito de exclusão social no Programa é escassa e superficial, comprometendo seu entendimento. Pode-se perceber, por exemplo, que apesar dos formuladores do BH Cidadania buscarem estabelecer uma diferença entre pobreza e exclusão, isto não fica muito claro. A afirmativa abaixo demonstra isso:

O conceito de *exclusão* supõe uma abordagem dinâmica do fenômeno, centrando-se mais sobre os processos e transições que sobre situações específicas; mais sobre grupos, comunidades e relações sociais que sobre indivíduos; mais sobre as interações sobre diferentes dimensões da vulnerabilidade e da privação do que destes aspectos separadamente. Esta concepção foi construída tendo como base que existem várias dimensões não monetárias da que influenciam na condição da *pobreza* (grifo do autor) (RELATÓRIO CONCEITUAL, 2005: 208).

Assim os formuladores destacam várias dimensões importantes da exclusão que são as questões da dinamicidade do conceito, da sua atuação sobre a interatividade dos indivíduos, da multidimensionalidade das suas causas e conseqüências. Mas, iniciam a discussão como sendo a exclusão e no final remetem ao conceito de pobreza, assim percebe-se uma identificação entre os dois conceitos. De qualquer forma, é possível inferir, a partir da idéia apresentada de inclusão, que o conceito de exclusão ganha contornos mais amplos abarcando os diversos elementos apontados pela literatura.

Outra dimensão trabalhada pelo Programa, no que se refere ao processo de exclusão, é a noção de risco. O risco é entendido como evento externo, de origem natural ou produzido pelo ser humano, que afeta a qualidade de vida das pessoas e ameaça sua subsistência. Os riscos estão relacionados tanto a situações próprias do ciclo de vida das pessoas quanto a condições específicas das famílias e comunidades. Em sociedades baseadas em economia de mercado, a pobreza representa a primeira aproximação da maior exposição a riscos, principalmente em contextos em que famílias pobres não contam com uma rede pública de proteção social, que é entendida como sendo o acesso a serviços básicos que viabilizem melhores oportunidades para enfrentar as adversidades.

A ausência de recursos materiais irá alimentar outras fragilidades: baixa escolarização, condições precárias de saúde e de nutrição, moradias precárias em locais ambientalmente degradados e condições sanitárias inadequadas (necessidades insatisfeitas). Famílias e pessoas em tais condições de vida disporão de um repertório mais reduzido para enfrentar as adversidades.

Apesar de certa sobreposição entre os conceitos de exclusão e pobreza, pode-se perceber que a definição de exclusão social apontada pelo Programa BH Cidadania leva em consideração os principais aspectos destacados pela literatura, quais sejam:

1 – a pobreza, causada pela precariedade e a falta de acesso ao trabalho;

2 – a privação não material que produz várias vulnerabilidades sociais e implica na perda de identidade, ressaltando de que a mesma é reforçada pela cultura capitalista do trabalho, e o enfraquecimento da solidariedade coletiva, perdendo-se o sentido de pertença comunitária;

3 – além disso, a partir da inferência da perspectiva de inclusão que será discutida a seguir, tem-se o distanciamento dos direitos sociais e o comprometimento do acesso à cidadania.

Essa análise possibilita retomar dois axiomas definidos por Didier (1996). Primeiro, que a exclusão supõe que um mundo comum está partido em dois, ou seja, a realidade dos excluídos é o descartável, o indesejável socialmente. Tanto que é sob esta premissa que o Programa pretende atuar, na medida em que busca a inclusão dos excluídos. E, segundo, o corte em dois mundos é feito pelo locutor da exclusão, isto é, são os formuladores do Programas, que delimitam com indicadores estas duas realidades. Não é o excluído que se manifesta neste sentido.

Na perspectiva de enfrentar a situação de exclusão social, os formuladores do Programa apontam que na medida em que se permite identificar as vulnerabilidades dos indivíduos, que podem variar de acordo com seu ciclo de vida, a ampliação de recursos possibilitará que os mesmos possam enfrentar as situações de risco. A inclusão pode ser viabilizada a partir da melhoria das condições materiais de pessoas, famílias e comunidades; do acesso a serviços públicos; da qualidade do território; nas mudanças nas condutas pessoais; e na ampliação das capacidades¹ (Relatório Conceitual, 2005).

Assim, o objetivo geral do Programa é promover a inclusão social das famílias residentes em áreas socialmente críticas definidas para a intervenção e consolidar modelos integrados de atuação na área social (Pensar BH, 2003). Estes se desenvolvem nos seguintes objetivos específicos:

- a) garantir a acessibilidades aos bens e serviços de Saúde, Educação, Cultura, Abastecimento, Assistência Social, Direitos da Cidadania;
- b) reduzir os fatores de risco e vulnerabilidade social das famílias;
- c) promover relações de solidariedade entre os membros da comunidade;

¹ O Programa fundamenta o conceito de capacidades na idéia de capital humano e social, que possibilitem pessoas, famílias e comunidades desenvolverem sua competência, autonomia, auto-desenvolvimento e capacidade de ação (Pensar BH, 2003).

- d) disponibilizar um sistema único de informações cadastrais e de fluxo das famílias beneficiadas pelo Programa.

Considerando esses objetivos, o Programa BH Cidadania busca a inclusão social a partir das seguintes diretrizes: planejamento e intervenção organizados, a partir do território, em áreas socialmente críticas; integração dos recursos governamentais presentes na comunidade na formulação, gestão e avaliação do Programa; atuação referenciada no grupo familiar; e promoção da autonomia das famílias. Além de definir cinco eixos estratégicos: direito à saúde, direito à educação, inclusão produtiva, transferência de renda e socialidade.

Apesar do problema da exclusão está fundamentado em problemas estruturais da sociedade capitalista, Gomà (2004) salienta que é possível desenvolver ações inclusivas na agenda social dos governos locais. Assim, o Programa BH Cidadania define a inclusão social como um processo que possibilita à população vulnerabilizada socialmente partilhar de bens e serviços sociais conquistados pela sociedade. Este enfoque baseia-se nas necessidades básicas insatisfeitas, concentrando-se nos riscos sociais e nas vulnerabilidades.

Na sua proposta de uma agenda integrada para uma ação pública local inclusiva, Gomà (2004) propõe: políticas de rendas básicas de cidadania; contra a exclusão laboral e pela qualidade do emprego; educativas e de coesão digital; de universalização de serviços pessoais de aproximação; de moradia social e regeneração integral dos bairros; pela igualdade e contra a violência de gênero; políticas integrais de ciclo de vida: políticas para infância, adolescência e pessoas idosas vulneráveis; e de acolhimento e cidadania multicultural.

Nesta perspectiva, o Programa BH Cidadania quando propõe ações que se baseiam na melhoria da qualidade de vida dos indivíduos, como é apresentado nos seus objetivos específicos, ele está sendo coerente com práticas que viabilizem a inclusão social dos mesmos. A proposta de uma agenda integrada defendida por Gomà (2004), está presente nos objetivos (geral e específicos), nas diretrizes e nos eixos considerados pelo Programa e as propostas de inclusão o Programa perseguem fatores que são as causas e consequências do processo de exclusão social.

Para melhor entender a formulação do Programa, será apresentado a seguir qual o desenvolvimento proposto para cada um de seus eixos.

(1) Direito à saúde - são três as intervenções prioritárias desenvolvidas pela Secretaria Municipal de Saúde, em relação ao BH Cidadania:

- a garantia do acesso a políticas inclusivas, “seguindo os componentes do BH Cidadania como garantia do direito à vida” (Documento do Programa, 2003: 20). Apesar do caráter genérico e impreciso desta intervenção, pode-se inferir, a partir da leitura dos documentos, que as ações neste sentido são: atenção básica, procedimentos de média e alta complexidade, atenção à urgência e emergência, serviços especializados e internação hospitalar; ou seja, o acesso a todos os níveis de atenção do SUS;
- a garantia do acesso à integralidade da assistência, dentro do projeto BH Vida: Saúde Integral². A existência de equipes de saúde da família potencializa a ação da Secretaria Municipal de Saúde, já que elas criam vínculos e se responsabilizam por uma população adscrita;
- em relação às políticas e agravos prioritários no que tange à saúde e que a intervenção intersetorial é fundamental, propõe-se para estas áreas: política de saúde mental, política de atenção às vítimas de violência doméstica, saúde da criança (combate a desnutrição), saúde do adolescente e adulto jovem (redução da gravidez na adolescência, prevenção contra drogas e aids), saúde do adulto, saúde da mulher e saúde do idoso (Relatório Conceitual, 2005).

A política pública municipal de saúde fundamenta-se na perspectiva de possibilitar à população vulnerabilizada ter acesso às políticas públicas ligadas a este setor. A população que se encontra vulnerável tende a ter mais possibilidades de adquirir doenças, principalmente pela precariedade do local onde moram, tanto que a idéia de territorialidade é um componente fundamental do Programa. Porém, pode-se levantar o seguinte questionamento em relação às propostas apresentadas: como conciliar a prioridade, preconizada pelo Programa, dada às famílias da área piloto do BH Cidadania com a

² O BH Vida: Saúde Integral baseia-se na intervenção através de equipes de saúde das famílias nas unidades básicas de saúde. Essas equipes se responsabilizam por uma população adscrita numa rede que se relaciona com outros níveis hierárquicos do sistema de saúde, no sentido de promover o cuidado integral à população.

universalidade, que é um dos princípios fundamentais do Sistema Único de Saúde (SUS)? Pode-se citar como exemplo desta tensão, o fato de que a equipe do PSF tem uma área de abrangência maior do que o número de pessoas das áreas focalizadas³, de forma que as propostas do eixo saúde deixam dúvidas sobre que tipo de prioridade, as pessoas que são atendidas pelo Programa irão ter neste caso. Pode ser que estão partindo do pressuposto que não existe este tipo de serviço ofertado nos locais, se for isso basta expandir a prestação de serviços do município, não se apresentando nenhuma novidade em relação à especificidade que o Programa almeja.

(2) Direito à educação – a Secretaria Municipal de Educação prioriza as seguintes ações e propostas, em relação ao BH Cidadania:

- criação de uma rede de atendimento em tempo integral às crianças e adolescentes das áreas do BH Cidadania;
- criação de escolas para atendimento de crianças na faixa de 0 a 6 anos e ampliação de vagas para o ensino fundamental;
- criação de Programa de Alfabetização de Jovens e Adultos nas escolas que atendem o público do Programa BH Cidadania;
- criar jornais de circulação na comunidade e dentro das escolas, visando ampliar a circulação de material escrito nas comunidades, onde o índice de analfabetismo entre adultos é grande, promovendo o seu letramento;
- construção de uma gráfica central com equipamentos para confecção e impressão do jornal, sendo também um espaço de formação e qualificação profissional dos adolescentes e jovens;
- fortalecimento do Programa BH na Escola, construindo mecanismos que permitam o acompanhamento das crianças, adolescentes e jovens que deixam de frequentar as escolas, promovendo seu retorno;
- articulação com a Secretaria de Estado da Educação para permitir ampliar a oferta de vagas para o Ensino Médio nestas comunidades (Pensar BH, 2002).

³ Para implantação do PSF a composição das áreas de equipes, leva em consideração a quantidade de habitantes e o índice de vulnerabilidade à saúde. Ressaltando que com alto risco o número de famílias atingidas por uma equipe varia entre 1200 a 1800, ou seja, cerca de 3500 a 4500 pessoas (Plano Municipal de Saúde de Belo Horizonte – 2005 a 2008, 2005). Já em áreas com baixo risco o número de famílias varia entre 3200 a 5000, isto é, cerca de 8000 a 12000 pessoas.

A política pública proposta pela Secretaria Municipal de Educação também busca uma melhor inserção das famílias no convívio social e desperta para o desenvolvimento de uma consciência mais crítica e uma participação cidadã. As propostas apresentam uma ênfase na educação infantil, que tem como base o compromisso governamental assumido pela Prefeitura de Belo Horizonte de expandir e aprimorar o atendimento nessa etapa da educação básica, principalmente nas áreas de grande vulnerabilidade social. O trabalho com adolescentes e jovens está previsto no desenvolvimento das ações intersetoriais com outras políticas públicas, para que possam complementar as demandas com esta faixa etária. Porém, não se apresenta uma proposta mais efetiva da participação da escola na vida da comunidade, apesar das diretrizes da Secretaria Municipal da Educação de se ter uma escola mais participativa no cotidiano da comunidade. Nesse sentido, a idéia do jornal parece ser insuficiente. Cabe ressaltar, a fala de uma pessoa entrevistada da comunidade que afirma que os pais somente são chamados na escola quando seus filhos estão rompendo as regras estabelecidas. Portanto, o eixo educação apresenta esta limitação da ausência de uma interação mais relevante com a população.

(3) Inclusão Produtiva - as atividades propostas pelo Programa são as seguintes:

- busca pela oferta de vagas no mercado de trabalho, a partir de: realização de pesquisa sobre as tendências de expansão dos postos de trabalho; estabelecimento de uma rede de apoio ao desenvolvimento econômico das áreas, compostas por empresários, comerciantes, instituições de ensino e entidades do terceiro setor; e sensibilização da classe empresarial para adesão ao Programa Primeiro Emprego⁴;
- preparação para o trabalho: organização dos processos formativos de acordo com o perfil do público alvo; promoção de cursos de qualificação profissional; promoção de ações visando à elevação da escolaridade; encaminhamento para curso de pré-vestibular; encaminhamento para estágio profissionalizante;

No eixo Inclusão Produtiva, o Programa busca superar uma das causas principais da exclusão que é a falta de acesso ao mercado de trabalho pela população

⁴ O Primeiro Emprego é um programa do Governo Federal que visa contribuir para geração de oportunidades de trabalho para a juventude brasileira.

vulnerabilizada. O desenho do BH Cidadania aponta tanto para a formação que possibilite a (re) inserção no mercado de trabalho, quando para o dinamismo de expansão do mesmo. De qualquer forma, pode-se recuperar a perspectiva de Magalhães (2004) que ressalta que para se estabelecerem estratégias de inclusão, não basta conhecer somente os processos e causas da exclusão, seria necessário desenvolver novos mecanismos ou novos espaços de inclusão. Assim, uma alternativa que pode ser apontada é o associativismo e cooperativismo, que podem ser componentes importantes para superação do desemprego e para oportunidade de geração de renda.

(4) Transferência de renda – para este eixo o Programa BH Cidadania baseia-se nos Programas Bolsa Família e Bolsa Escola. O Município de Belo Horizonte ampliou os condicionantes para que as famílias possam participar do Bolsa Família⁵. Destacam-se: o controle da frequência escolar das crianças de 6 a 15 anos e o combate à exploração de mão-de-obra infantil.

O Programa Bolsa Escola Municipal (BEM) concede uma bolsa mensal de R\$ 168,00 a 11.469 famílias vulnerabilizadas. Em contrapartida, as famílias devem garantir a frequência de seus filhos na escola e acompanhar o seu processo de aprendizagem. Criado pela lei municipal 7.135, de 5 de julho de 1996, o BEM-BH desenvolve diversas ações voltadas para a democratização do ensino, garantindo não apenas o acesso como a permanência dessas crianças e adolescentes na escola. Além de repassar o benefício financeiro, o programa faz o acompanhamento socioeducativo e desenvolve projetos para melhorar a qualidade de vida das famílias bolsistas, como cursos de alfabetização, de qualificação profissional e parcerias com programas de geração de trabalho e renda. O benefício é concedido a famílias com dependentes na faixa etária de 6 a 15 anos, renda per capita mensal igual ou inferior a R\$ 84,00 e que residam em Belo Horizonte há no mínimo cinco anos.

Neste eixo, o BH Cidadania parte do pressuposto que as áreas escolhidas para o piloto do Programa são as que concentram o maior número de famílias em vulnerabilidade

⁵ Segundo exigências do Governo Federal, ao entrar no Bolsa Família, a família se compromete a manter suas crianças e adolescentes em idade escolar frequentando a escola e a cumprir os cuidados básicos em saúde: o calendário de vacinação, para as crianças entre 0 e 6 anos, e a agenda pré pós-natal para as gestantes e mães em amamentação.

social. E a Bolsa Família e a Bolsa Escola são os mecanismos fundamentais para transferência de renda. Além desses programas específicos, o BH Cidadania pode encaminhar as famílias assistidas para outros programas do governo federal, como o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e o Agente Jovem.

(5) Socialidade - a partir do desenho do Programa, este eixo estratégico possui os seguintes componentes:

- enfrentamento de situações de risco familiar e social, a partir de um diagnóstico sócio-familiar;
- acesso a políticas sociais e urbanas do município;
- promoção de identidades pessoais e vínculos sociais, baseados em oficinas;
- reforço de vínculos familiares para crianças pequenas, com atividades na Casa de Brincar⁶;
- desenvolvimento comunitário com cursos para lideranças;
- socialização infanto-juvenil (6 a 14 anos) com jornada complementar ao período escolar;
- socialização para jovens entre 15 e 18 anos com jornada complementar ao período escolar ou incentivo ao retorno dos jovens à escola;
- ponto de leitura que é a constituição de um espaço baseado na ampliação de acesso a bens culturais públicos e acolhida dos leitores residentes ou que circulam pelas áreas de atuação do Programa;
- estímulo a socialidade e benefícios físicos através do lazer e esporte;
- formação comunitária para o exercício de cidadania e de defesa civil;
- reparação de direitos violados com a orientação psicossocial e atendimento jurídico;
- mediação de conflitos;
- vigilância com a ronda e cuidado de espaços públicos;
- educação para o consumo;
- plantio alternativo.

⁶ É o equipamento que oferece atividades lúdicas às crianças pequenas e suas famílias com objetivo principal de contribuir para o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários.

No eixo Socialidade busca-se resgatar a auto-estima das famílias possibilitando que as mesmas retornem ao convívio comunitário, tentando superar uma das consequências da exclusão que é a perda da identidade social. As ações propostas são orientadas para enfrentar riscos a que as famílias estão expostas pela precariedade do ambiente, além de criar oportunidades para o aumento da auto-estima. Por exemplo, a socialização infanto-juvenil com jornada complementar ao período escolar favorece que crianças e adolescentes não fiquem expostas às drogas e à violência, além de procurar aumentar sua identificação com o aprendizado escolar. Além disso, este eixo possibilita enfrentar uma das consequências da falta de identidade social que é a violência, na medida que disponibiliza as ações ligadas à Coordenadoria de Direitos da Cidadania.

Para dar suporte ao desenvolvimento destes eixos estratégicos, O Programa BH Cidadania conta com os seguintes equipamentos: escolas existentes nas áreas onde foram implementados os pilotos, salientando a ampliação física para atender a educação infantil; centros de saúde e os núcleos das equipes de saúde da família; o Núcleo de Apoio à Família (NAF)⁷ que tem como principais funções: identificação e cadastramento das famílias, acolhimento e encaminhamento de demandas, realização de atividades de socialização em grupo e mobilização das famílias na incorporação das atividades; a Casa de Brincar que é um espaço lúdico que favorece o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários.

Enfim, pode-se avaliar que o desenho do Programa BH Cidadania busca desenvolver propostas para todas as principais dimensões da exclusão social, na perspectiva de construir políticas públicas inclusivas. A questão do desemprego é enfrentada com a inclusão produtiva e com os programas de transferência de renda, que são, a princípio, formas de inserção no mercado produtivo e de geração de renda. A perda da identidade e da solidariedade social são tratadas pelo eixo socialidade, que busca resgatar nos indivíduos a auto estima e a idêia de pertença comunitária. Com relação à garantia de direitos sociais na construção da cidadania, o Programa tem propostas estruturadas pela Coordenadoria de Direitos da Cidadania, que além das questões jurídicas propõe-se a intervir na questão do gênero, na igualdade racial, na violência doméstica, no preconceito sexual, dentre outros.

⁷ O NAF é um serviço de caráter preventivo da política municipal de Assistência Social que busca atuar de forma sistemática e intersetorial com as famílias em seu contexto comunitário, visando a orientação e o convívio sociofamiliar.

Além disso, as propostas do BH Cidadania perpassam a agenda integrada de políticas públicas locais, tal como destacada por Gomà (2004), englobando as políticas de Educação, Saúde e Assistência Social na perspectiva da universalização da prestação de bens e serviços públicos e de aproximação da família. Ademais, tem-se propostas para as políticas integrais de ciclo de vida: infância, adolescência, adultos e idosos que se encontrem em situações de vulnerabilidade.

A seguir pretende-se analisar o desenho do Programa BH Cidadania a partir da discussão teórica conceitual realizada anteriormente e das próprias intenções expressas pelo Programa, no que se refere aos seus princípios norteadores, qual sejam: a intersetorialidade, a territorialidade, a descentralização e a participação cidadã.

2.2 – Os Princípios Norteadores do BH Cidadania

a) Intersetorialidade

De acordo com o Documento do Programa (2003), a intersetorialidade deve ser compreendida como um princípio que privilegia a integração matricial das políticas públicas urbanas e sociais tanto na fase de sua formulação quanto na sua execução e monitoramento. Sua aplicação é condição necessária tanto para superar a fragmentação existente no planejamento e na execução das políticas setoriais quanto garantir uma gestão sinérgica e equalizadora que supere as recorrentes superposições e “competição” dos diversos programas e ações municipais.

Na sua concepção o Programa BH Cidadania considera que para o equacionamento das grandes contradições e problemas da sociedade, em especial nas áreas de maior vulnerabilidade social, torna-se mais necessária a atuação coordenada, intersetorial e multidisciplinar, sobretudo no campo das políticas públicas orientadas para inclusão social, como educação, saúde, cultura, esportes, abastecimento, assistência social e direitos e cidadania (Relatório Conceitual, 2005).

Atuando em áreas cujos indicadores apontam um quadro de grande vulnerabilidade social, e tomando por base o núcleo familiar, o Programa BH Cidadania se organiza a

partir de uma base territorial previamente definida, concentrando a oferta de programas e serviços públicos que possam atuar, de forma articulada, numa estratégia de inclusão social (DOCUMENTO DO PROGRAMA, 2003: 26).

Cabe retomar a discussão de Magalhães (2004), quando este afirma que a intersectorialidade deve ser aumentada ou limitada de acordo com as causas e processos de inclusão, em consequência, o tamanho do desenho intersectorial deve ser adequado aos diversos setores envolvidos na política social. Na avaliação do Programa, pode-se perceber que, no primeiro momento, ele defende a articulação matricial das políticas públicas urbanas e sociais, em seguida delimita as ações de inclusão social somente para as políticas sociais. Além das questões de auto-estima e reinserção produtiva, as pessoas estão em um contexto territorial, como será caracterizado adiante, onde a infra-estrutura básica talvez se torne a primeira demanda imediata da população. Portanto, pode-se chamar atenção desta limitação do Programa de não buscar a integração entre as políticas sociais e urbanas, podendo comprometer o desenho intersectorial proposto e tendendo a criar dificuldades na busca da inclusão social.

Além disso, a literatura aponta que a intersectorialidade visa a integração das políticas públicas, a partir da sua concepção, seu planejamento e sua implementação. Nessa concepção, parte-se da premissa que a questão social é complexa, envolve diversas variáveis e processos encadeados, e que só um enfoque multifocal e uma abordagem integrada podem dar maior eficácia e eficiência às ações para encaminhar soluções e minimizar as condições de reprodução da pobreza. Projetos dessa natureza demandam uma interlocução entre as diversas áreas para o planejamento e implementação de ações coordenadas, de modo a garantir o enfrentamento simultâneo de todas as diversas causas que originam o problema e comprometem soluções isoladas, mesmo quando engenhosas e de baixo custo.

Partindo destes pressupostos, os formuladores do Programa BH Cidadania apresentam uma concepção de intersectorialidade que busca o envolvimento de várias secretarias desde etapa de definição e planejamento até a execução das ações. Essa integração é construída a partir do modelo de gestão intersectorial proposto pelo Programa, que será analisado ainda nesta seção. Dessa forma, ao assumir a dimensão de intersectorialidade prevê uma articulação de saberes e experiências no planejamento.

realização, monitoramento e avaliação das ações. Estas devem ocorrer a partir de objetivos comuns, que neste caso é a inclusão social.

As atividades intersetoriais do desenho do Programa são divididas por faixa etária, buscando perpassar todo o ciclo de vida. O que demonstra uma sinalização mais global baseada em estratégias de atividades multidimensionais, como destacam Veiga e Carneiro (2004) Os quadros abaixo mostram as ações a serem desenvolvidas para cada faixa etária e as unidades (Secretarias) da Prefeitura a quem cabe a responsabilidade de cada ação.

Crianças Zero a 5 anos e 11 meses

AÇÃO	SECRETARIAS TEMÁTICAS	EIXOS
Formação de profissionais especializados em Educação Infantil	Educação, Assistência Social, Cultura, Direitos e Cidadania, Esportes e Saúde	Educação
Ampliação de vagas para Ensino Infantil	Educação	Educação
Construção de Escolas para a Educação Infantil	Educação	Educação
Saúde Infantil	Saúde, Abastecimento, Educação e Assistência Social	Saúde
Estímulo do desenvolvimento infantil (prevenção/combate à desnutrição)	Saúde, Assistência Social e Abastecimento	Saúde
Alimentação escolar	Abastecimento e Educação	Educação
Negligência e maus tratos/Violação de direitos	Direitos e Cidadania, Saúde e Assistência Social	Socialidade

FONTE: Pensar BH, 2003. Síntese do autor.

Crianças de 6 a 14 anos

AÇÕES	SECRETARIAS TEMÁTICAS	EIXOS
Bolsa Escola	Educação	Transferência de Renda
BH na Escola	Educação, Esporte e Assistência Social	Educação
Saúde Infantil	Saúde, Abastecimento, Educação e Assistência Social	Saúde
Estímulo do desenvolvimento infantil (prevenção/combate à desnutrição)	Saúde, Educação e Abastecimento	Saúde
Horta Escolar	Abastecimento e Educação	Educação
Alimentação escolar	Abastecimento e Educação	Educação
Assistência alimentar (abrigo)	Abastecimento e Assistência Social	Socialidade
Ação Esporte Esperança	Esporte	Socialidade
Ação Socialização infanto-juvenil	Assistência e Cultura	Socialidade
Negligência e maus tratos/Violação de direitos	Direitos e Cidadania, Saúde e Assistência Social	Socialidade

FONTE: Pensar BH, 2003. Síntese do autor.

Jovens de 15 a 21 anos

AÇÕES	SECRETARIAS TEMÁTICAS	EIXOS
Educação de Jovens e Adultos	Educação	Educação
Alimentação escolar	Abastecimento e Educação	Educação
Educação para o consumo	Abastecimento, Direitos e Cidadania, Abastecimento e Saúde	Saúde
Estímulo à melhoria e qualidade de vida (Saúde adolescentes/jovens)	Saúde, Educação, Assistência Social, Esporte e Cultura	Saúde
Ação Esporte Esperança (até 17 anos)	Esporte	Socialidade
Iniciação artística	Cultura, Educação, Abastecimento e Gerência de Desenvolvimento Econômico	Socialidade
Formação socioprofissional	Assistência Social e Gerência de Desenvolvimento Econômico	Inclusão Produtiva
Ação Núcleo de Jovens (até 18 anos)	Assistência, Esporte, cultura, Abastecimento, Direitos e Cidadania	Socialidade
Horta Comunitária	Abastecimento, Educação e Assistência Social	Inclusão Produtiva
Cozinha Pedagógica	Abastecimento	Inclusão Produtiva
Trabalho social – formativo	Gerência de Desenvolvimento Econômico e Assistência Social	Inclusão Produtiva
Negligência e maus-tratos/Violação de direitos	Direitos e Cidadania,, Saúde e assistência Social	Socialidade

FONTE: Pensar BH, 2003. Síntese do autor.

Idosos

AÇÕES	SECRETARIAS TEMÁTICAS	EIXOS
Alfabetização	Educação, Direitos e Cidadania	Educação
Saúde do Idoso	Saúde, Cultura, Esporte, Assistência Social, Abastecimento, Direitos e Cidadania	Saúde
Ação Grupo de Convivência com o Idoso	Assistência, Direitos e Cidadania, Cultura	Socialidade
Assistência Alimentar	Abastecimento, Assistência Social e Saúde	Saúde
Direito à Cidadania (pensão: Violência)	Direitos e Cidadania	Socialidade
Ação Caminhar	Esporte e Saúde	Saúde
Ação Vida Ativa	Esporte e Saúde	Saúde

FONTE: Pensar BH, 2003. Síntese do autor.

Adultos

AÇÃO	SECRETARIAS TEMÁTICAS	EIXOS
Educação de Jovens e Adultos	Educação	Educação
Alfabetização	Educação	Educação
Saúde do Adulto	Saúde, Esporte, Cultura e Abastecimento	Saúde
Saúde da Mulher	Saúde, Assistência Social e Gerência de Desenvolvimento Econômico	Saúde
Formação socioprofissional	Assistência Social e Gerência de Desenvolvimento Econômico	Inclusão Produtiva
Horta Comunitária	Abastecimento, Assistência Social, Educação e Saúde	Inclusão Produtiva

Educação para o consumo	Abastecimento, Saúde, Educação, Direitos e Cidadania	Saúde
Cozinha Pedagógica	Abastecimento e Gerência de Desenvolvimento Econômico	Inclusão Produtiva
Ação Caminhar	Esporte e Saúde	Saúde
Formação de Cooperativas de Trabalho Solidário	Gerência de Desenvolvimento Econômico	Inclusão Produtiva
Trabalho Social - formativo	Gerência de Desenvolvimento Econômico	Inclusão Produtiva
Estímulo ao empreendimento	Gerência de Desenvolvimento Econômico	Inclusão Produtiva

FONTE: Pensar BH, 2003. Síntese do autor.

Todas as faixas etárias

AÇÃO	SECRETARIAS TEMÁTICAS	EIXOS
Atenção Domiciliar, Saúde Mental, Atenção Psicossocial	Saúde	Saúde
Defesa do consumidor, Direitos da Mulher, Direitos Humanos, Assuntos da Comunidade Negra, Apóio à Pessoa Portadora de Deficiência	Direitos e Cidadania	Socialidade
Encontro com a Comunidade	Cultura	Socialidade
Cestão Popular, Cesta Básica/Marmitex, Comboio	Abastecimento	Inclusão Produtiva
Atenção Domiciliar	Assistência	Socialidade

FONTE: Pensar BH, 2003. Síntese do autor.

A leitura dos quadros permite apontar que as ações propostas no desenho não possibilitam inferir se articulação proposta ocorre desde a etapa de formulação. Várias das atividades têm a responsabilidade conjunta das secretarias temáticas envolvidas no Programa, outras são mais específicas e ficam por conta de uma determinada área, o que não significa que na operacionalização não haja o envolvimento das demais secretarias. De qualquer forma, o desenho não demonstra se a construção das propostas foi realizada de forma matricial. Entretanto, nas entrevistas realizadas ficou claro que não o foram. Algumas ações, inclusive, já existiam no município, anteriormente à implementação do Programa, ocorrendo apenas uma reorientação para a área dos projetos pilotos. Como por exemplo: a ampliação de vagas para o ensino infantil, a construção de escolas para educação infantil, a alimentação escolar, a bolsa escola, a horta escolar, a ação esporte esperança, a educação de jovens e adultos, a formação socioprofissional, a horta comunitária, a ação grupo de convivência com o idoso, a ação vida ativa, dentre outros.

Assim, pode-se questionar até que ponto o Programa, quando apresenta suas ações, se orienta pela dimensão da intersectorialidade, ao contrário, se caracterizando apenas pela articulação das políticas públicas dos diversos setores envolvidos. Neste sentido cabe considerar que a intersectorialidade, como salientam Veiga e Carneiro (2005), se diferencia da articulação ou coordenação das ações, uma vez que envolveria alterações nas dinâmicas e processos institucionais e nos conteúdos das políticas setoriais, introduzindo uma perspectiva inovadora no desenho e na abordagem das políticas setoriais e na gestão pública. A intersectorialidade requer mais do que a articulação ou a comunicação entre as diversas secretarias temáticas, ela aponta para uma visão integrada do problema da exclusão, em uma perspectiva que situa a pobreza como um problema coletivo, algo que diz respeito ao conjunto da sociedade e que deve ser coletivamente enfrentado. O desenho do Programa nos seus pressupostos teóricos apresenta estas dimensões da intersectorialidade, porém nas propostas de ações, descritas acima, não possibilita apontar que houve a incorporação das premissas conceituais básicas.

Outra questão que a leitura dos quadros suscita é se as ações propostas atendem todas intervenções prioritárias apontadas pelos eixos básicos do Programa. Com relação ao eixo saúde as atividades propostas conseguem atingir todas ações previstas pela Secretaria Municipal de Saúde. No eixo educação as atividades não atendem as intervenções previstas de tempo integral no ensino infantil e nem a criação do jornal para circular nas escolas e na comunidade. Já no eixo transferência de renda existe a proposta do Bolsa Escola, porém não se tem nenhuma alusão com respeito ao Bolsa Família. Na questão da inclusão produtiva, as atividades não conseguem trabalhar o diagnóstico sobre a oferta e orientação do mercado de trabalho. Por último, no eixo socialidade as ações não atendem às intervenções previstas de acesso às políticas públicas urbanas, dos cursos para lideranças, do ponto de leitura, da vigilância e cuidados com espaços públicos. Pode-se assim, apontar uma relativa limitação das atividades propostas, pois estas não conseguem atingir o que estava previsto nos eixos básicos do BH Cidadania.

De qualquer forma, perseguindo a lógica de articulação intersectorial, a gestão do Programa BH Cidadania se estrutura por meio de órgãos colegiados nos níveis central, regional e local, além de um órgão técnico, com a seguinte composição e atribuições.

COLEGIADO	COMPOSIÇÃO	ATRIBUIÇÕES
Nível Geral/Político Coordenação Geral	Secretaria Municipal de Políticas Sociais; Secretaria de Saúde; Secretaria de Educação; Secretaria Adjunta ⁸ de Abastecimento; Fundação de Cultura; Secretaria Adjunta de Assistência Social; Secretaria Adjunta de Esportes; Coordenadoria dos Direitos da Cidadania; Secretarias de Administração Regional.	- articular no nível político as diretrizes e metas do Programa; - realizar reuniões periódicas de avaliação das diretrizes, ações e metas do Programa.
Nível Regional/Gerencial Coordenação Regional	Secretaria de Administração Regional e as Secretarias Adjuntas de Administração Regional de Serviços Sociais.	- participar das avaliações periódicas no nível político; - articular no nível regional as gerências sociais setoriais e equipes técnicas; - avaliar e monitorar a implementação do programa regional e localmente; - rever as diretrizes das políticas e ações setoriais a partir das especificidades regionais e locais, conjuntamente com o nível técnico.
Nível Local ⁹ Coordenação Local	- equipe de coordenação da rede de serviços que compõe a área.	- avaliar estratégias de atendimento em conjunto com a rede de serviços local e regional; - construir/mobilizar rede de apoio/serviços municipal local/regional para atendimento das famílias-alvo; - acompanhar, em conjunto com a rede de serviços local e de coordenação regional, o indivíduo em cada um dos serviços prestados; - acompanhar a situação da família durante o período de atendimento de seus membros em situação de vulnerabilidade; - construir/disponibilizar informações sistematizadas sobre situação de entrada, permanência e saída dos indivíduos das famílias-alvo; - realizar/participar de reuniões de avaliação das ações em conjunto com as equipes operacionais local e de coordenação regional.
Nível Técnico - Grupo Técnico de Assessoria e Monitoramento	Secretaria de Políticas Sociais e os Representantes das Secretarias Temáticas e das Secretarias Regionais.	- assessorar e monitorar a implementação das ações do Programa nos núcleos implantados; - rever as diretrizes das políticas setoriais dos programas e ações a partir de sua implementação; - definir parâmetros e indicadores de avaliação e monitoramento de cada ação do Programa; - elaborar projeto de expansão do Programa.

Fonte: Pensar BH, 2003. Elaboração do autor.

⁸ As Secretarias Adjuntas equivalem ao segundo grau hierárquico na estrutura administrativa da Prefeitura. Elas possuem a função de assessorar diretamente as Secretarias de primeiro escalão.

⁹ O nível Local são as áreas pilotos escolhidas para implementação do Programa BH Cidadania.

O Programa BH Cidadania apresenta, uma estrutura com quatro órgãos colegiados: o Nível Central que é instância de decisão política que busca estabelecer as diretrizes de ações que devem ser desenvolvidas pelas secretarias temáticas que participam do Programa; o Colegiado de Coordenação Regional que é responsável pela execução do Programa em cada Regional; o Nível Local que é responsável pela mobilização e monitoramento das ações desenvolvidas em cada área piloto; e o Nível Técnico, que é a instância de assessoria e monitoramento do Programa, composto por representantes das secretarias temáticas e administrações regionais.

Cabe destacar a coerência da estrutura colegiada proposta com a diretriz de gestão que se baseia na centralização-descentralização e também com a busca de articulação entre setores e ações. Ou seja, o nível central fica com a responsabilidade de formular e coordenar as ações desenvolvidas, enquanto o nível regional e o local executam estas atividades. Esta estrutura tende a funcionar na medida que se cria um envolvimento entre estes níveis: a formulação de programas pode funcionar quando são concebidos a partir de dados e avaliações dos níveis que estão responsáveis pela implementação, se tomando uma relação sinérgica.

Num primeiro momento, na análise das ações intersetoriais sugere-se a ausência de não reconhecimento das especificidades de cada Regional, dado que as atividades propostas são padronizadas para todos os projetos pilotos do município. Porém, pode-se apontar que se a Coordenação Regional desempenhar suas atividades ela minimiza este problema, já que uma das funções deste grupo de coordenação é avaliar as diretrizes das ações setoriais a partir da realidade local de cada área piloto, ou seja, adequar as atividades de acordo com o contexto de cada comunidade. Assim, na medida que as ações são monitoradas pode-se ampliar os projetos propostos que sejam mais adequados a cada realidade local.

Enfim, percebe-se que apesar de algumas limitações, a proposta de *intersetorialidade* apresenta uma construção coerente com o objetivo do BH Cidadania que é a inclusão social, além de permitir o desenvolvimento de seus objetivos específicos e dos eixos estruturantes do Programa.

b) Territorialidade

Segundo a proposta do Programa BH Cidadania, o princípio de territorialidade está diretamente relacionado à noção de diversidade. Consiste em elaborar o planejamento social após a definição de regiões ou áreas urbanas relevantes, que possuem características geográficas determinadas e certa oferta de bens e serviços (Relatório Conceitual, 2005).

Ao adotar o vetor da territorialidade, o Programa identifica áreas do município nas quais se concentrariam famílias e pessoas com maior nível de exposição a riscos, tornando-as mais vulneráveis, por um lado, às adversidades oriundas do ambiente e, por outro, com menores possibilidades de enfrentar os riscos a que estão expostas. Portanto, vulnerabilidade pode ser entendida como exposição a riscos e baixa capacidade material, simbólica e comportamental de famílias e pessoas para enfrentar e superar desafios com que se defrontam.

De acordo com a lógica do BH Cidadania, a territorialidade é um princípio importante no desenho do Programa. Partindo da idéia de que a inclusão social baseia-se na oferta de serviços e bens públicos a populações mais vulneráveis, o Programa reconhece o espaço como elemento estratégico na formulação de políticas públicas que visem a inclusão social. Tanto que esta noção foi que direcionou a escolha das nove áreas pilotos para implementação do Programa nas Regionais. Cabe salientar que uma das dimensões fundamentais da territorialidade é o reconhecimento das especificidades de cada realidade local. Tanto na formulação das ações da territorialidade, quanto nas atribuições das estruturas colegiadas intersetoriais, o BH Cidadania atinge esta dimensão. Além disso, percebe-se que o conceito sintetiza as principais dimensões apontadas pela literatura, quais sejam: o território evidencia as desigualdades, a busca da inclusão sócio-espacial e o acesso a bens e serviços.

A partir desta percepção, os formuladores do Programa optaram pela definição de nove áreas-piloto onde se iniciou o BH Cidadania. Para fundamentar a escolha das áreas-piloto foram utilizados os seguintes critérios: Índice de Qualidade de Vida Urbana (IQVU-BH), cadastro do Programa BH-Vida (saúde), censo do IBGE de 1996, Índice de Vulnerabilidade Social (IVS), os Indicadores de Risco da Saúde (SMSA/1999) e,

preferencialmente, a existência de plano global específico¹⁰. O IQVU e o IVS foram calculados a partir de indicadores geo-referenciais em oitenta e uma unidades espaciais intra-municipais, previamente estabelecidas pelo planejamento municipal, para servirem como balizadores da distribuição dos recursos públicos municipais. Assim foram escolhidas as áreas-piloto, caracterizadas no quadro a seguir.

REGIONAIS	REGIÃO/BAIRRO	VILA	TOTAL DE FAMÍLIAS
Barreiro	Independência	Independência	698
Centro-Sul	Aglomerado Morro do Papagaio	Santa Rita	478
Leste	Alto Vera Cruz	Cruzeirinho	578
Nordeste	União	Artur de Sá	730
Noroeste	Lagoinha	Vila Senhor dos Passos	641
Norte		Conjunto Felicidade	661
Oeste	Aglomerado Morro das Pedras	São Jorge II e Cascalho	486
Pampulha		Santa Rosa	620
Venda Nova	Jardim Leblon	Apolônia	682

Fonte: Pensar BH, 2003. Síntese do autor.

Um ponto que pode ser questionado é a utilização da exigência de se ter o Plano Global como um dos pressupostos desejáveis para escolha da área-piloto. Uma das características conceituais da territorialidade, como critério para focalização das políticas públicas, é a possibilidade destas estarem próximas dos cidadãos possibilitando captar suas potencialidades e criando espaços para sua mobilização e organização. Desta forma, a população pode participar efetivamente da formulação, implementação e monitoramento das políticas públicas, favorecendo uma maior eficiência e eficácia das mesmas. Porém, o Plano Global pressupõe uma comunidade organizada, ressaltando que o mesmo só pode ser obtido, em Belo Horizonte, através do Orçamento Participativo. Assim, fica a questão de como conciliar a baixa auto-estima dos indivíduos, que prejudicam sua organização e mobilização, com a exigência do Plano Global. Cabe destacar, no entanto, que no estudo de caso escolhido, projeto piloto da Regional Barreiro, este critério não foi respeitado.

¹⁰ Plano Global é um instrumento que traça um diagnóstico urbano detalhado de uma determinada área, além de planejar as operações para o desenvolvimento da mesma.

Ademais, pode-se inferir que os critérios para a escolha das áreas pilotos devem ter gerado alguns problemas e situações que não estavam previstas, além da que foi salientada acima, pois para a expansão do Programa para outras áreas foram definidos novos critérios. De acordo com os formuladores do BH Cidadania, redefinir exigências para escolha das áreas de expansão do Programa é fundamental uma vez que as demandas são elevadas e a capacidade de atendimento é menor. O Documento BH Cidadania (2003), adota os seguintes critérios para esta ampliação:

- perfil de exclusão social: as áreas escolhidas serão aquelas com menores IQVU e IVS (no documento pesquisado não se tem nenhuma referência com relação aos outros indicadores previstos no início do Programa);
- áreas consolidadas: tempo da ocupação e permanência dos indivíduos, além de não poder ser área de risco;
- áreas com infra-estrutura urbana: "Áreas totalmente ou em elevado grau desprovidas de serviços públicos não deverão ser consideradas como elegíveis" (DOCUMENTO BH CIDADANIA, 2003: 32);
- áreas com disponibilidade de espaços físicos adequados às intervenções do Programa;
- expansão do atendimento dos atuais projetos (ao que parece, o que seria uma diretriz é utilizada como um critério);
- a mobilização social, ou seja, com a comunidade apresentando um certo grau de organização (o BH Cidadania não apresenta qual seria o indicador para medir esta organização).

O primeiro critério reforça a escolha de territórios que sejam realmente vulneráveis de acordo com os índices estabelecidos pelo município, os outros introduzem outras dimensões para escolha das áreas. Segundo seus formuladores, o BH Cidadania necessita mapear as áreas mais críticas do município, mas que, simultaneamente, reúnam características mínimas para o desenvolvimento adequado do projeto. A exigência do tempo de permanência procura atender populações que estão com moradias consolidadas, evitando que na medida que se escolham novas áreas se criem incentivos às invasões e ocupações irregulares; além disso, não pode ser área de risco, nas quais pode-se ter intervenções de remoções das famílias. Em síntese, estes novos critérios procuram definir a

implementação do Programa em áreas onde a ocupação está estabilizada e as pessoas formam suas identidades a partir deste território.

A proposta de buscar a inclusão social a partir da disponibilidade de bens e serviços públicos requer a exigência de que as áreas apresentem um mínimo de infraestrutura urbana, pois estes são alguns requisitos necessários para a eficácia e eficiência das ações. Se em uma determinada área não se tem escola ou centro de saúde torna-se problemático desenvolver as ações previstas pelo Programa. Da mesma forma, a questão da disponibilidade de espaços físicos é um pré-requisito, pois na sua formulação o Programa prevê a construção de espaços para o desenvolvimento de algumas de suas ações¹¹. No entanto, este critério tende a ser excludente e não possibilita a utilização de espaços alternativos, como salão de igreja, campos esportivos do entorno, salas disponibilizadas na sede de associações de bairros, dentre outros.

As atuais áreas do BH Cidadania quando da sua implantação foram dimensionadas não pela demanda existente, mas pela capacidade de atendimento do Programa. Assim, a expansão dos projetos atuais busca corrigir este problema. E o que se percebe, a partir das entrevistas realizadas, é que a capacidade de atendimento está muito aquém da demanda, excluindo do Programa as famílias que possuam o mesmo perfil e necessidades das que estão contempladas.

De acordo com o Programa, o critério de mobilização social se justifica na medida que se considera que no seu desenvolvimento a participação da comunidade é fundamental, assim elas necessitam apresentar um certo grau de organização. Portanto, pode-se apontar, a partir da análise deste novo critério, que se por um lado existe um certo consenso de a eficácia de programas sociais dependam em grande parte da adesão da população alvo e a sua organização precede às ações, por outro lado, este critério também exclui aqueles grupos mais vulneráveis que apresentam rompimentos dos laços de solidariedade social. Assim, o critério busca ser mais eficiente e tende a promover maiores impactos, porém possibilita excluir dos programas os mais necessitados dos bens e serviços por ele produzido. Como aconteceu também com a exigência, no primeiro momento, de ser o Plano Global.

¹¹ Espaços para hortas comunitárias e escolares, área ao ar livre para o projeto "Se essa Praça Fosse Minha" que visa a convivência familiar e comunitária, "Casa de Brincar" que é o equipamento que oferece atividades lúdicas para as crianças, Centro da Juventude, o NAF, dentre outros.

c) Descentralização

Para a análise da proposta de descentralização do Programa BH Cidadania é importante retomar a Reforma Administrativa da Prefeitura de Belo Horizonte, realizada em 2000, pois possibilita um melhor entendimento dos seus pressupostos básicos. Segundo os formuladores da Reforma (Pensar BH, 2001), a descentralização deve ser compreendida como um projeto político de gestão, condicionado por proposições jurídicas, reorganização de estruturas administrativas, recrutamento e qualificação de recursos humanos e disponibilidade financeira. Assim, a descentralização proposta, na Reforma Administrativa, busca redefinir a direcionalidade de funcionamento da máquina política e burocrática no sentido de fazê-la funcionar a partir da ponta, onde se dá a interface com o cidadão, de aproximá-la territorialmente dos cidadãos, respeitando a heterogeneidade e complexidade de cada região, suas carências e potencialidades.

Esta inversão implica a proposição de um novo modelo de funcionamento e de gestão do aparato político-administrativo – colegiado e descentralizado – nos níveis central e regional. A descentralização da gestão administrativa e política, dentro desta visão, não se confunde com o processo de esvaziamento das funções do nível central de governo.

As definições e as competências normativas e programáticas, por suas amplitudes, interesses ou impactos regional, não devem ser objeto de descentralização, devendo permanecer como atribuição do nível central. A resolução de muitos problemas de desequilíbrio e desigualdades sociais e urbanas, em nível regional, exige uma visão da realidade mais ampla, principalmente quanto à garantia da equidade e a redistribuição de bens e serviços públicos de qualidade no espaço urbano. O eixo da descentralização é a dimensão executiva do processo de implementação das políticas públicas setoriais. (REFERENCIAL TEÓRICO, 2005: 124).

Desta forma, a institucionalização da reforma administrativa (Pensar BH, 2001) da Prefeitura de Belo Horizonte visa conciliar estruturas territoriais e setoriais de planejamento, constituindo uma estrutura de ação matricial, através de uma lógica de centralização-descentralização onde se combinam a centralização 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.

O conceito clássico de descentralização envolve a idéia de delegação, outorga ou transferência de poder para unidades que ocupem um nível hierárquico menor, capacitando-as com competências e recursos que virtualmente permitirão que sejam mais eficientes e próximas aos usuários. Entre os principais argumentos legitimadores da descentralização estão o reconhecimento da capacidade de as instâncias mais próximas da população identificarem soluções criativas e eficazes para seu adequado atendimento. Como se pode perceber, estas são as premissas que orientaram a lógica da Reforma Administrativa do Município.

Assim, o Programa BH Cidadania incorpora o desenho de descentralização apresentada pela Reforma Administrativa, permitindo a construção de uma estrutura intersetorial e colegiada. Como já foi ressaltada na análise da proposta de intersetorialidade do Programa, a organização do BH Cidadania é formada por quatro níveis que buscam uma hierarquia mais horizontal do que vertical, ou seja, estes níveis são formados por vários setores que participam do Programa resultando numa articulação sinérgica dos gestores e da população alvo envolvidos no processo.

Cabe ressaltar que a descentralização por si só não torna o Estado mais eficiente e eficaz, depende muito da lógica das instituições que estão coordenando o processo. Nessa perspectiva, a Reforma provocou uma mudança no nível central criando as secretarias de coordenação com a função de agregar as setoriais, com a perspectiva de articular melhor as políticas públicas. De outra forma, a implementação passa a ser responsabilidade da estrutura que está mais perto da população, permitindo que a estrutura central se torne mais eficaz na formulação das ações e na busca da sua eficiência. O BH Cidadania se organiza a partir da mesma estratégia, fazendo com que o colegiado central, formado pela Secretaria Municipal de Políticas Sociais, as secretarias temáticas sociais e as Regionais, tenha a função de conceber as atividades. Enquanto os colegiados regionais e locais se responsabilizam pela implementação.

É importante salientar a posição estratégica que ocupam as Secretarias de Administração Regionais Municipais, não somente na lógica do Programa, mas também na proposta de gestão administrativa da Prefeitura de Belo Horizonte. Para implementar uma gestão de proximidade junto à população no que se refere à construção de políticas públicas, as Administrações Regionais necessitam de autonomia suficiente em relação ao

poder central. Como ressalta Santa Rosa (2001), a organização das Secretarias de Administração Regionais Municipais busca garantir a gestão territorializada da prestação de serviços e a equivalência política similar às demais Secretarias de Coordenação Política municipal. A transferência de poder político e institucional para estas instâncias, por meio de aparato técnico, funcional e financeiro próprios, necessários à gestão dos serviços sociais e urbanos, é fator fundamental para maior aproximação das necessidades e à participação dos cidadãos.

Por fim, cabe ressaltar que a proposta de descentralização do Programa, fundamentada na Reforma Administrativa, está em sintonia com a estratégia de reorganizar a estrutura do poder público municipal, tornando-o mais eficaz e criando novas instâncias de poder, além de redefinir as relações com a sociedade. Assim, pode-se apontar que estrutura proposta do Programa vai de encontro com pelo menos três condições que Santa Rosa (2001) salienta como essenciais no processo de descentralização, são elas:

a) a descentralização baseia-se em um projeto político de gestão – o BH Cidadania assimila dimensão na medida que apresenta uma estrutura fundamentada no princípio centralização-descentralização, envolvendo todos os gestores de forma colegiada (hierarquização horizontal);

b) reverte a direção do aparato burocrático, fazendo com que ele funcione no nível local – a lógica da estrutura apresentada dá ênfase no papel a ser desempenhado pelas regionais e propõe um colegiado dos gestores que trabalham nos equipamentos locais (NAF, centros de saúde, escolas), envolvendo um deslocamento de poder, responsabilidades e funções;

c) implantação do princípio da gestão de proximidade – a estrutura prevê a participação da comunidade alvo em todo processo de elaboração e implementação das ações a serem desenvolvidas. Cabe apontar algumas limitações, que serão analisadas a seguir, da proposta de participação do Programa.

d) Participação Cidadã

A participação popular, juntamente com a descentralização, a territorialidade e a intersetorialidade, constitui importante diretriz do Programa BH Cidadania. Segundo Somarriba (2004), os sucessivos governos municipais de Belo Horizonte vêm desenvolvendo, desde de 1993, um conjunto de iniciativas para implantar e consolidar instâncias participativas na administração pública. O Orçamento Participativo tem sido o instrumento mais visível deste tipo de iniciativa, mas o que se tem em vista é a constituição de uma rede de participação popular no município.

Uma referência para se analisar as alterações recentes no âmbito da gestão pública, de acordo com Veiga e Bronzo (2005), encontra respaldo nas concepções de “governo de proximidade” (Blanco e Gomà, 2003), perspectiva que acentua a importância dos governos locais na formulação e provisão de bens e serviços sociais. A emergência da governança, em interpretações mais ousadas, poderia apontar para um outro paradigma de gestão, contrapondo-se às bases de sustentação do governo tradicional.

Dentro do escopo teórico do Programa BH Cidadania, o princípio da participação cidadã consiste em ampliar os mecanismos de inserção da sociedade na formulação, implementação e avaliação das políticas públicas (Relatório Conceitual, 2005). Busca-se, dessa forma, maior transparência dos processos de gestão pública e o estabelecimento de uma nova lógica na definição de prioridades de ação. Seguindo esta lógica, a literatura aponta a necessidade de incorporar a comunidade na discussão de todo o processo de construção e implementação das políticas públicas, para inverter a exclusão social. Além disso, a participação efetiva da população promove o controle social e, conseqüentemente, a solidariedade. Dessa forma, com a participação popular é possível produzir maior eficácia e eficiência das políticas públicas. O que remete a escolha de comunidades mobilizadas como critério para expansão das áreas piloto do Programa.

Na medida que o Programa BH Cidadania incorpora a participação popular, destaca-se a importância do público-alvo na discussão das ações. Como salienta o Programa (Pensar BH, 2004), o desenvolvimento dos novos espaços públicos permitem a participação e empoderamento da comunidade local. A introdução do conceito de redes

possibilita a implementação do Programa numa via de mão dupla entre Estado e sociedade, isto é, a flexibilização dos aparatos do Estado e no empoderamento da sociedade civil.

Assim, segundo os formuladores do BH Cidadania, o que se propõe é a participação da comunidade em todos os passos da implantação e funcionamento do Programa. São quatro as etapas de implementação e consolidação voltadas ao envolvimento e participação das comunidades nas áreas selecionadas: sensibilização e pactuação institucional, sensibilização e pactuação com a comunidade, diagnóstico e propostas, pactuação do Plano de Ação Local.

A etapa de sensibilização e pactuação é realizada através de seminários regionais, reuniões com lideranças locais e treinamento das equipes regionais. Nesses seminários é prevista a participação de todos os órgãos envolvidos direta e indiretamente no Programa, além da presença das equipes de coordenação e técnica dos equipamentos de cada área piloto. O objetivo é o nivelamento de informações sobre o escopo do Programa, a apresentação e discussão das diretrizes gerais da metodologia sugerida, do fluxo de trabalho, da estrutura de gestão e equipe operacional, e da preparação da entrada no campo.

A etapa de sensibilização e pactuação com a comunidade é iniciada através do lançamento do Programa nas áreas-piloto e, também, através de reuniões ampliadas por regional, para a escolha dos representantes para composição dos Grupos de Referência¹². Esta etapa compreende a seguinte metodologia:

- 1 – apresentação do Programa e esclarecimento de dúvidas sobre o mesmo;
- 2 – levantamento das primeiras impressões sobre a realidade social local (o que seria uma análise da conjuntura na área piloto de cada Regional);
- 3 – promoção do processo de indicação/escolha dos representantes que compõem o Grupo de Referência para a construção do Plano de Ação Local.

Para a escolha dos representantes dos Grupos de Referência usam-se os seguintes critérios:

- proporcionalidade territorial com relação ao número de moradores nos territórios trabalhados;
- total máximo de 50 representantes por área-piloto.

¹² O Grupo de Referência que é formado por cerca de 50 representantes escolhidos em reuniões locais, encarregados da mobilização da comunidade, identificar problemas e demandas, monitorar as ações desenvolvidas, participar da avaliação dos resultados.

O objetivo geral do Grupo de Referência é o de constituir coletivamente um diagnóstico da realidade local para, a partir dele, apontar as ações necessárias para resolução dos problemas identificados. Dentro desta lógica o Grupo de Referência possui um papel fundamental, seu funcionamento tende a garantir o controle social e a ampliar as potencialidades de desenvolvimento produtivo e social da comunidade. Na busca de uma nova institucionalidade atribuem-se a cidadãos oriundos de associações voluntárias alguns papéis próprios de agentes do poder administrativo (Pensar BH, 2003). É o caso do Grupo de Referência, criado, como já foi assinalado, como instância de interlocução e de proposição para a implementação da lógica do BH Cidadania. Além da participação no Grupo de Referência, é prevista a participação de dois representantes da comunidade na Comissão Local do Programa.

Porém, apesar desta perspectiva do Grupo de Referência, pode-se apontar um limite no desenho do Programa no que se refere à participação. O BH Cidadania não prevê a participação da comunidade no Colegiado de Coordenação Regional e nem no Colegiado de Coordenação Central. A interlocução da comunidade é feita a partir do Grupo de Referência, que tem como funções mobilizar as famílias, identificar os problemas e desempenhar o monitoramento das ações governamentais. Enquanto o colegiado é que participa do processo de planejamento, implementação e monitoramento das atividades.

Apesar da importância do Grupo de Referência na formulação do Plano de Ação Local, pode-se levantar o questionamento de qual é o espaço para o desenvolvimento deste Plano, dentro da estrutura do Programa, já que as atividades intersetoriais estão propostas e as intervenções prioritárias de cada eixo também. Esta relação das políticas públicas previstas e as demandas levantadas pelos representantes da comunidade local pode ser encaminhada pelo colegiado regional que tem como uma de suas funções adequar as ações setoriais a partir das especificidades locais. Porém, o desenho do Programa não apresenta a possibilidade de se criar outras atividades, pelas secretarias temáticas, para atender cada especificidade da realidade local.

Outra questão a salientar é que corre-se o risco deste grupo ganhar notoriedade e se isolar da comunidade, não conseguindo focalizar a política pública às necessidades reais da população. Se tornando apenas um balcão de demandas na interlocução entre o

poder público e a comunidade, pode contribuir para criar espaços de clientelismo e não de participação efetiva dos cidadãos.

Além disso, pode-se criar uma atitude negativa na população do entorno, que está fora do Programa, em relação aos moradores da área-piloto e, principalmente, um certo distanciamento de outras esferas de participação criadas pelo poder público municipal. Um exemplo claro é a prioridade que os territórios onde estão implantados o Programa têm na disputa de políticas públicas no Orçamento Participativo, uma vez que estas áreas detêm um peso maior na escolha das obras, ou seja, o voto de um indivíduo que está contemplado pelo Programa vale mais que daquele que não está inserido. O que pode significar uma falta de estímulo à participação daqueles que entendem que este é um privilégio, ou pior, uma dívida da Prefeitura.

Como salienta Paugam (2003), as intervenções sociais e urbanas no aglomerado de vilas e favelas contribuiriam não apenas para o enfrentamento da problemática da pobreza e da exclusão social, como também para sua maior integração com a cidade e para a inclusão socioeconômica e sócio-espacial. Contudo, se, em virtude dos critérios de focalização adotados, as intervenções públicas vierem a privilegiar ou concentrar-se em apenas uma área em detrimento das demais, pode-se supor não apenas as melhorias diferenciais geradas pelas intervenções, mas também impactos adversos. Esses impactos podem se traduzir na construção e difusão de representações específicas, de recriação de diferenças, de desqualificação e, mesmo, de estigmatização das demais áreas mais precárias.

Seguindo a formulação do Programa, cabe às Administrações Regionais, através da equipe técnica designada para acompanhamento e assessoria:

1 – realização do primeiro encontro de trabalho para organização e elaboração do plano de trabalho coletivo;

2 – realização de visita monitorada, travessia ou caravana ao território para observação de problemas e “nós críticos”;

3 – realização de oficina de trabalho composta de, no mínimo, três etapas para construção coletiva do Plano de Ação Local:

- a) levantamento dos dados para diagnóstico participativo;
- b) análise dos dados/diagnóstico;

c) construção de Propostas de Soluções para o Plano de Ação Local.

A etapa de Fechamento e Pactuação do Plano de Ação Local culmina com a realização de reuniões no âmbito de cada Regional e comunidades para apresentação, discussão e pactuação do Plano. As reuniões ampliadas objetivam legitimar o plano preliminar e a representação da comunidade no Colegiado de Coordenação Local.

2.3 Síntese da Proposta de Desenho do BH Cidadania

A partir da análise do desenho do BH Cidadania, pode-se dizer que o Programa parte de uma definição de exclusão que envolve os vetores de vulnerabilidades criados pela privação de trabalho e renda. Apesar da sobreposição entre os conceitos de exclusão e de pobreza, pôde-se inferir, a partir da discussão sobre inclusão, que as dimensões mais importantes da exclusão social foram contempladas pelo Programa, quais sejam: geração de trabalho e renda, melhorar a auto-estima, desenvolver a solidariedade, retomada dos direitos sociais e o acesso a uma participação social cidadã.

As políticas de inclusão são definidas a partir do objetivo geral do Programa que é a busca de garantir maior resolutividade e acessibilidade dos bens e serviços públicos à população. Nesse sentido o Programa sintetiza seus objetivos específicos a partir da atuação dos seus cinco eixos estratégicos: direito à saúde, direito à educação, inclusão produtiva, transferência de renda e socialidade. Pode-se afirmar que a formulação atende à idéia de agenda integrada para uma ação pública local inclusiva. No eixo direito à saúde questiona-se que tipo de prioridade as pessoas contempladas pelo Programa terão no sistema que é regulamentado pelo SUS de caráter universal. No setor da educação existe uma prioridade na educação infantil, mas identifica-se a falta de uma integração mais efetiva da escola com a comunidade. O eixo inclusão produtiva busca atuar sob a (re) inserção no mercado de trabalho, mas de uma forma ainda limitada. Na questão de transferência de renda o BII Cidadania concentra-se na Bolsa Família e no Bolsa Escola Municipal. E no eixo da socialidade busca-se atuar com a recuperação da auto-estima e da convivência comunitária.

As atividades propostas têm como base fundamental os princípios nortecedores que são a intersetorialidade, a territorialidade, a descentralização e a participação cidadã.

Com relação a intersectorialidade, o Programa defende uma integração matricial das políticas públicas urbanas e sociais tanto na fase de formulação quanto na execução das atividades. Ressaltando que a lógica prevê ações direcionadas para família e não para os indivíduos. Porém, a partir da leitura das ações intersectoriais propostas, questiona-se que várias delas não partiram de uma articulação matricial, na sua formulação. Além disso, aponta-se como limite a ausência de integração das políticas urbanas no Programa. Ainda pode-se identificar que as atividades não atendem todas as dimensões dos eixos, preconizadas pelo BH Cidadania, na busca da inclusão social, tais como: tempo integral da educação infantil, criação do jornal escolar, o diagnóstico sobre a oferta e orientação do mercado de trabalho, o ponto de leitura, dentre outros.

O arranjo institucional, para execução do Programa, parte de uma lógica intersectorial na sua estrutura. São definidas quatro esferas de execução formadas a partir de colegiados com a participação de todos os setores que fazem parte do Programa. Destaca-se a sintonia entre a perspectiva de gestão administrativa do município com a proposta do BH Cidadania, gestão que se baseia na idéia de centralização-descentralização. Os níveis centrais são responsáveis pela formulação e a coordenação, enquanto os níveis regional e local fazem a execução, construindo uma interação constante entre os órgãos.

A partir da categoria território, como critério de focalização, são identificadas áreas do município nas quais se concentrariam famílias e pessoas com maior nível de exposição a riscos, tornando-as mais vulneráveis às adversidades do ambiente e com menores possibilidades de enfrentá-los. Ressaltando a importância da realidade local para formulação de políticas públicas que respondam as suas especificidades. Na análise dos critérios para escolha das áreas piloto do Programa e dos novos critérios incorporados para a sua expansão, questiona-se a exigência de se ter o Plano Global e de se ter uma comunidade organizada, contrapondo a idéia de que pessoas que enfrentam grandes vulnerabilidades sociais apresentam baixa auto-estima e, conseqüentemente, possuem dificuldades de se organizarem. Porém, como os recursos são escassos e não é possível atingir todas as pessoas vulneráveis, o Programa faz a opção daquelas populações que estão mobilizadas possibilitando maior eficácia no desenvolvimento das políticas públicas, em detrimento das comunidades que mais necessitariam destas ações.

A participação é prevista em todo processo de desenvolvimento do BH Cidadania, a partir dos quatro passos propostos para a implementação do Programa. Assim, aponta-se que a perspectiva do BH Cidadania atinge as principais dimensões da participação que são o controle social, promoção da solidariedade comunitária e a cooperação entre os indivíduos, contribuindo para os objetivos da participação que são a eficiência e eficácia das políticas públicas. Porém, a participação da comunidade não ocorre nos colegiados dos níveis central e regional, ficando restrita à representação no colegiado local e ao Grupo de Referência. Questiona-se também a possibilidade do Grupo de Referência ganhar um maior destaque e se afastar da comunidade, além da possibilidade do Programa criar mais um estigma em a relação à comunidade contemplada.

Cabe ressaltar, mais uma vez, que apesar dos limites e questionamentos apontados o Programa BH Cidadania, este apresenta uma formulação bastante coerente com seus objetivos traçados, ou seja, na busca da inclusão social desenvolve-se uma série de mecanismos que atendam todas as principais dimensões da exclusão social. O Programa adota uma nova forma de gestão, redirecionando suas ações para uma aproximação mais efetiva com a população, além de reconhecer claramente a importância de ações intersetoriais. Da focalização das políticas públicas no território e na descentralização como estratégia para desenvolver ações que visem minimizar as carências das populações mais pobres.

CAPÍTULO III

O PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DO BH CIDADANIA

A proposta deste capítulo é fazer uma análise do processo de implementação do Programa BH Cidadania, na perspectiva de avaliar se o Programa está sendo implementado a partir do desenho proposto, no que concerne aos seus princípios norteadores: intersectorialidade, territorialidade, descentralização e participação cidadã. Neste processo alguns aspectos são fundamentais para explicar o maior ou o menor êxito na implementação de uma política pública, tais como: a adequabilidade do desenho proposto pelo projeto, o grau de compartilhamento dos conceitos estruturantes entre os vários atores envolvidos, a participação dos destinatários, a flexibilidade da equipe técnica e os conflitos políticos.

Para tanto algumas questões são importantes para orientar a análise:

- como foi o processo de implementação na área piloto escolhida para análise?
- quais os critérios adotados para implementação das atividades propostas?
- como o arranjo institucional funciona na prática e em que medida ele possibilita o alcance dos objetivos do Programa?
- como foi considerada a categoria território na implementação do BH Cidadania?
- como se construiu a participação popular na implementação do Programa?

A unidade de análise escolhida foi o projeto piloto da Secretaria de Administração Regional Municipal Barreiro. A escolha desta Regional decorre do fato da mesma ter sido considerada, à época da formulação deste projeto de pesquisa, como tendo uma das experiências com o Programa mais consolidadas na cidade. Este era o comentário informal dentro da antiga Secretaria Municipal de Coordenação de Políticas Sociais (SCOMPS), além da avaliação inferida no relatório de Magalhães (2004)¹ que aponta esta experiência piloto como uma das mais avançadas na cidade.

¹ Este relatório teve como objetivo estudar o processo de implementação do Programa BH Cidadania, desde sua implementação em meados de 2002 até março de 2004.

Para tanto, o capítulo está organizado da seguinte forma. Na primeira seção é feita uma reconstituição histórica da implementação na área piloto. Em seguida é analisada a implementação a partir dos princípios norteadores do Programa, tendo como fontes relatórios e entrevistas realizadas com amostra de técnicos e gestores que participaram e participam do Programa BH Cidadania, além de duas pessoas da comunidade que são contempladas pelo Programa. O objetivo das entrevistas, além de compreender as ações implementadas pelo Programa e o processo de implementação, foi identificar a concepção e prática dos princípios norteadores na perspectiva dos atores envolvidos no processo de implementação, particularmente no que se refere à integração dos mesmos.

3.1 Implementação do BH Cidadania no Barreiro: Breve Histórico

De acordo com o documento “Passos para Implementação do BH Cidadania no Âmbito dos Territórios – Pilotos” (2002), os formuladores orientaram que a primeira etapa para a implementação do Programa era a realização de um seminário regional, no âmbito de cada Regional, com a participação de todos os órgãos envolvidos direta e indiretamente², além da presença das equipes de coordenação (local e regional) e técnica dos equipamentos de referência para a área piloto. Cabendo, assim, à Regional nivelar informações sobre o escopo do BH Cidadania, apresentar o diagnóstico com principais indicadores da área escolhida como piloto, apresentar e discutir as diretrizes gerais da metodologia sugerida e discutir os fluxos de trabalho e a estrutura de gestão da proposta.

Além disso, orientou-se para a realização de uma reunião com a participação de todas as lideranças formais e informais e atores sociais de relevância em cada Regional com o objetivo principal de apresentar o BH Cidadania e discutir os passos fundamentais para sua implementação na comunidade. Simultaneamente a esta atividade, o documento orientou para a realização de uma oficina de trabalho visando o treinamento das equipes técnicas para a condução do processo de construção do Plano de Ação Local.

² O documento define que os setores envolvidos diretamente são as Gerências ligadas às políticas sociais e os indiretos são aquelas ligadas às políticas urbanas.

A segunda etapa da implementação, orientada pelo documento, é a realização de um evento de lançamento do Programa na área piloto para apresentar a comunidade o BH Cidadania. Em seguida, seriam feitas reuniões ampliadas com os moradores residentes nas áreas pilotos para apresentar e esclarecer dúvidas sobre o Programa, levantar as primeiras impressões sobre a realidade local, promover a escolha dos representantes para compor o Grupo de Referência para elaboração do Plano de Ação Local.

A construção do Plano de Ação Local seria a terceira etapa proposta. O Grupo de Referência, neste momento, deve desenvolver coletivamente um diagnóstico do local onde moram e definir as propostas de atuação. A quarta etapa é a pactuação do Plano de Ação Local a ser executado, momento em que as propostas seriam analisadas pelas instâncias institucionais da prefeitura, assim como pela comunidade contemplada pelo Programa.

Pode-se sintetizar o processo proposto da seguinte forma:

1º Passo - Pactuação Institucional: buscar a articulação entre os diversos atores envolvidos da estrutura da Prefeitura com vistas à apropriação dos conceitos e diretrizes do Programa, além da apresentação e convencimento da importância do mesmo para as lideranças comunitárias;

2º Passo - Pactuação com a comunidade: apresentar o BH Cidadania e fazer seu lançamento envolvendo a comunidade desde o primeiro momento de sua implementação;

3º Passo - Construção do Plano de Ação Local – montagem do Grupo de Referência para se efetivar o diagnóstico, a análise dos dados, a seleção de prioridades e as soluções para os problemas encontrados;

4º Passo - Pactuação do Plano de Ação Local – destaca-se a importância da incorporação do Plano pelos setores envolvidos institucionalmente, além da aprovação da comunidade que se encontra na área piloto.

Na Secretaria de Administração Regional Municipal Barreiro o processo de implementação iniciou-se com a escolha da área piloto. O território escolhido foi na Unidade de Planejamento (UP)³ Jatobá, considerando os seguintes critérios apontados no Relatório Estatístico das Áreas para Implantação do Projeto BH Cidadania (2001):

³ As Unidades de Planejamento constam do Plano Diretor da Cidade desde de 1993. Foram definidas a partir dos seguintes critérios: os limites das Administrações Regionais, as grandes barreiras físicas, o padrão de ocupação do solo e a continuidade da ocupação (Pensar BH, 2002).

- Índice de Qualidade de Vida Urbana (IQVU) igual a 0,410, ocupando 60º lugar entre as 81 Unidades de Planejamento existentes em BH e pertencendo à Classe V⁴ dentre as seis Classes adotadas;
- Índice de Vulnerabilidade Social (IVS) igual a 0,64 incluído na primeira dentre as cinco Classes adotadas;
- Maior concentração de áreas com risco de saúde para a população residente, classificadas como “risco elevado” e “muito elevado”, segundo indicadores desenvolvidos pela Secretaria Municipal de Saúde em 1998⁵;
- Por conter áreas que demonstram forte identidade e significado para a população do Barreiro.

Em seguida foram escolhidas quatro áreas para implantação do Programa, dentro da UP Jatobá: Vila Mangueiras, Bairro Independência, Vila Pinho e Bairro Santa Cecília. Após os primeiros estudos realizados pelos técnicos da Regional (Relatório Estatístico das Áreas para Implantação do Projeto BH Cidadania, 2001), foram identificadas onze micro regiões onde poderia ser desenvolvido o Programa. Para isso, foram considerados outros critérios, além dos previstos pelo Programa:

- As regiões escolhidas deveriam coincidir com um ou mais setores censitários;
- Os setores censitários escolhidos deveriam apresentar, segundo o censo de 1996, uma população próxima ao total estipulado para o Programa, isto é, aproximadamente 500 famílias;
- Carência da população residente (o Relatório não faz nenhuma menção se este critério tem relação com o IQVU e IVS);
- Infra-estrutura de apoio para realização do Programa (centros de saúde, escolas, entidades assistenciais, associações existentes, etc.).

Após análise, foi escolhida pela Administração Regional Barreiro a Vila Independência para ser o local de implementação do piloto do Programa. A parte da Vila Independência indicada para a implantação caracteriza-se por uma ocupação muito antiga, mais de trinta anos, e bastante consolidada. Possui 698 famílias e uma população

⁴ A divisão de classes do IQVU baseia-se nos serviços que são representados através de informações numéricas georeferenciadas que traduzam a quantidade e a qualidade da oferta dos mesmos em cada variável. Assim quanto menor o IQVU pior é a qualidade de vida da população. (Pensar BH, 2002).

⁵ Para caracterizar a população segundo o risco de saúde que está submetida, foram utilizados dados epidemiológicos e sócio-econômicos: mortalidade infantil, mortalidade neonatal, mortalidade pós-neonatal, mortalidade proporcional por desnutrição, infecções parasitárias e respiratórias em menores de 5 anos, renda média do chefe de família, proporção de nascidos com critérios de risco (baixo peso, mãe adolescente, mãe analfabeta), mortalidade geral e proporcional por causas externas.

de 2.669 habitantes. Este processo de levantamento de dados e a escolha da área piloto para o Programa foram realizados durante o primeiro semestre de 2002.

Após a escolha da área piloto para implementação do BH Cidadania, seguiram-se várias ações para sua viabilização. Inicialmente, implantou-se o Núcleo de Apoio à Família (NAF) e realizou-se um evento para marcar o início do Programa na comunidade denominado de “Abre Alas”, em agosto de 2002. Para tanto, foram realizadas várias reuniões com a comunidade para apresentar o Programa e para a escolha dos representantes do Grupo de Referência com dois representantes de cada rua da área piloto. Este processo visou a mobilização da comunidade com objetivo de estimular a sua participação no processo de implementação do BH Cidadania, promovendo um maior conhecimento do programa e, conseqüentemente, uma apropriação deste enquanto espaço de discussão e produção em comum.

Pode-se apontar que no processo desenvolvido pela Regional Barreiro não houve a pactuação institucional na etapa inicial da implantação do Programa, não acontecendo o seminário Regional previsto na formulação. De acordo com diversas entrevistas realizadas, o Programa veio elaborado pela Secretaria Municipal da Coordenação de Política Social (SCOMPS), sem se criar oportunidade de discussões entre os gestores responsáveis pela implementação, inviabilizando, no seu momento inicial, uma efetiva incorporação dos conceitos e diretrizes do Programa. Pelos depoimentos, foi bastante confusa a tentativa de envolver os diversos setores para implementação da proposta. O que foi possível identificar, a partir dos relatórios é que, de fato, esta articulação não aconteceu e o processo ficou sob a responsabilidade exclusiva da Gerência de Assistência Social, em função da implantação do Núcleo de Apoio à Família (NAF) que foi o único equipamento novo a ser instalado pelo Programa. Cabe ressaltar que as escolas, centros de saúde e campos de futebol já existiam na área piloto.

Apesar de não terem sido encontrados registros em nenhum documento e nem em relatórios, as pessoas entrevistadas ressaltam que houve uma mobilização da comunidade para a apresentação do Programa e para a construção do pacto com a população. Em decorrência, se conseguiu criar o Grupo de Referência com dois representantes de cada rua da área do projeto piloto, o qual participou da inauguração do NAF e do lançamento do BH Cidadania.

Em novembro de 2002, foi elaborado o Plano de Ação Local que partiu da discussão com a comunidade a fim de definir as macro propostas de atuação do BH

Cidadania. Segundo o “Plano de Ação Local: Programa BH Cidadania” (2002), foi discutido o diagnóstico dos eixos Educação, Saúde, Inclusão Produtiva, Transferência de Renda e Socialidade. Posteriormente, elaborou-se o mapa de soluções do ponto de vista dos moradores. Em cada um dos eixos propostos foram enfatizados os cinco problemas de maior importância pelos representantes da comunidade, com destaque aos dois prioritários e, posteriormente, apontadas as soluções. Este processo foi feito em cinco reuniões e um seminário final. Os quadros a seguir sintetizam o Plano de Ação Local da área piloto da Regional Barreiro.

EDUCAÇÃO

PROBLEMAS	PRIORIDADES
01 – Não atendimento da educação para jovens e adultos na região	1ª - Falta de vagas no ensino infantil
02 – Falta de oportunidades para o jovem no ensino profissionalizante	2ª - Não atendimento da educação para jovens e adultos na região
03 – Falta de vagas no ensino fundamental noturno	
04 – A escola plural não propicia aprendizado do aluno	
05 – Falta de vagas no ensino infantil	

Fonte: Plano de Ação Local – Programa BH Cidadania, 2002. Elaboração do autor.

RESPONSABILIDADES	SOLUÇÕES DA 1ª PRIORIDADE	SOLUÇÕES DA 2ª PRIORIDADE
Poder Público	- articular com a comunidade o levantamento sistematizado da demanda existente; - criar alternativas para o atendimento; - municipalizar e construir creches.	- ampliação das escolas; - reestruturação dos horários; - divulgar demanda apontada; - divulgar os programas existentes; - criar espaços públicos para atender a demanda existente.
Comunidade	- fazer o levantamento da demanda.	- participar das plenárias deliberativas; - organizar e apontar a demanda existente.
Morador	- participar e mobilizar-se.	- acessar as informações legais; - flexibilizar o local da escola do filho.

Fonte: Plano de Ação Local – Programa BH Cidadania, 2002. Elaboração do autor.

SAÚDE

PROBLEMAS	PRIORIDADES
01 – Demanda maior que a capacidade de atendimento	1ª - Falta de consultas e exames especializados
02 – Falta de medicamentos	2ª - Demanda maior que a capacidade de atendimento
03 – Falta de consultas e exames especializados	
04 – Falta ação nos problemas levantados nas visitas feitas pelos agentes de saúde	
05 – Necessidade de melhor alimentação para a população (Saúde Preventiva)	

Fonte: Plano de Ação Local – Programa BH Cidadania, 2002. Elaboração do autor.

RESPONSABILIDADE	SOLUÇÕES DA 1ª PRIORIDADE	SOLUÇÕES DA 2ª PRIORIDADE
Poder Público	- ceder informações mais claras; - aumentar o número de médicos especializados; - regionalizar o atendimento especializado; - intensificar as ações preventivas.	- aumentar o Centro de Saúde; - otimizar o atendimento médico; - melhorar as informações a serem repassadas para comunidade; - implantar efetivamente o programa de visitas domiciliares.
Comunidade	- divulgar as dificuldades nos atendimentos.	- organizar as pessoas para conseguir melhorias no Centro de Saúde e no atendimento; - ser multiplicador das informações.
Morador	- fazer prevenção; - ficar atento às datas agendadas.	- otimizar as idas ao Centro de Saúde; - melhorar as condições pessoais e de moradia.

Fonte: Plano de Ação Local – Programa BH Cidadania, 2002. Elaboração do autor.

SOCIALIDADE

PROBLEMAS	PRIORIDADES
01 – Falta de uma quadra coberta para comunidade	1ª - Falta de comunicação entre as pessoas
02 – Espaço existente inadequado	2ª - Recuperação dos espaços e equipamentos públicos existente
03 – Falta de divulgação dos eventos	
04 – Falta de comunicação entre as pessoas	
05 – Falta de lazer	

Fonte: Plano de Ação Local – Programa BH Cidadania, 2002. Elaboração do autor.

RESPONSABILIDADE	SOLUÇÕES PARA 1ª PRIORIDADE	SOLUÇÕES PARA 2ª PRIORIDADE
Poder Público	- fomentar rede de apoio na comunidade para melhor	- construção de uma quadra coberta para comunidade.

	divulgação; - criar informativos.	
Comunidade	- criar o jornal da comunidade/criar rádio comunitária; - ampliar a divulgação ao informativo Esporte Recreativo Universal com informações do BH Cidadania; - utilizar as 3 rádios comunitárias já existentes para divulgar eventos; - utilizar os espaços públicos já existentes para divulgar informações.	- participar na definição dos critérios de utilização.
Morador	- ter compromisso de divulgar as informações corretas com determinação.	Preservar os espaços existentes na comunidade.

Fonte: Plano de Ação Local – Programa BH Cidadania, 2002. Elaboração do autor.

INCLUSÃO PRODUTIVA

PROBLEMAS	PRIORIDADES
01 – Falta de incentivo a novos produtores e sua organização (cooperativas)	1ª - Falta de incentivo a novos produtores e sua organização (cooperativas)
02 – Falta de incentivo financeiro pós-qualificação profissional (capital inicial)	2ª - Falta de incentivo financeiro pós-qualificação profissional (capital inicial)
03 - Falta orientação profissional aos jovens	
04 – Poucas vagas para qualificação profissional para jovens e adultos	
05 – Falta de postos de trabalho	

Fonte: Plano de Ação Local – Programa BH Cidadania, 2002. Elaboração do autor.

RESPONSABILIDADE	SOLUÇÕES PARA 1ª PRIORIDADE	SOLUÇÕES PARA 2ª PRIORIDADE
Poder Público	- fomentar a capacitação do grupo de apoio; - pesquisar junto a comunidade ramos de investimentos produtivos; - otimizar feiras já existentes; - apoiar grupos de produção; - divulgar a prestação de serviços da comunidade; - promover a qualificação profissional dos grupos de produção.	- elaborar projetos de complementariedade à qualificação (incentivo); - material básico para iniciar a produção; - divulgar os critérios de financiamento da PBH para o empreendedorismo popular.
Comunidade	- formar grupos de apoio para comunidade; - divulgar a prestação de serviços da comunidade.	- organizar e elaborar uma proposta de trabalho para captação de recursos.
Morador	- valorizar os produtos de sua região;	- participar da elaboração dos projetos destinados à

- divulgar os produtos.	comunidade.
-------------------------	-------------

Fonte: Plano de Ação Local – Programa BH Cidadania, 2002. Elaboração do autor.

TRANSFERÊNCIA DE RENDA

PROBLEMAS	PRIORIDADES
01 – Poucas vagas no Núcleo Jovem	1ª - Falta clareza nos critérios para inclusão no Bolsa Escola
02 – Falta de informações sobre benefícios sociais	2ª - Ausência de outros benefícios sociais para famílias em risco social e pessoal
03 – Falta clareza nos critérios para inclusão no Bolsa Escola	
04 – Per capita do BPC é muito baixa	
05 – Ausência de outros benefícios sociais para famílias em risco social e pessoal	

Fonte: Plano de Ação Local – Programa BH Cidadania, 2002. Elaboração do autor.

RESPONSABILIDADE	SOLUÇÕES PARA 1ª PRIORIDADE	SOLUÇÕES PARA 2ª PRIORIDADE
Poder Público	- promover espaços para discussão do programa.	- diagnosticar a população que necessita destes projetos; - estudar os projetos na comunidade.
Comunidade	- conhecer e discutir os critérios com o poder público.	- atender os chamados do poder público para os cadastramentos dos programas sociais.
Morador	- ter uma participação efetiva.	- participar e conhecer.

Fonte: Plano de Ação Local – Programa BH Cidadania, 2002. Elaboração do autor.

O que se pode apontar é que foi feito o terceiro passo: realizou-se a elaboração do Plano de Ação Local com a participação da comunidade por meio do Grupo de Referência. Segundo o Relatório de Atividades (2003), houve uma presença média de 40 pessoas da comunidade, ressaltando que o Grupo de Referência tinha 54 pessoas. As entrevistas com representantes da comunidade salientam a importância da participação popular e o alto nível de mobilização da comunidade em torno da construção do Plano. Porém, a participação de certos setores do poder público não aconteceu: nem a Gerência Regional de Educação e nem a Gerência Regional de Saúde participaram do processo.

O quadro, a seguir, apresenta as ações que foram desenvolvidas pelo Programa no período de setembro de 2002 a dezembro de 2005, ressaltando que ele é uma síntese das atividades identificadas em relatórios. Além disso, o quadro distingue

as ações que foram desenvolvidas especificamente para o Programa e aquelas que foram incorporadas ao BH Cidadania.

AÇÕES	EIXO	ESPECÍFICA PARA O PROGRAMA
Programa Agente Jovem	Socialidade e Transferência de Renda	Não
Oficinas de Esportes	Socialidade	Não
Formação do Grupo de Referência	Socialidade (participação)	Sim
Cursos de Qualificação ⁶	Inclusão Produtiva	Não
CENAFOCO ⁷	Socialidade (participação)	Sim
Bolsa Escola Municipal	Transferência de Renda	Não
Oficinas de Cultura ⁸	Socialidade	Não
Projeto Guernica ⁹	Socialidade	Não
Grupo de Mulheres	Socialidade	Sim
Centro da Juventude	Socialidade	Sim
Educação de Jovens e Adultos (EJA)	Educação	Não
Acompanhamento sistemático das famílias com maiores riscos sociais	Socialidade	Sim
Oficina para capacitação de multiplicadores para inclusão de pessoas com deficiência	Socialidade	Sim
Horta Comunitária	Inclusão Produtiva	Não
Grupo de Terceira Idade	Socialidade	Não
Grupo Produtivo	Inclusão Produtiva	Não
Oficinas de Artesanato	Inclusão Produtiva	Não

Fonte: Relatórios de Atividades do NAF, da Gerência de Educação e do Distrito Sanitário, 2002, 2003, 2004, 2005 e até março de 2006. Elaboração do autor.

No ano de 2006, a equipe técnica local evidenciou algumas dificuldades para o desenvolvimento dos trabalhos, dentre elas destacam-se: dificuldade em conciliar as agendas frente ao grande número de atividades internas e externas; necessidade de responder com mais efetividade e eficácia às demandas da comunidade; dificuldade na obtenção de retornos de atendimento tanto das famílias quanto dos serviços em que estas são encaminhadas; fragmentação das ações dentro do sistema da Assistência

⁶ Foram realizados os seguintes cursos: Arte Culinária, Mecânica de autos, Produção de vídeos educativos, Tecnologia Mecânica, Atendente de Comércio, Atendente de escritório, Limpeza Domiciliar, Limpeza Hospitalar, Estoquista, Balconista de Lanchonete, Confecção de Bijouterias, Iniciação em técnicas em cozinha, Iniciação em técnicas de garçom, Office Boy, Pedreiro de Alvenaria e Pedreiro de Acabamento.

⁷ É um curso capacitação de lideranças comunitárias com os seguintes temas: direito da cidadania, articulação comunitária, formação de liderança, organização social, entre outros.

⁸ Foram dadas oficinas sobre: Artes Plásticas, Audiovisual, Música, Circo e Dança, Banco em Tampinhas e Mosaico em Cerâmica.

⁹ O projeto trabalha várias oficinas com o Grafite.

Social; fragilidade na constituição de uma rede social de serviços; demandas crescentes e ausência de oferta no campo da inclusão produtiva e geração de trabalho e renda.

O quadro abaixo apresenta uma comparação entre as atividades realizadas com o Plano de Ação Local Proposto.

Plano de Ação Local Problemas Levantados	Soluções Dadas	Demandas Reprimidas
Educação: - falta de vagas no Ensino Infantil; - não atendimento da educação de jovens e adultos.	- abertura de 10 turmas de Educação de Jovens e Adultos, em escolas da região.	- Educação Infantil.
Saúde: - falta de consultas e exames especializados; - demanda maior que a capacidade de atendimento.	- Nada realizado	- mantém os mesmos problemas.
Socialidade: - falta de comunicação entre as pessoas; - recuperação dos espaços e equipamentos públicos existentes para esportes e lazer	- grupo de apoiadores aos trabalhos do NAF: fomento a rede de apoio; - Praça Jerimum, área de convivência; - oficinas de esportes.	- criar informativos; - recuperação dos espaços existentes.
Inclusão Produtiva: - falta de incentivo a novos produtores e sua organização; - falta de incentivo financeiro pós qualificação profissional.	- indicação de 22 jovens para o 1º Emprego; - cursos de qualificação profissional; - associação comunitária dos recicladores; - 04 cooperativas na área piloto.	- Novas cooperativas.
Transferência de Renda: - falta clareza dos critérios do Bolsa Escola; - ausência de outros benefícios sociais.	- Plantão mensal e reuniões com a comunidade para informações sobre os programas sociais; - inclusão de famílias no Bolsa Família.	

Fonte: Relatórios de Atividades do NAF, da Gerência de Educação e do Distrito Sanitário, 2004. Elaboração do autor.

A partir da leitura dos quadros pode-se perceber que as ações relativas ao eixo socialidade foram as com maior êxito no processo de implementação, conseguindo desenvolver várias atividades que, inclusive, foram além das necessidades apontadas. No eixo educação foram desenvolvidas atividades no sentido de atender a demanda de Educação para Jovens e Adultos, porém não houve avanços, até o momento, com relação à educação infantil e nem em outros setores ligados a esta área. O eixo inclusão produtiva conseguiu ter ações em relação ao cooperativismo e associativismo, apesar de

ainda existir demandas para criação de novas cooperativas; além disso, este eixo fez alguns encaminhamentos para a inserção no mercado de trabalho formal. Segundo os relatórios, 23 pessoas conseguiram emprego formal. Mas, de qualquer forma, houve uma quantidade muito maior de ações desse eixo em relação a qualificação profissional, enquanto que o Plano de Ação Local prioriza atividades para o que fazer pós-formação. O eixo transferência de renda conseguiu desenvolver ações que supriram as demandas levantadas, como previstas no Plano, ou seja, orientação e esclarecimento dos programas sociais, além da inserção das famílias, que atendem os critérios estabelecidos, no Programa Bolsa Escola Municipal e no Programa Bolsa Família.

O eixo direito à saúde não conseguiu desenvolver nenhuma ação em relação ao Plano e as atividades demonstram que o setor apenas continuou fazendo o atendimento que já existia antes da implementação do Programa. Pode-se justificar que as ações não foram desenvolvidas porque dependiam de uma estrutura maior do que a capacidade de enfrentamento que o centro de saúde local teria no momento; por exemplo, a falta de médicos tem relação com as negociações e remunerações do mercado de trabalho que ultrapassam o âmbito do centro de saúde e da Gerência Regional de Saúde. De qualquer forma cabe salientar que, segundo os entrevistados, os técnicos do setor de saúde não participaram de nenhuma das atividades propostas com relação ao BH Cidadania, até o momento (agosto de 2006). Apenas para exemplificar, na oficina de capacitação para inserção de portadores de deficiência, o Núcleo de Apoio à Família (NAF) teve que convidar um Psicólogo de outra região da cidade porque a Gerência Regional de Saúde não conseguiu disponibilizar nenhum profissional.

As causas e conseqüências deste processo tendem a ficar esclarecidas na análise que será feita a seguir sobre a implementação dos princípios norteadores do Programa.

3.2 Processo de Implementação: A Intersetorialidade

O desenho do Programa o BH Cidadania define a intersetorialidade como sendo a “integração matricial das políticas urbanas e sociais nas fases de formulação, execução e monitoramento” (Pensar BH, 2003). Na sua formulação, o Programa salienta que este conceito é fundamental para superar a fragmentação das políticas públicas e que implica uma nova forma de gestão do poder público municipal. As ações

definidas como sendo intersetoriais pelo Programa demonstram que as atividades buscam a articulação não só entre as secretarias temáticas envolvidas no processo, como também trabalhar os cinco eixos básicos do Programa (Educação, Saúde, Socialidade, Transferência de Renda e Inclusão Produtiva).

Porém, o que se pode apontar no processo de implementação do Programa na área piloto da Regional Barreiro é que a maioria das ações integradas previstas não foram implementadas. Das 53 atividades intersectoriais propostas, a partir dos eixos do Programa orientados por faixa etária, somente 20 ações foram implementadas, ressaltando que quase a metade destas já eram ações desenvolvidas pelas diversas políticas públicas para o município como um todo. O quadro apresentado anteriormente, que relaciona as atividades específicas desenvolvidas para o BH Cidadania, permite identificar que das 17 ações apontadas 11 já eram realizadas no âmbito municipal pela secretarias setoriais. Por exemplo, a alimentação escolar para o ensino fundamental, o Programa Bolsa Escola Municipal, a Ação Esporte Esperança, a Formação socioprofissional, etc.

Destaca-se, no caso da área piloto no Barreiro, a ausência da participação efetiva dos setores da Saúde e da Educação no desenvolvimento das ações. Há uma dificuldade muito grande destas duas políticas públicas para se envolverem diretamente na construção do Programa. Baseando-se no Plano de Ação Local, a única ação da Educação foi ampliar o número de salas para atender o Programa de Educação de Jovens e Adultos, e o setor de Saúde não conseguiu concretizar nada além do que já vinha realizando, antes da implementação do Programa. Em entrevista com a Gerente Regional de Saúde, à época da implementação do BH Cidadania, foi destacada a dificuldade de convencer os profissionais da área a participarem e desenvolverem ações do Programa. Apesar do relato não justificar tal atitude, pode-se inferir que os setores da Saúde e Educação apresentam maiores dificuldades para reverter a lógica setorial e construir ações integradas, o que pode ser explicado, em alguma medida, pelo maior grau de consolidação dessas políticas e da estruturação de seus marcos institucionais.

Nos passos desenvolvidos pela Regional Barreiro para implementação do Programa, é possível detectar que houve dificuldades para se construir a pactuação institucional, impossibilitando que os atores incorporassem de fato os pressupostos e diretrizes do BH Cidadania. Dessa forma, se o grupo técnico e os participantes dos colegiados regional e local não têm clareza dos conceitos básicos estruturantes do Programa, é de se esperar que ocorram problemas concretos na operacionalização do

mesmo. Como destacam Carneiro e Veiga (2004), um dos fatores que podem afetar negativamente a implementação de uma política pública são as imprecisões e ambigüidades de conceitos estruturantes de um programa.

As entrevistas com os gestores ressaltam este problema, ao apontarem que não existe um entendimento comum do conceito de intersetorialidade entre eles, tanto da sua concepção teórica, quanto da sua implementação na prática. As concepções variam, por exemplo, entre disponibilizar serviços exclusivos para a área piloto, reunir todos juntos para discutir a situação das famílias que estão sendo atendidas por cada uma das secretarias envolvidas, definir um setor responsável para fazer os encaminhamentos para cada secretaria, discutir juntos os problemas da comunidade e cada secretaria faz o que puder para ajudar, dentre outras. Conforme é destacado, na entrevista com a Gerência Regional de Educação, a definição ainda está muito diluída e é um processo em construção. Assim, é possível apontar uma grande ambigüidade deste conceito na percepção dos gestores envolvidos, não havendo uma sintonia entre os coordenadores do nível central do Programa e os técnicos de cada setor que estão no atendimento cotidiano da população.

Pode-se apontar que um fator que contribui para essa situação, como foi salientado por todas as pessoas entrevistadas, é o fato de que o BH Cidadania foi desenhado “de cima para baixo”. Não houve um processo amplo de debates para que as secretarias temáticas e as regionais envolvidas se apropriassem das bases teóricas do Programa e pudessem juntas desenvolver suas ações. O Programa foi desenvolvido para atuar em conformidade com o modelo administrativo da Prefeitura de Belo Horizonte, institucionalizado em dezembro de 2002, e ele foi apresentado em uma reunião ampliada para vários setores da Prefeitura e, em seguida, dadas às diretrizes para sua implementação. Porém cabe salientar que, após o processo de implantação, a Prefeitura de Belo Horizonte realizou vários ciclos de debates com objetivo de construir um espaço para que os gestores públicos pudessem se apropriar dos conceitos estruturantes do Programa, porém pode-se inferir, a partir das entrevistas, que estas discussões não foram reproduzidas, de forma mais sistemática, na Regional e na área piloto.

Além dessa ausência de pactuação por ocasião da implantação do Programa, de acordo com as entrevistas com integrantes do Grupo Técnico, é possível apontar que outro fator que prejudica as ações intersetoriais são que elas “chegam prontas”, diretas das secretarias temáticas sem passar por qualquer discussão prévia nos fóruns que estão estabelecidos. Assim, pode-se apontar que existem discrepâncias entre o que está

previsto no desenho do programa e seu processo de implementação. Na sua formulação, o Programa propõe várias ações intersetoriais e o que se percebe é que algumas ações desenvolvidas na área piloto já aconteciam antes do Programa na cidade e outras são definidas previamente pelas secretarias temáticas sem qualquer discussão em fóruns intersetoriais.

Uma das conseqüências deste processo foi que a responsabilidade pela integração das ações desenvolvidas na área piloto ficaram concentradas no Núcleo de Apoio à Família (NAF). Assim, pode-se perceber uma certa identificação existente entre o BH Cidadania e o equipamento NAF da Assistência Social. Uma das explicações é que o Programa foi implantado simultaneamente com o Núcleo de Apoio à Família (NAF), dado que as escolas já existiam bem como os centros de saúde. Pela não participação efetiva da área da Educação e da Saúde, o NAF ficou sendo a única porta de entrada da comunidade para o Programa. Tanto que nas pesquisas quantitativa e qualitativa, realizada pelo Instituto Vox Populi a pedido da Prefeitura em 2005, os técnicos utilizaram o NAF como sinônimo do BH Cidadania, para não confundir a população no momento da coleta de dados.

O NAF é a referência para a comunidade encaminhar suas demandas ao poder público municipal. Alguns entrevistados apontaram que esse equipamento é várias vezes procurado para receber reclamações da população por não estar sendo bem atendida no Centro de Saúde ou na Escola. O Núcleo acabou criando uma vida própria na área piloto a ponto de em alguns momentos não ser percebido pela comunidade como um equipamento da Prefeitura, mas como um intermediário para se alcançar respostas para suas demandas. Pode-se perceber que a concretização do BH Cidadania se dá dentro do NAF.

Uma das principais conseqüências deste processo é uma tendência à continuidade da setorialização das políticas públicas, como salienta Magalhães:

No conjunto, procura-se mostrar que a dinâmica efetiva de implementação dos serviços fundou-se, sobretudo, na capacidade institucional das Secretarias Temáticas, que agiram, predominantemente, conforme as práticas anteriores à Reforma Administrativa de 2000. Em contraste, o desenho do BH Cidadania supunha a vigência plena dos princípios da Reforma (MAGALHÃES, 2004: 6).

Pode-se identificar, neste processo, um espaço onde a ausência no planejamento e na implementação estão prejudicando a construção de atividades

intersetoriais, dentro do Programa. Isso é percebido na relação das secretarias temáticas com as Regionais. Ao contrário do que estabelecia a Reforma Administrativa de 2000, a Secretaria de Administração Regional não teve papel preponderante na coordenação ou na implementação das diversas políticas públicas do Programa. Na maioria das vezes, a responsabilidade maior pela implementação das ações ficou centralizada na secretaria temática responsável pela promoção do serviço, contando com algum apoio da Regional.

Em alguns dos relatos é ressaltado que, muitas vezes, as ações definidas eram executadas diretamente na área piloto sem nem passar pela Secretaria Regional. E isso não era apenas com os setores da Saúde e da Educação, que desde o começo eram políticas independentes, mas com as demais ações desenvolvidas pelas secretarias temáticas. Por exemplo, a Fundação de Cultura já tinha suas oficinas prontas para cidade como um todo, redirecionado-as simplesmente para área piloto sem discutir quais eram as demandas desta comunidade. Também se destaca a atuação da Secretaria de Esportes, que mantém os mesmos programas independente da realidade onde vão ser aplicados. Já a Coordenadoria de Direitos e Cidadania não conseguiu ainda se inserir no Programa de uma forma mais efetiva.

Essa falta de integração entre os setores pode ser imputada à ausência de funcionamento da estrutura intersetorial preconizada pelo BH Cidadania. Dentro da estrutura prevista tem-se o Colegiado Central (Coordenado pela antiga SCOMPS, atualmente pela Secretaria Municipal de Políticas Sociais), o Colegiado Regional (Coordenado pela antiga SCOMGER, atualmente pela Secretaria de Administração Regional Municipal), o Colegiado Local (composto pela equipe da rede de serviços da área) e o Nível Técnico (SCOMPS, Secretarias Temáticas e Regionais), além do Grupo de Referência no qual se prevê a participação da comunidade. O que se pode perceber, a partir das entrevistas e dos relatórios, é que no início do processo de implementação o Programa tinha uma estrutura muito centralizada na antiga SCOMPS. Assim, as secretarias temáticas e as Regionais deixaram de participar proativamente do processo de formulação e de gestão do Programa e passaram a responder às demandas da SCOMPS.

Segundo os relatórios pesquisados, em meados de 2003, a Prefeitura reviu a atuação do Colegiado a Nível Central, eliminando-o e criando no seu lugar o Grupo de Trabalho (GT). Ao adotar o Grupo de Trabalho (GT) como estratégia de gestão, buscou-se formular e monitorar, de maneira intersetorial, as ações do Programa. Este é um

espaço onde se reúnem mensalmente os Secretários de todas as secretarias temáticas e das secretarias regionais e a Coordenação Municipal do Programa BH Cidadania, para discutir as políticas públicas a serem implantadas pelo município. Esta estratégia passa a funcionar no nível central, porém não se reproduz nas esferas regional e local, portanto, não possibilitando ações matriciais. Além de reforçar a idéia de que as atividades propostas pelas secretarias temáticas têm poucas possibilidades de discussão no nível local.

De qualquer forma, os relatos apontam a grande importância do GT para o desenvolvimento e a integração das ações para o Programa BH Cidadania. Porém, embora o Secretário Regional do Barreiro participe das reuniões do GT, no nível regional não se reproduz essa estrutura matricial para discussão da implementação das ações. Segundo as entrevistas, em 2005 só foram realizadas duas reuniões do colegiado regional e, em 2006, até o momento (agosto de 2006), nenhuma. As informações sobre as ações definidas pelo GT são passadas informalmente para a Gerente Regional de Política Social que repassa da mesma forma para a Coordenadora do NAF.

Como o Colegiado Regional não funciona, as secretarias temáticas passam diretamente suas ações para seus pares no nível local, comprometendo o funcionamento do Colegiado Local que também está mal estruturado, funcionando muito mais de forma informal, não institucionalizado. Assim, o Grupo Técnico também não se reúne e não consegue desenvolver suas atividades. Como consequência dessa estrutura, pode-se apontar mais uma vez que o equipamento da Assistência Social, o NAF, opera como agregador das ações ao cumprir o papel de captar e encaminhar as demandas da população para as demais áreas. Pode-se apontar que a intersetorialidade se dá, de alguma forma, no âmbito das famílias atendidas pelo NAF, cujos membros são encaminhados para os diversos programas de diferentes áreas em função de suas demandas, mas o princípio da intersetorialidade se dá ainda precariamente na concepção e implementação de suas ações.

Como consequência destes problemas são identificados conflitos políticos que se não enfrentados, podem contribuir para a maior fragmentação das políticas públicas na área piloto. Como ressalta Costa (2004), os conflitos tendem a se manifestar em todo processo de desenvolvimento da implementação de políticas públicas, assim é preciso enfrenta-los, negociando e construindo acordos, entre os gestores e técnicos envolvidos. Porém no BH Cidadania este processo parece não ter acontecido, pois de acordo com as entrevistas, uma das dificuldades para realizar ações conjuntas é a “briga

de vaidades", ou seja, cada política setorial quer trazer para si os diversos programas e projetos e coordená-los na área piloto. Além do setor de saúde ter problemas de convencer seus profissionais de participarem do Programa, como ressalta a Gerente Regional de Saúde: "os médicos não participam porque acreditam que os técnicos de outras secretarias não entendem nada do trabalho desenvolvido por eles, então os médicos não se metem no trabalho de ninguém para que outros façam a mesma coisa" (agosto, 2006). Assim, fica patente que os conflitos não foram ainda solucionados ao longo do processo de implementação do Programa, dificultando as ações intersetoriais.

Enfim, pode-se concluir que no processo de implementação do Programa BH Cidadania o conteúdo das ações das políticas públicas continua fragmentado. Somente a Assistência Social, através do Núcleo de Apoio à Família, buscou desenvolver ações integradas buscando a cooperação de outras políticas públicas, mas não de uma forma institucionalizada e sim a partir de uma prática mais informal. Por exemplo, o Grupo de Inclusão da Pessoa Portadora de Deficiência, foi uma idéia que surgiu no "Chá Conversas de Mulheres", sustentado pelo Grupo de Apoiadores do NAF¹⁰, que tentaram se articular com o setor de Saúde e de Educação de uma forma casual, apesar da existência de espaços formais que são Grupo Técnico e o Colegiado Local. Estes fóruns deveriam reunir mensalmente a Gerência do NAF, a Gerência do Centro de Saúde que atende a área piloto, a Direção das escolas e os representantes da comunidade, mas que não tem funcionado na prática.

De qualquer forma, é preciso salientar que a perspectiva teórica que o Programa coloca de se buscar ações intersetoriais é avaliado como sendo muito positivo por todos os entrevistados. É consenso que romper com a estrutura setorializada é um processo em construção e, que neste sentido, o BH Cidadania é um ótimo referencial para se alcançar tal objetivo. Inclusive este é discurso dos representantes dos setores da Saúde e da Educação, que são políticas que sempre atuaram de forma isolada e que agora tentam fazer o percurso do trabalho conjunto, além disso, os seus representantes reconhecem que esta é a melhor estratégia de ação pública. Isso sugere que a concepção da intersetorialidade, como a integração das ações, está sendo introjetada e sendo construída paulatinamente.

¹⁰ O Grupo de Apoiadores do NAF surgiu como proposta das pessoas que freqüentavam este equipamento, com objetivo de discutir e ajudar a viabilizar as atividades a serem desenvolvidas. Fazem parte desse Grupo algumas pessoas da comunidade e os gestores do NAF.

3.3 A Territorialidade

A proposta do BH Cidadania incorpora no seu desenho o princípio da territorialidade, ou seja, a busca de construir políticas públicas respeitando a realidade local da população a ser contemplada. Segundo o Programa BH Cidadania, a territorialidade é a “incorporação da noção de diversidade das demandas por região de planejamento” (Pensar BH, 2003). Dessa forma, é um elemento fundamental na construção do Programa, já que ele parte do pressuposto de que a inclusão social está relacionada com a disponibilidade de oferta de bens e serviços públicos.

Pode-se destacar que os critérios que orientaram a escolha da área piloto seguiram o princípio da territorialidade, ou seja, escolheu-se uma área vulnerável e foi desenvolvida uma série de ação focalizando tal território. Porém, no processo de implementação a proposta de definir ações a partir da identificação dos problemas e potencialidades da população-alvo acontece de forma problemática. Na medida que a definição das atividades não é realizada de forma intersetorial, mas de definições das secretarias temáticas, é questionável se elas estão focadas nas reais demandas da população local. Portanto, a ausência da ação intersetorial no planejamento das ações pode prejudicar a implantação de todas as diretrizes que perpassam o princípio da territorialidade.

Cabe também ressaltar o processo de escolha da área piloto na Regional Barreiro. Os relatórios apontam que além dos critérios estabelecidos pelo Programa, outros foram incorporados pelos técnicos responsáveis pela implementação na área piloto.

O quadro abaixo comprara os critérios definidos pelo Programa e os utilizados para a escolha da área piloto no Barreiro.

DIRETRIZ DO PROGRAMA	CRITÉRIOS DO PILOTO
Índice de Qualidade Vida (IQVU)	Índice de Qualidade Vida (IQVU)
Índice de Vulnerabilidade Social (IVS)	Índice de Vulnerabilidade Social (IVS)
Censo do IBGE de 1996	Regiões coincidindo com setores censitários
Indicadores de Risco da Saúde	Indicadores de Risco da Saúde
Plano Global	
	Identidade com a Região do Barreiro
	Infra-estrutura de apoio (presença de equipamentos)

Fonte: Relatório Estatístico das Áreas para Implantação do Projeto BH Cidadania, 2001.
Elaboração do autor.

Pode-se perceber que durante o processo de escolha foram incorporados outros critérios na perspectiva de adequar a área piloto e um que estava previsto pelo Programa não foi utilizado. Os relatórios e documentos não justificam o motivo da ausência do Plano Global como critério de escolha, porém pode-se inferir, a partir das entrevistas, que as áreas mais vulneráveis da Regional Barreiro não possuem o Plano. Além disso, as entrevistas, com os gestores do Programa, revelam a variabilidade na ênfase dada aos diferentes critérios. Assim destacam, de forma diferenciada, quais foram os critérios mais decisivos para a escolha da área: alguns destacam o IQVU, IVS, mortalidade e morbidade infantil; outros ressaltam o grande número de doenças mentais; existe o argumento de que a disponibilidade de equipamentos públicos pesou bastante; há ainda a versão que a Vila Pinho poderia ter sido escolhida, mas como o índice de violência era muito grande, isso poderia comprometer o desdobramento do Programa. O que parece variar é a ponderação dada a cada um dos indicadores de vulnerabilidade.

Além disso, vale salientar que há um consenso entre todas as pessoas entrevistadas de que a escolha foi, em última instância, uma decisão política. De acordo com uma entrevistada¹¹, a escolha foi uma decisão da Secretária Regional e gerou muito conflito entre os técnicos, pois os estudos indicavam outras áreas tão ou mais vulneráveis do que a que foi escolhida. Apesar da diretriz da Secretaria Municipal de Políticas Sociais de que a escolha fosse feita de forma intersetorial, com a participação das secretarias regionais e das temáticas envolvidas, o Coordenador Municipal do Programa do BH Cidadania considera que a decisão final foi dos secretários regionais.

Assim, cabe apontar que durante o processo de implementação surgiu um novo critério para a escolha das áreas pilotos que é a discricionariedade do gestor, ou seja, a decisão baseada nas questões políticas e ou locais, o que seria mais desejável. As entrevistas não permitem identificar qual dimensão definiu a escolha do gestor, no caso do Barreiro.

O conflito interno entre a equipe técnica da regional na escolha do território parece ter contribuído para que alguns atores importantes do Poder Público se desinteressassem ou abandonassem o Programa na sua implementação. Pode-se, ainda, apontar o conflito criado entre as lideranças comunitárias de outros territórios que não entenderam e, conseqüentemente, não aceitaram tal escolha, pois queriam que os seus

¹¹ Gerente Regional de Assistência Social na época da implantação do Programa na área piloto da Regional Barreiro.

bairros fossem contemplados. Se o processo de pactuação interna foi problemático, também o processo de convencimento das lideranças comunitárias sobre os critérios de escolha foi um tanto quanto conflitivo.

Cabe destacar que atualmente no processo de expansão do Programa BH Cidadania, os gestores optaram pela Vila Petrópolis e pelo Bairro Independência, que são uma extensão da Vila Independência. Este território cumpre as novas exigências estabelecidas pelo Programa para expansão e incorpora um outro argumento desenvolvido pelos técnicos. Do ponto de vista da aplicação de recursos, a idéia de expandir a área ao contrário de escolher outro bairro, se justifica por possibilitar uma ação mais concentrada. Pois a opção por outro território poderia pulverizar as ações em diversas áreas vulneráveis sem conseguir atingir a comunidade com mais eficiência e eficácia. Portanto utiliza-se um território maior e concentra-se um maior número de atividades, tendo um impacto positivo maior na vida das pessoas.

3.4 A Descentralização

De acordo com o desenho do Programa a descentralização é a “dimensão executiva do processo de implementação das políticas públicas” (Pensar BH, 2003). O modelo de gestão do Programa, como já foi salientado, foi desenvolvido para atuar em conformidade com o modelo administrativo da Prefeitura de Belo Horizonte, institucionalizado com a reforma em 2000. A estrutura administrativa considerou uma lógica que procurava combinar centralização e descentralização, tendo como referência uma estrutura matricial. Assim, esse desenho visava permitir que os diversos setores trabalhassem em conjunto, sem que estruturas hierárquicas se sobrepusessem às políticas públicas.

Esta organização é incorporada ao BH Cidadania, sendo que a estrutura matricial viabilizaria a implementação de políticas públicas de forma intersetorial e participativa. Porém, o que se percebe, como já foi apontado, é que a estrutura colegiada apresenta dificuldades no seu funcionamento, pelas causas já relatadas. Assim, na medida em que a estrutura de gestão não se implantou completamente e dado que os fluxos previstos de gestão não vieram a operar devidamente, vai se configurar, na prática, um outro arranjo instituído para responder às necessidades de implementação do

Programa. Este arranjo permite espaços de sobrevivência da dinâmica tradicional setorializada, ao lado das estruturas formalmente encarregadas da intersectorialidade.

Pode-se visualizar esse formato de gestão na medida em que se tem as secretarias temáticas atuando de forma centralizada ao lado das regionais que deveriam ser a instância principal do modelo de descentralização proposto pela Prefeitura de Belo Horizonte. Percebe-se assim, que a estrutura matricial reproduzida nas regionais e na gestão do BH Cidadania convivem com uma prática de implementação de políticas públicas que está centralizada nas secretarias temáticas.

Uma das causas da estrutura proposta não funcionar tem a ver com as limitações da proposta de descentralização no município e, conseqüentemente, no BH Cidadania. A questão é que dentro do espírito da reforma administrativa, como salienta Magalhães (2004), as Secretarias Regionais seriam fundamentais no processo de descentralização, tanto que deixam de ser administrações regionais e passam a ser secretarias; porém estas administrações herdaram estruturas demasiadamente frágeis para enfrentar a expansão de atividades trazidas pela reforma. Não se tinha nem uma infra-estrutura condizente para agregar as diversas atividades que foram descentralizadas e nem conseguiram, num primeiro momento, ter a capacidade institucional para implementar suas ações.

Uma outra questão que afeta diretamente ao programa é a questão orçamentária. Não foi previsto na Lei Orçamentária Anual uma fonte própria de recursos para o BH Cidadania e as verbas para atividades do Programa provêm tanto das Regionais que arcam com o aluguel e manutenção do NAF, quanto das secretarias temáticas, através de seus programas. Assim, um ponto relevante da questão financeira diz respeito à oposição entre centralização de recursos e descentralização de serviços. Enquanto o poder público municipal procura descentralizar a prestação de serviços, a fim de aproximá-los dos beneficiários ele também mantém grande parte dos recursos na estrutura centralizada.

É dentro desse contexto da situação orçamentária, que se pode apontar algumas observações feitas pelos gestores através das entrevistas: muitas ações foram decididas e implementadas desde instâncias centrais, com pequena participação de gestores, técnicos e população locais; não houve planejamento adequado na implementação do Programa; e várias ações não tiveram continuidade por falta de recursos. Pode-se perceber que a principal questão derivada da estrutura orçamentária é

como compatibilizá-la com o planejamento e a implementação das ações descentralizadas e intersetoriais.

Por fim, cabe ressaltar que apesar de todos estes problemas na sua estrutura o Programa consegue avançar, na percepção dos entrevistados, graças à força de vontade de quem coordena as atividades no nível local. A Gerente Regional de Política Social ressalta o papel fundamental desempenhado pela Coordenadora do NAF, é ela que busca informações, tenta agregar as demais políticas para que as coisas aconteçam.

O que faz funcionar aqui no Barreiro é justamente que temos tem um perfil diferenciado, a Coordenadora do NAF é uma pessoa que além de ter uma formação acadêmica de boa qualidade, passou por capacitação, é uma pessoa envolvida com esta política pública de governo. Isso é o diferencial total, que fortifica o projeto¹².

3.5 A Participação Cidadã

A participação cidadã é entendida pelo BH Cidadania como “a ampliação dos mecanismos de inserção da sociedade na formulação, implementação e avaliação das políticas públicas” (Pensar BH, 2003). Como já foi apontado, existe uma limitação entre esta intenção e sua operacionalização nas ações do BH Cidadania. Os lugares que são previstos, na estrutura organizacional do Programa, para os representantes da comunidade participarem é no Grupo de Referência e duas pessoas na Coordenação Local, mas eles não têm assento na antiga Coordenação Central, no atual Grupo Temático (GT) e nem na Coordenação Regional, portanto não é possível participar de forma efetiva da formulação das políticas públicas.

Porém, pode-se apontar que a perspectiva do Programa é que a participação se integra com o princípio da territorialidade, ou seja, na medida que o colegiado local e o Grupo de Referência funcionem é possível participar da formulação das políticas públicas, pois essas estruturas de gestão estão numa relação sinérgica com os colegiados regional e central. Mas, a questão é, como já foi analisado, que a estrutura intersetorial proposta não tem funcionado, prejudicando, assim, a participação popular.

De qualquer forma, cabe salientar que na construção do Plano de Ação Local, em 2002, a população da área piloto participou, por meio de seus representantes,

¹² Entrevista com a Gerente Regional de Política Social da Regional Barreiro.

do diagnóstico e da formulação das prioridades a serem desenvolvidas na comunidade. Outro espaço onde pode-se perceber a comunidade discutindo e formulando as ações foi na Grupo de Apoiadores do NAF. Porém, o que se questiona é a ausência de participação da população alvo no desenvolvimento da implementação do Programa, pois a construção do Plano de Ação Local foi pontual e sua continuidade se daria na estrutura de gestão colegiada proposta, que apresenta limitações para esta participação. Além disso, o Grupo de Apoiadores do NAF foi criado informalmente, não está previsto na estrutura, para dar suporte às ações desse equipamento.

Além disso, na estrutura formal de gestão pode-se identificar que a Comissão Local não está funcionando e que o Grupo de Referência está esvaziado. De acordo com as entrevistas com dois representantes da comunidade, existe uma percepção de que não se tem nenhum incentivo para participar do Grupo de Referência, sendo que na última reunião, que foi realizada em maio de 2005, estavam presentes apenas oito pessoas das 54 iniciais. De acordo com a ata desta reunião foram discutidos os seguintes temas: risco social de moradores da Rua 39, iluminação da Praça Jerimum, implantar o Centro da Juventude e a criação de cooperativas; estes pontos foram retomados porque já vinham sendo debatidos desde 2003 e não houve encaminhamentos concretos até esta reunião. A ata ainda aponta que, ao final desta reunião, foi realizada uma avaliação sobre o funcionamento do Grupo e as conclusões foram:

- o Grupo está esvaziado e funciona precariamente;
- a Administração Regional e as secretarias temáticas não reconhecem os encaminhamentos dados pelo Grupo;
- não existe um calendário de reuniões previsto para o Grupo de Referência.

Na fala de um dos entrevistados da comunidade: “Este Grupo de Referência não resolve nada, faz só a gente perder tempo”. Ressaltando que não houve mais reuniões até o momento (agosto de 2006), assim, pode-se apontar que a instância privilegiada de participação da comunidade não está funcionando adequadamente.

Ainda para comprometer mais esta perspectiva, os relatos dos gestores ressaltam que as ações “vêm de cima para baixo”, não possibilitando sequer que a comunidade opine no processo de implementação das atividades. Cabe à população participar daquilo que é disponibilizado de forma setorializada, pelas diversas políticas públicas. Pode-se perceber que, por um lado, o processo de implementação das instâncias colegiadas de gestão criaram certas dificuldades para a participação mais

efetiva da população na concepção e implantação das políticas públicas, por outro lado, foi criada uma instância paralela, o Grupo de Apoiadores do NAF, que possibilita a interação da comunidade com as ações desenvolvidas por este equipamento.

Cabe salientar que o Grupo de Apoiadores do NAF surgiu em meados de 2003, formado por pessoas da comunidade e os gestores do Núcleo de Apoio à Família (NAF). O Relatório Anual de 2005 demonstra a participação proativa do Grupo de Apoiadores do NAF. O Grupo Produtivo, composto de mulheres que fazem bordados, teve 46 encontros para realização de palestras, lazer, oficinas, dentre outros, propostos e avaliados pelas próprias participantes. O Grupo de Terceira Idade teve 81 encontros, o Chá-Conversa de Mulheres teve 7, houveram a festa junina e a rua de lazer; todos com participação efetiva da comunidade. O quadro abaixo apresenta as atividades do Grupo Produtivo, que exemplifica esta discussão.

MÊS	ATIVIDADE
Janeiro	- avaliação do grupo; - definição de produtos a serem confeccionados; - articulação para exposição no Via Shopping; - elaboração do plano de ação.
Fevereiro	- processo de reorganização do grupo; - organização da exposição: semana da Mulher; - definição do nome do grupo e integração; - avaliação dos produtos a serem comercializados.
Março	- organização dos produtos comercializados; - confecção do catálogo demonstrativo para venda dos produtos; - avaliação do processo de vendas; - organização das vendas e distribuição do dinheiro.
Abril	- trabalho em grupo: estudo de alternativas; - dinâmica do espelho – motivação; - seminário dos grupos produtivos do Barreiro; - discussão sobre atribuição de valor aos produtos.
Maio	- elaboração de regimento interno; - avaliação sobre os avanços do trabalho coletivo; - discussão sobre os critérios para entrada de novos membros; - diagnóstico de problemas e encaminhamentos.
Junho	- retomada dos temas trabalhados em 2004; - conceitos de economia solidária; - redefinição de distribuição financeira.
Julho	- reorganização da rotina; - economia popular solidária; - filme: Colcha de Retalhos; - planejamento da Colcha.
Agosto	- atividades de grupo.
Setembro	- atividades de grupo; - cooperativismo e associativismo.
Outubro	- processo de trabalho; - projeto dos Maristas.
Novembro	- articulação do GRAAI – grupo Produtivo; - atividades de grupo; - avaliação das atividades do ano de 2005.
Dezembro	- atividades de grupo; - confraternização.

Fonte: Relatório de Atividades do NAF, 2005. Elaborado pelo autor.

Portanto pode-se perceber que quando as atividades acontecem e a população tem a possibilidade de se apropriar das mesmas, ela participa efetivamente do Programa. Porém, é possível ressaltar que este processo não foi detectado pelos gestores do Grupo de Trabalho (GT) do BH Cidadania. Segundo o Coordenador Municipal do Programa BH Cidadania a participação das pessoas, por exemplo, na elaboração do Plano de Ação Local se deu no senso comum, não sendo, portanto, o instrumento mais eficaz para a orientação das ações do poder público. Assim, o que está sendo pensado no processo de expansão do Programa, é montar uma Comissão Local somente com

representantes do Poder Público Municipal, sem a presença da comunidade, para se fazer o diagnóstico inicial.

Caso isso se efetive, a população não terá oportunidade de vocalizar suas necessidades, passando a usufruir somente daquilo que é ofertado pela Prefeitura. Aqui pode-se identificar uma desconfiança do poder público em relação à capacidade da população em estabelecer metas e diretrizes a serem desenvolvidos. Além de comprometer, mais uma vez, uma das diretrizes básicas do princípio de territorialidade que é o desenvolvimento de políticas públicas respeitando a realidade local.

Assim pode-se sintetizar que o conceito de participação e as idéias vinculadas a ele foram comprometidas na implementação institucional do Programa. Ademais, a população não participa porque a estrutura não permite em decorrência, dentre outros fatores, das ações intersetoriais não terem se efetivado, portanto as atividades chegam prontas não reconhecendo a realidade local e, desta forma, comprometendo o conceito de territorialidade; tendo como a causa principal deste processo o planejamento das ações de forma setorializada, ou seja, a pouca capacidade, ainda, do governo municipal em integrar e articular suas ações em relação ao Programa.

3.6 Síntese do Processo de Implementação do BH Cidadania

Buscando responder as questões propostas na inicialmente, pode-se pontuar que no processo de implementação do BH Cidadania na área piloto da Regional Barreiro foram respeitadas duas das etapas previstas pelo Programa. Foi realizado a pactuação com a comunidade, criando-se o Grupo de Referência e envolvendo a população alvo no processo de lançamento do BH Cidadania. Além disso, foi realizado o terceiro passo que orientava a construção do Plano de Ação Local. Porém, as duas outras etapas não foram efetivadas. Não foi realizado o pacto institucional, que era a primeira ação a ser desenvolvida. E também não foi feita a pactuação institucional e comunitária para se desenvolver as ações preconizadas pelo Plano de Ação Local. Ressaltando que a pactuação entre os gestores envolvidos não foi efetiva no momento de implantação do Programa, mas tem-se a tentativa construí-la ao longo do processo de implementação.

Na medida que a pactuação institucional ficou problemática, as ações intersetoriais ficaram comprometidas. Como conseqüências apontadas deste processo

não se tem a participação da Gerência Regional de Saúde e da Gerência Regional de Educação nas atividades desenvolvidas na área piloto. Com isso, as ações realizadas são implementadas diretamente pelas secretarias temáticas sem passar pelas instâncias colegiadas de coordenação regional e local, prejudicando a gestão proposta pelo Programa. Além disso, o Núcleo de Apoio à Família passa a encaminhar as principais atividades desenvolvidas, criando uma identificação, pela população de que o NAF é que sintetiza o Programa BH Cidadania no seu todo. Apesar deste processo, alguns dos objetivos propostos são alcançados pelo comprometimento individual de alguns dos gestores, em detrimento da estrutura de gestão institucional proposta.

Na medida que as ações continuam setorizadas e não respeitando as instâncias de gestão previstas, tende a não se levar em conta a realidade local e nem se consegue captar as potencialidades da comunidade contemplada pelo Programa, na construção de políticas públicas, comprometendo o princípio da territorialidade. Ressaltando que houveram atividades realizadas que foram formuladas pela necessidade local, tanto pelo Núcleo de Apoio à Família (NAF) quanto para atender o Plano de Ação Local. Além disso, constata-se a utilização das diretrizes para a escolha da área piloto preconizadas pelo desenho do Programa e a incorporação de novos critérios ao longo do processo de sua definição, destacando-se a discricionariedade do gestor.

Por fim, a participação efetiva da comunidade aconteceu no processo de construção do Plano de Ação Local, a partir daí esta participação se restringiu a fazer parte das atividades propostas. Na medida que a estrutura colegiada não tem funcionado, a participação fica comprometida. Destacou-se que o poder público não criou condições para efetivar a participação. De qualquer forma, o Grupo de apoiadores do NAF construiu um espaço não previsto institucionalmente para formular, monitorar e avaliar várias atividades desenvolvidas deste equipamento.

Apesar de todos estes problemas no processo de implementação, é possível perceber, a partir das entrevistas com os gestores e com a comunidade, que o Programa BH Cidadania foi um grande passo efetivo dado pela Prefeitura de Belo Horizonte na construção de políticas públicas inclusivas. Neste sentido, existe uma grande disposição por parte destes atores para corrigir as pendências e concretizar de fato o Programa.

CAPÍTULO IV

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A literatura recente sobre gestão pública tem apontado para a emergência de um novo padrão de relacionamento entre os vários atores que configuram o ambiente da administração pública contemporânea, frente à ampliação e diversificação da agenda, à limitação de recursos para responder adequadamente às demandas de incorporação de novos interesses e valores, ao agravamento do quadro de pobreza e de desigualdades, além da questão da exclusão social. Desta forma, este trabalho partiu do pressuposto que as políticas públicas que visem a inclusão social se tornam mais eficientes e eficazes na medida em que se consegue incorporar os princípios de intersetorialidade, de territorialidade, de descentralização e de participação cidadã.

O Programa BH Cidadania busca, fundamentalmente, implementar um modelo de gestão baseado na integração intersetorial, invertendo a lógica fragmentada de operação dos diversos programas da área social. Tal modelo de gestão exige intervenções de caráter gerencial, tanto na esfera central como em nível local, de modo a permitir maior articulação entre os diversos atores, além de criar novas formas de pensar e de tratar os problemas sociais. Este processo pressupõe a construção de um sistema de informações integrado, que possibilite identificar o conjunto de problemas e as propostas de solução adequadas para determinado agrupamento social. Estas vertentes do BH Cidadania são orientadas pelos princípios norteadores citados acima.

Assim, o Programa é formulado de forma atuar sobre as principais dimensões implicadas no conceito de exclusão social, quais sejam: a reinserção no mundo do trabalho, o resgate da auto-estima, a recuperação da identidade, o acesso a direitos cidadãos e o desenvolvimento da solidariedade. Pode-se apontar que o Programa parte do pressuposto que a questão da exclusão social é um fenômeno multifatorial e multicausal, ou seja, ela não se explica segundo uma só causa e muito menos suas desvantagens vêm desacompanhadas: apresenta-se em contrapartida como um fenômeno poliédrico, formado pela articulação de um acúmulo de circunstâncias desfavoráveis, freqüentemente inter-relacionadas.

Para tanto, o Programa prevê várias ações que possibilitem atuar sobre as causas da exclusão, buscando recuperar as potencialidades das famílias para agirem na construção de suas rotas de reinserção. Estes projetos são viabilizados a partir dos cinco eixos estabelecidos, que operacionalizam as diretrizes e os objetivos específicos do BH Cidadania. Assim, os eixos direito à saúde, direito à educação, inclusão produtiva, transferência de renda e socialidade envolvem mecanismos fundamentais para construção de uma agenda inclusiva, que é o objetivo geral do Programa. Nessa perspectiva, o enfoque do BH Cidadania baseia-se nas necessidades básicas insatisfeitas, concentrando-se nos riscos sociais e nas vulnerabilidades a que as famílias estão expostas.

Na análise da implementação do BH Cidadania, foi possível detectar que seus eixos ainda não se efetivaram completamente. As atividades propostas para cada eixo tiveram dinâmicas diferenciadas no processo de implementação. O eixo educação conseguiu atender a demanda de Educação de Jovens e Adultos (EJA), mas pouca coisa foi feita em relação à educação infantil. O cooperativismo, o associativismo e o processo de formação profissional foram as atividades desenvolvidas pelo eixo inclusão produtiva, cujas ações apresentam limitações quando se trata da geração de incentivos e oportunidades para o período de pós-formação dos indivíduos. No eixo transferência de renda, através do Bolsa Escola Municipal e do Bolsa Família, conseguiu-se desenvolver ações que supriram as demandas levantadas pela comunidade. As atividades relativas ao eixo socialidade foram as com maiores êxitos. Porém, com relação ao eixo saúde não se conseguiu avançar nada de específico na área piloto da Regional Barreiro. Ressaltando que as ações demandadas pela comunidade, apresentam um âmbito muito maior de resolutividade que perpassa ao gerenciamento da Prefeitura de Belo Horizonte. Por exemplo, aumentar a quantidade de consultas especializadas depende das nomeações de novos profissionais, o que não é da competência do Programa e sim do município.

As causas e conseqüências das limitações apresentadas com relação ao desenvolvimento das ações, previstas nos eixos do Programa, são identificadas a partir da análise dos princípios norteadores, tanto na sua formulação quanto na sua implementação. Com relação a intersetorialidade foi identificado que as ações integradas propostas congregam as principais diretrizes para busca da inclusão, além do modelo de gestão colegiado definido ser uma ferramenta teoricamente eficiente na formulação,

monitoramento e execução das políticas públicas a serem efetivadas. Entretanto, é possível questionar o caráter intersetorial do processo de formulação das atividades propostas pelo Programa, levando-se em conta que várias ações já existiam antes do BH Cidadania e foram apenas redirecionadas para a área piloto, tais como: bolsa escola, horta comunitária, cursos de qualificação profissional, esporte esperança, dentre outros.

No processo de implementação a ausência de uma efetiva integração setorial pode ser observada. Destaca-se a ausência da participação dos setores da saúde e educação no desenvolvimento das ações na área piloto da Regional Barreiro. Identifica-se que um dos fatores que causaram a permanência de uma gestão mais setorializada é que, no primeiro momento, o Programa veio “de cima para baixo” sem uma construção prévia de acordos e sem a incorporação dos seus conceitos estruturantes pelos gestores responsáveis pela implementação. Dessa forma, as atividades desenvolvidas na área piloto são implantadas diretamente pelas secretarias temáticas sem passar pela discussão dos colegiados previstos na gestão intersetorial proposta pelo Programa. Assim, a estrutura de gestão prevista (Colegiado Central substituído pelo Grupo de Trabalho (GT), o Colegiado Regional, o Colegiado Local, o Grupo Técnico e o Grupo de Referência) fica prejudicada, pois não se consegue desenvolver a proposta de centralização-descentralização, onde instâncias centrais cuidam da formulação das atividades e as locais implementam, numa relação sinérgica.

O desafio para o princípio de intersetorialidade, dentro do BH Cidadania, é desenvolver nas secretarias temáticas a capacidade de exercer as funções de planejamento, monitoramento e avaliação e, simultaneamente, aumentar a capacidade institucional das secretarias regionais para coordenar a implementação das ações. De qualquer forma, cabe destacar que, na prática, a incorporação da noção de intersetorialidade pode ser viabilizada por diferentes caminhos, é uma prática em construção e que experiências concretas, como o BH Cidadania, vão indicando as possibilidades.

Com relação à territorialidade, pode-se avaliar que o desenho proposto também inclui as principais dimensões deste conceito, como: evidenciar as desigualdades sociais a partir das condições referenciadas socialmente, reconhecer que o território é a síntese da construção histórica e social, que o espaço é definido pelo acesso a bens e serviços, além de construir a perspectiva de inclusão sócioespacial. No processo de implementação é

escolhida uma área onde a população apresenta grandes vulnerabilidades e sem condições, materiais e não-materiais, de enfrentá-las, sendo coerente com as premissas do princípio da territorialidade como critério de focalização. Um primeiro aspecto, nesse processo é que o reconhecimento da realidade local fica um pouco comprometida, na medida em que as ações são operacionalizadas diretamente pelas secretarias temáticas na área do projeto piloto, tendendo a manter mesmo modelo de gestão de antes do Programa que são as atividades setorizadas. Um outro ponto é a incorporação de novos critérios na escolha da área piloto, demonstrando que a dinamicidade da realidade fez com que o Programa repensasse, inclusive, nos seus critérios para a expansão, novas exigências para orientar a escolha de territórios; cabe destacar, que o um dos critérios que surgirão durante o processo de escolha da área piloto foi a discricionariedade do gestor. De qualquer forma, cabe salientar que o princípio da territorialidade é consenso, entre os gestores do Programa, como uma diretriz fundamental na implementação de políticas públicas.

O princípio da descentralização é destacado como mais importante na mudança de gestão provocada pela Reforma Administrativa da Prefeitura de Belo Horizonte. Na sua concepção, o Programa BH Cidadania incorpora este princípio a partir da proposta de uma estrutura de gestão intersetorial, o problema para sua implementação é que este modelo tem funcionado precariamente, prejudicando, assim, a descentralização se efetivar devidamente. O Grupo de Trabalho (GT), que substituiu o Colegiado Central, tem funcionado, porém o Colegiado Regional, o Colegiado Local e o Grupo Técnico, além do Grupo de Referência, não estão se reunindo, fazendo com que a estrutura matricial central não se reproduza nas outras esferas previstas na estrutura do Programa. Além disso, o Programa apresenta o mesmo problema que o município vem enfrentando, ou seja, as regionais que deveriam ser os atores principais neste processo, não têm condições institucionais e de infra-estrutura técnica e material para assumir as novas responsabilidades. Portanto, o desafio da Prefeitura é criar estas condições possibilitando que o modelo de gestão seja incorporado de fato pelos gestores públicos, não somente do Programa como também da Prefeitura no seu todo, além de reproduzir o funcionamento integrado do Grupo de Trabalho (GT) nas demais instâncias colegiadas.

No desenho do Programa, a participação cidadã é um princípio que perpassa todas as atividades previstas no BH Cidadania. Existe uma proposta de participação em

todo processo de construção e implantação de políticas públicas, havendo o reconhecimento que as ações que buscam a inclusão social necessitam envolver a população-alvo no sentido de reverter a rota da exclusão. De qualquer forma, no processo de implementação, pode-se identificar que esta participação se dá no nível local de forma informal, com o Grupo de Apoiadores do NAF, já que os espaços previstos institucionalmente estão funcionando precariamente. Essa experiência do Grupo de Apoiadores do NAF demonstra que na medida em que a comunidade participa da formulação das atividades ela se apropria da mesma, gerando mais eficácia e eficiência para alcançar os objetivos traçados. Assim, o desafio do Programa é fazer com que a estrutura intersetorial funcione, principalmente o Colegiado Local, na medida que este possibilite a participação de representantes da comunidade, podendo contribuir para esclarecer as ações desenvolvidas pelo BH Cidadania, do papel a ser desempenhado por cada setor e equipamento (evitando, por exemplo, a identificação do NAF com o Programa), além de qualificar melhor a participação, com base na informação.

Apesar dos limites e desafios a serem enfrentados pelo BH Cidadania, é possível apontar que a proposta do Programa é uma grande inovação na formulação de políticas públicas no Brasil. O que falta é construir de fato um pacto institucional amplo, com todos os setores e gestores envolvidos no processo para que o mesmo se efetive de uma forma eficiente no enfrentamento das vulnerabilidades das famílias assistidas. Reconhecendo que reverter a lógica setorializada é um processo que se constrói no cotidiano das ações. Além disso, a incorporação dos princípios norteadores na formulação e na implementação de programas é um processo recente, que envolve uma profunda mudança na lógica de funcionamento da organização pública. Portanto, não se implementa rapidamente, demanda antes uma construção política, organizacional e, fundamentalmente, a transformação da cultura setorial que marca, há várias décadas, a máquina pública.

Assim, cabe destacar o esforço e o caráter inovador da proposta do Programa BH Cidadania, ressaltando que a implementação é um processo que está sendo construído e que as avaliações sistemáticas são necessárias para corrigir os eventuais problemas e manter a rota do Programa na busca da inclusão social.

CAPÍTULO V

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARRETCHE, Marta. Mitos da Descentralização: Mais Democracia e Eficiência nas Políticas Públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. Ano 11, nº 31, 1996.

AGUILAR, Maria José e ANDER-EGG, Ezequiel. **Avaliação de Serviços e Programas Sociais**. Petrópolis, Editora Vozes, 1995.

BOSCHI, Renato Raul. Descentralização, Clientelismo e Capital Social na Governança. **Dados**. Rio de Janeiro, n.º 42, 1999.

BLANCO, Ismael e GOMÀ, Ricard. Proximidad y Participación: Marco Conceptual y Presentación de Experiencias. In: BLANCO, Ismael e GOMÀ, Ricard (coord.). **Gobiernos Locales y Redes Participativas**. Barcelona, Ariel Social, 2003.

BRASIL, Flávia de Paula Duque. Território e Territorialidade nas Políticas Sociais. In: CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira e COSTA, Bruno Lazzarotti Diniz (Orgs.). **Gestão Social: O que há de novo?** Belo Horizonte, Fundação João Pinheiro, 2004.

CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira. Intervenção com Foco nos Resultados: Elementos para o Desenho e Avaliação de Projetos Sociais. In: CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira e COSTA, Bruno Lazzarotti Diniz (Orgs.). **Gestão Social: O que há de novo?** Belo Horizonte, Fundação João Pinheiro, 2004.

CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira e VEIGA, Laura da. O Conceito de Inclusão, Dimensões e Indicadores. **Revista Pensar BH/Política Social**. Belo Horizonte, SCOMPS/BH, edição especial, 2004.

CASTEL, Robert. **As Metamorfoses da Questão Social**. Petrópolis, Editora Vozes, 1998.

COSTA, Bruno Lazzarotti Diniz. Política, Instituições e Estratégia de Implementação. Elementos para a Análise de Políticas e Projetos Sociais. In: CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira e COSTA, Bruno Lazzarotti Diniz (Orgs.). **Gestão Social: O que há de novo?** Belo Horizonte, Fundação João Pinheiro, 2004.

DIDIER, E. **De “L’exclusion” à L’exclusion**. Politix, Paris, 1996.

DRAIBE, Sônia. **As Políticas Sociais Brasileiras: Diagnóstico e Perspectivas**. Brasília, IPLAN/IPEA, 1990.

DULANY, Peggy. Tendências Emergentes em Parcerias Intersetoriais: Processos e Mecanismos para Colaboração. In: LOSCHPE, Evelyn Berg (Org.). **3º Setor de Desenvolvimento Social Sustentado**. São Paulo, Editora Paz e Terra, 1997.

ESCOREL, Sarah. **Vidas ao Léu: Trajetórias de Exclusão Social**. Rio de Janeiro, Fiocruz, 1999.

FERREIRA, Alexia Luciana. O BH Cidadania já está na Área. **Revista Pensar BH/Política Social**. Belo Horizonte, SCOMPS/BH, fevereiro/abril, 2002.

FIGUEIRAS, Cristina Almeida Cunha. Exclusão, Risco e Vulnerabilidade: Desafios para a Política Social. In: CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira e COSTA, Bruno Lazzarotti Diniz (Orgs.). **Gestão Social: O que há de novo?** Belo Horizonte, Fundação João Pinheiro, 2004.

FONTES, Virginia. Capitalismo, Exclusões e Inclusão Forçada. **Tempo**. Volume 2 (3), 1997.

GAUDIN, Jean Pierre e PEREIRA, Maria de Lourdes Dolabela. As Políticas Públicas Locais e os Processos de Híbridação no Brasil e na França. Belo Horizonte, 2003, (mimeo).

GOMÀ, Ricard. Processos de Exclusão e Políticas de Inclusão Social: Algumas Reflexões Conceituais. In: CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira e COSTA, Bruno Lazzarotti Diniz (Orgs.). **Gestão Social: O que há de novo?** Belo Horizonte, Fundação João Pinheiro, 2004.

HILLS, J. Does a Focus on Social Exclusion Change the Policy Response?. In: HILLS, J. et al (Orgs.). **Understanding Social Exclusion**. Oxford, University Press, 2000.

INOJOSA, Rose Marie. Intersetorialidade e a Configuração de um Novo Paradigma Organizacional. **RAP**. Rio de Janeiro, 32 (2), 1998.

JUNQUEIRA, Luciano Antônio Prates. Descentralização e Intersetorialidade: a Construção de um Modelo de Gestão Municipal. **RAP**. Rio de Janeiro, 32(2), 1998.

KLIKSBERG, Bernardo. **Falácias e Mitos do Desenvolvimento Social**. Brasília, Cortez Editora, 2001.

_____. **O Desafio da Exclusão. Para uma gestão social eficiente**. São Paulo, FUNDAP, 1997.

LE MOS, Maurício Borges. Uma Metodologia para Construção de um Índice de Qualidade de Vida Urbana. **Nova Economia**. Belo Horizonte, v. 5, 1995.

MAGALHÃES, Edgar Pontes (Coord.). **Estudo de Identificação e Avaliação dos Projetos-Piloto do BH Cidadania**. Belo Horizonte, 2004, (mimeo).

MAGALHÃES, Edgar Pontes. Inclusão Social e Intersetorialidade: o Longo Caminho dos Princípios às Estratégias de Ação. In: CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira e COSTA, Bruno

Lazzarotti Diniz (Orgs.). **Gestão Social: O que há de novo?** Belo Horizonte, Fundação João Pinheiro, 2004.

MAGNANI, José Guilherme M. Da Periferia ao Centro: Pedacos e Trajetos. **Espaço e Debates**. V7, nº 17, 1986.

MALTA, Deborah Carvalho et al. Construindo um Sistema de Informação das Políticas Sociais em Belo Horizonte. **Revista Pensar BH/Política Social**. Belo Horizonte, SCOMPS/BH, 2001.

MENICUCCI, Telma Maria Gonçalves. Intersetorialidade, o Desafio Atual para as Políticas Sociais. **Revista Pensar BH/Política Social**. Belo Horizonte, SCOMPS/BH, 2002.

MENY, Ives e THOENIG, Jean Claude. **Las Políticas Públicas**. Barcelona, Ariel, 1992.

MINAYO, M. C. S. (Org.). **O Limite da Exclusão Social: Meninos e Meninas de Rua no Brasil**. São Paulo, Hucitec, 1993.

MOLINA, Sérgio (Coord.). **Se Puede Superar la Pobreza?** Santiago de Chile, CEPAL/PNUD, 1980.

NEVES, Gleisi Heisle, COSTA, Delaine Martins da e AUGUSTI, Maria Teresa. **Democratização das Políticas Municipais: da Intenção à Ação**. Rio de Janeiro, IBAM/Fundação Ford, 1996.

NOGUEIRA, Roberto Martinez. Los Proyetos Sociales: de la Certeza Omnipotente al Comportamiento Estratégico. **Serie Políticas Sociales**. Santiago do Chile, CEPAL/ONU, 1998.

OLIVEIRA, Jussara Fátima Liberal de. Programa BH Cidadania: Participação, Intersetorialidade e o Estado em Redes Sociais. **Revista Pensar BH/Política Social**. Belo Horizonte, SCOMPS/BH, dezembro de 2004/fevereiro, 2005.

OLIVEIRA, Luciano. Os Excluídos Existem? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. Ano 12, nº 33, 1997.

PAUGAM, Serge. **Desqualificação Social: Ensaio sobre a Nova Pobreza**. São Paulo, Cortez, 2003.

PLANEJAR BH. Belo Horizonte: Prefeitura de Belo Horizonte, nº 6, 1999.

PREFEITURA DE BELO HORIZONTE. Especial BH Cidadania. **Revista Pensar BH/Política Social**. Belo Horizonte, SCOMPS/BH, 2003.

PREFEITURA DE BELO HORIZONTE. Especial BH Cidadania. **Revista Pensar BH/Política Social**. Belo Horizonte, SCOMPS/BH, 2004.

RACZYNSKI, Dagmar. La Crisis de los Viejos Modelos de Protección Social en América Latina. Buenos Aires, Editorial Piados, 1999.

REVISTA POLÍTICA SOCIAL. Belo Horizonte, SCOMPS/PBH, nº 0, 2001.

ROLNIK, Raquel. Instrumentos Urbanísticos: Concepção e Gestão. **Oculum Ensaio: Revista de Arquitetura e Urbanismo**. São Paulo, 2000.

ROSA, Júnia Santa. Reforma Administrativa da PBH. **Pensar BH/Política Social**. Belo Horizonte, SCOMPS/PBH, 2001.

RUA, Maria das Graças. **Análise de Políticas Públicas**. Mimeografado, 1998.

SANTOS, Boaventura de Souza. **A Crítica da Razão Indolente**. São Paulo, Cortez, 2000.

SANTOS, Milton. O Retorno do Território. In: SANTOS, Milton et al. **Território: Globalização e Fragmentação**. São Paulo, Hucitec, 1994.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. A Trágica Condição da Política Social. In: ABRANCHES, Sérgio (Org.). **Política Social de Combate à Pobreza**. Rio de Janeiro, Jorge Zahar, 1987.

SCHWARTZMAN, Simon. **Pobreza, Exclusão Social e Modernidade. Uma Introdução ao Mundo Contemporâneo**. São Paulo, Augurium Editora, 2004.

SERRA, Albert. La Gestión Transversal: Expectativas y Resultados. **IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública**. Madrid, España, 2004.

SILVA, Pedro Luiz Barros e MELO, Marcus André Barreto de. O Processo de Implementação de Políticas Públicas no Brasil: Características e Determinantes da Avaliação de Programas e Projetos. **CLAD**. Campinas, NEPP/UNICAMP, 2000.

SOMARRIBA, Mercês. Participação Popular no Programa BH-Cidadania. **Revista Pensar BH/Política Social**. Belo Horizonte, SCOMPS/BH, edição especial, 2004.

TABAGIBA, Luciana. Os Conselhos Gestores e a Democratização das Políticas Públicas no Brasil. **Espaço e Debates**. V29, nº 47, 1999.

VEIGA, Laura da e CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira. Abordagens e Desafios de Gestão em Programas Intersectoriais de Combate à Pobreza e à exclusão: As Iniciativas das Cidades Parceiras da Rede URB-AL 10. Belo Horizonte, Documento Final, 2005, (mimeo).

VIANA, Ana Luiza D'Ávila. Novos Riscos, a Cidade e a Intersetorialidade das Políticas Públicas". **RAP**. Rio de Janeiro, 32(2), 1998.

ZAULI, Eduardo Meira. Políticas Públicas e Políticas Sociais. **Revista Pensar BH/Política Social**. Belo Horizonte, SCOMPS/BH, 2003.

7.1 Documentos e Relatórios Pesquisados do Programa BH Cidadania

DOCUMENTO DO PROGRAMA. **BH Cidadania**. Belo Horizonte, Prefeitura de Belo Horizonte, 2003.

NAHAS, Maria Inês Pedrosa. Síntese do Índice de Qualidade de Vida Urbana, Mapa da Exclusão Social e das Unidades de Planejamento de Belo Horizonte. Belo Horizonte, 2000 (mimeo).

Plano de Ação Local – Programa BH Cidadania. Secretaria Municipal da Coordenação da Política Social, 2002.

Processo de Implantação do Programa BH Cidadania. Gerência Regional de Assistência Social da Regional Barreiro, 2002.

Relatório de Atividades Desenvolvidos no BH Cidadania. Gerência Regional de Educação Barreiro, outubro de 2003.

Relatório de Atividades. Distrito Sanitário Barreiro, março de 2004.

Relatório Anual. Núcleo de Apoio à Família do Barreiro, Janeiro a Dezembro de 2005.

Relatório Anual. Núcleo de Apoio à Família do Barreiro, Agosto/2002 a Dezembro de 2003.

Relatório Anual. Núcleo de Apoio à Família do Barreiro, Janeiro a Dezembro de 2004.

RELATÓRIO CONCEITUAL. Programas de Desenvolvimento Integrado dos Assentamentos Sub-Normais do Município de Belo Horizonte. Belo Horizonte, Prefeitura de Belo Horizonte, 2005 (mimeo).

Relatório Estatístico das Áreas para Implementação do Projeto BH Cidadania. Secretaria Municipal da Coordenação de Gestão Regional Barreiro, 2002.

Relatório Preliminar do Projeto BH Cidadania, Prefeitura de Belo Horizonte/Rede URB-AL, Setembro de 2005.

6.2 Roteiro de Entrevistas

- 1 – Como foi ou é sua inserção no BH Cidadania?
- 2 – Como foi o processo de implantação do Programa?
- 3 – O que é inclusão e exclusão para o Programa?
- 4 – Como foi a pactuação institucional para implementação do Programa?
- 5 – Como foi a pactuação com os moradores das áreas pilotos?
- 6 – O Programa visa a inclusão social, quais são as ações mais relevantes neste sentido?
- 7 – Como se dá a formulação das atividades propostas?
- 8 – As atividades desenvolvidas são realizadas de forma integradas pelas diversas Secretarias?
- 8 – Os projetos e ações são comuns em todas as áreas pilotos ou são específicos?
- 9 – Como foi o processo de escolha da área piloto? Quais foram os critérios?
- 10 – A realidade local afeta de alguma forma a implementação do BH Cidadania?
- 11 – Como se dá a relação da Administração Regional e as demais Secretarias na operacionalização do Programa?
- 12 – Como se define o formato da participação da comunidade no Programa?
- 13 – Quais são os pontos fortes e fracos da implementação?
- 14 – Alguns problemas não previstos influenciaram a implementação?

7.2.1 Perguntas Específicas para Representantes da Comunidade

- 1 – Como você participa do BH Cidadania?
- 2 – Como você avalia o processo de implantação?
- 3 – Como você avalia o Programa? (ações e projetos)
- 4 – Como a comunidade participa?