

O NASCIMENTO DE UM INDICADOR: O ÍNDICE DE QUALIDADE DE VIDA URBANA DE BELO HORIZONTE



Diogo Jorge Oliveira



FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho

Diogo Jorge Oliveira

O NASCIMENTO DE UM INDICADOR:
O Índice de Qualidade de Vida Urbana de Belo Horizonte

Belo Horizonte

2025

Diogo Jorge Oliveira

O NASCIMENTO DE UM INDICADOR:
O Índice de Qualidade de Vida Urbana de Belo Horizonte

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado na modalidade de monografia ao Curso de Graduação em Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Administração Pública.

Orientador: Prof. Dr. Rafael Mazoni

Belo Horizonte
2025

O48n Oliveira, Diogo Jorge.
O nascimento de um indicador: o Índice de Qualidade de Vida Urbana de Belo Horizonte / Diogo Jorge Oliveira. – 2025.

167 f. ; il.

Trabalho de conclusão de Curso (Bacharel em Administração Pública) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, 2025.

Orientador: Prof. Dr. Rafael Mazoni.

Bibliografia: f. 129-137

1. Orçamento participativo. 2. Índice de Qualidade de Vida Urbana (IQVU) - Indicadores sociais - Belo Horizonte. 3. Políticas públicas. 4. Planejamento urbano. 5. Sociologia da quantificação.

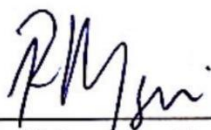
CDU 336.1/.5(815.11)

Diogo Jorge Oliveira

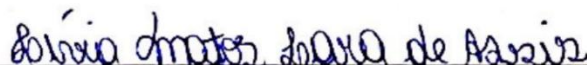
**O NASCIMENTO DE UM INDICADOR:
O Índice de Qualidade de Vida Urbana de Belo Horizonte**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Graduação em Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para a obtenção do título de bacharel em Administração Pública.

Aprovado na Banca Examinadora



Prof. Mº. Rafael Mazoni – Fundação João Pinheiro



Profª. Drª. Lívia Matos Lara de Assis – Fundação João Pinheiro



Prof. Dr. Cláudio Burian Wanderley – Fundação João Pinheiro

Belo Horizonte, 05 de dezembro de 2025

À Vera, migrante da Zona da Mata de Minas que veio, adolescente, fazer sua história na capital mineira. Lutando contra as adversidades do machismo e da desigualdade socioespacial, ela segue vivendo, vencendo e sendo feliz.

À Lindaura, in memoriam, negra migrante do Norte das Gerais, que, em meados do século XX, rompeu várias barreiras impostas às mulheres e às negras na capital mineira e se colocou como sujeito de sua própria história.

AGRADECIMENTOS

Ao Criador, de quem tudo emana e a quem tudo retorna.

À minha mãe, a quem dedico todos esses anos de estudos no CSAP/FJP.

À minha família, meus irmãos Fábio e Cris e meu Pai, que sempre me apoiaram em tudo, e sempre estiveram prontos para me ajudar a lidar com os problemas da vida.

Ao meu grande amigo Wallace, irmão de vida, que compartilha comigo boas conversas desde a graduação em Geografia nos anos 2000 na UFMG, nossa *alma mater*.

Ao eterno grupo *Old School*, Carolina, Danielle, Deivid, Felipe e Luciana, que aguentou firme esses anos de demasiados trabalhos acadêmicos. Aqui também agradeço também a *Confraria do Café*, nosso grupo de conversas do intervalo das aulas e à *Equipe Selva*, nosso grupo do inesquecível Projeto Rondon em Tefé-Amazonas (no “eterno arrebol”).

Ao professor Rafael Mazoni, meu orientador e parceiro no olhar geoespacial, que aceitou desde o início a desafiadora saga de pesquisar indicadores e Cultura.

Ao professor Marcus Vinícius, pela parceria constante na produção acadêmica e, sobretudo, pelo apoio fundamental na pesquisa bibliométrica na Diversidade.

Ao professor Bruno Magalhães, um grande amigo para a vida, com quem compartilhei boas conversas, expectativas e um desafiante trabalho de tradução do Cefai.

À professora Aparecida Shikida por sua dedicação, e em nome dela, a todas e a todos que lecionaram com empatia e prestatividade nesses quatro anos de curso de Administração Pública.

À Cristina Saldanha, e em nome dela, à todas do GPAP/FJP, pelo apoio constante e pelo ambiente colaborativo nas pesquisas, artigos, livros, seminários e congressos.

Às funcionárias da biblioteca, sempre solícitas, por tornarem a experiência acadêmica mais profícua e agradável.

Às amigas e amigos de longa data, que sempre me acompanharam em longas e divertidas conversas em cafés, cozinhas, bares, paisagens, *brunchs*, e no bom e velho Maletta.

Aos amigos e amigas do mundo da dança, que desde fevereiro de 2022 fazem minha vida ter um sentido mais criativo, intenso, e vívido.

À Rosimar de Souza, uma irmã que a vida me deu, por seu apoio e incentivo.

À Kamille Dayer, que me ensinou que com boa condução se tem uma boa resposta.

Igualmente agradeço àqueles que, por me faltarem pensamentos e memória nesta reta final de escrita, porventura eu não tenha aqui mencionado...

A todos, o elogio maior do silêncio, sinônimo possível à palavra *Gratidão*.

O estudante, o pesquisador ou o usuário de dados estatísticos recebe conceitos compactos, encapsulados em fórmulas concisas e econômicas; no entanto, tais ferramentas são o produto de uma gestação histórica pontuada por hesitações, retraduições e conflitos de interpretação

Desrosières

Obtemos a verdade apenas em romances, e isto não é um romance. Na vida real, a realidade faz tremer quem a procura

Latour

O vivido sempre superará o concebido

William Rosa Alves

RESUMO

Este trabalho analisa a gênese e a estruturação do Índice de Qualidade de Vida Urbana (IQVU) de Belo Horizonte, concebido na década de 1990 no contexto da administração progressista por meio da “Frente BH Popular”. Adotando principalmente uma abordagem metodológica externalista, fundamentada na sociologia da quantificação de Alain Desrosières e na analítica de poder de Michel Foucault, a pesquisa investiga as condições históricas e políticas que possibilitaram a emergência desta ferramenta técnico-política. Argumenta-se que o IQVU não surgiu apenas de uma necessidade técnica, mas de um esforço político de convenção (convenir) prévio à mensuração (mesurer), visando legitimar a "inversão de prioridades" no âmbito do Orçamento Participativo (OP). O estudo reconstitui a trajetória de segregação socioespacial da capital, examina a influência do modelo de OP de Porto Alegre e detalha como a parceria entre a Prefeitura e a PUC Minas operou a tradução de disputas políticas em categorias estatísticas estáveis. A análise elucida a arquitetura do índice, demonstrando como a definição de variáveis, a ponderação de pesos e a medida de acessibilidade constituíram um complexo processo de convenir, no qual escolhas técnicas cristalizaram visões sobre a justiça urbana. Conclui-se que o IQVU funcionou como uma tecnologia de governo que, ao converter demandas sociais qualitativas em linguagem quantitativa objetiva, mediou as tensões entre a racionalidade administrativa e as reivindicações populares.

Palavras-chave: Indicadores Sociais. Políticas Públicas. Orçamento Participativo. Sociologia da Quantificação. Planejamento Urbano. Belo Horizonte.

RÉSUMÉ

Ce travail analyse la genèse et la structuration de l'Indice de Qualité de Vie Urbaine (IQVU) de Belo Horizonte, conçu dans les années 1990 dans le contexte de l'administration progressiste de la « Frente BH Popular ». En adoptant principalement une approche méthodologique externaliste, fondée sur la sociologie de la quantification d'Alain Desrosières et sur l'analytique du pouvoir de Michel Foucault, la recherche enquête sur les conditions historiques et politiques qui ont rendu possible l'émergence de cet outil technico-politique. Il est soutenu que l'IQVU n'a pas émergé seulement d'une nécessité technique, mais d'un effort politique de convenir préalable au mesurer, visant à légitimer l'« inversion des priorités » dans le cadre du Budget Participatif (BP). L'étude retrace la trajectoire de ségrégation socio-spatiale de la capitale, examine l'influence du modèle de BP de Porto Alegre et détaille comment le partenariat entre la Municipalité et la PUC Minas a opéré la traduction de disputes politiques en catégories statistiques stables. L'analyse éclaire l'architecture de l'indice, en démontrant comment la définition des variables, la pondération des coefficients et la mesure de l'accessibilité ont constitué un processus complexe de convenir, où des choix techniques ont cristallisé des visions de la justice urbaine. En conclusion, l'IQVU a fonctionné comme une technologie de gouvernement qui, en convertissant des demandes sociales qualitatives en un langage quantitatif objectif, a médiatisé les tensions entre la rationalité administrative et les revendications populaires.

Mots-clés: Indicateurs Sociaux. Politiques Publiques. Budget Participatif. Sociologie de la Quantification. Planification Urbaine. Belo Horizonte.

ABSTRACT

This paper analyzes the genesis and structuration of the Urban Quality of Life Index (IQVU) in Belo Horizonte, conceived in the 1990s within the context of the progressive administration led by the "Frente BH Popular". Adopting primarily an externalist methodological approach, grounded in Alain Desrosières' sociology of quantification and Michel Foucault's analytics of power, the research investigates the historical and political conditions that enabled the emergence of this technical-political tool. It is argued that the IQVU did not arise solely from a technical necessity, but from a political effort of convention (*convenir*) prior to measurement (*mesurer*), aiming to legitimize the "inversion of priorities" within the framework of Participatory Budgeting (PB). The study reconstructs the capital's trajectory of socio-spatial segregation, examines the influence of the Porto Alegre PB model, and details how the partnership between the City Hall and PUC Minas operated the translation of political disputes into stable statistical categories. The analysis elucidates the index's architecture, demonstrating how the definition of variables, the weighting of factors, and the measurement of accessibility constituted a complex process of convention, in which technical choices crystallized visions of urban justice. It is concluded that the IQVU functioned as a technology of government that, by converting qualitative social demands into objective quantitative language, mediated the tensions between administrative rationality and popular claims.

Keywords: Social Indicators. Public Policies. Participatory Budgeting. Sociology of Quantification. Urban Planning. Belo Horizonte.

摘要

本文分析了贝洛奥里藏特城市生活质量指数（Índice de Qualidade de Vida Urbana，简称IQVU）的生成与构建。该指数诞生于20世纪90年代，处于“贝洛奥里藏特人民阵线”（Frente BH Popular）执政的政治语境之中。研究主要采用外在主义的方法论取向，理论上以阿兰·德斯罗西耶（Alain Desrosières）的量化社会学和米歇尔·福柯（Michel Foucault）的权力分析为基础，考察促成这一工具出现的历史与政治条件。文章认为，IQVU的产生并非仅源于技术层面的需求，而是一个先于测量（mesurer）的政治性约定（convenir）过程，其目的在于为参与式预算（Orçamento Participativo，简称OP）框架下的“优先顺序倒置”提供合法性。研究重构了该市社会—空间隔离的历史轨迹，分析了阿雷格里港模式的影响，并详细阐述了市政府与米纳斯吉拉斯天主教大学（PUC Minas）之间的合作如何将政治争议转译为稳定的统计范畴。通过对指数架构的分析，本文揭示了变量界定、权重设定与可达性测量如何构成一个复杂的“约定”过程，在其中，技术性选择凝固并物化了特定的城市正义观。研究最终指出，IQVU作为一种治理技术，通过将定性的社会诉求转化为客观化的量化语言，在行政理性与民众诉求之间发挥了关键的中介作用。

关键词：社会指标；公共政策；参与式预算；量化社会学；城市规划；贝洛奥里藏特

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Design de uma ferramenta de quantificação	25
Figura 2 – Habitação precária na Pedreira Prado Lopes, B. H ^{te} (MG), 1955	48
Figura 3 – Lar em habitação precária na Pedreira Prado Lopes, B. H ^{te} (MG), 1955	49
Figura 4 – Paisagem da favela Buraco do Peru, Carlos Prates, B.H ^{te} (MG), 1965	50
Figura 5 – Mapa da dinâmica da mancha urbana de Belo Horizonte, 1918 a 2018.....	53
Figura 6 – Fala comunitária sobre proposta de orçamento de S ^{to} . André (SP), 1991	58
Figura 7 – Reunião do Orçamento Participativo em Porto Alegre (RS), circa 1991	65
Figura 8 – Croqui das sub-regiões do Orçamento Participativo, B. H ^{te} , 1993	70
Figura 9 – Prefeito Patrus Ananias (esq.) numa reunião do OPBH, anos 1990.....	72
Figura 10 – Participação popular - Votação no OP de Belo Horizonte, anos 1990.....	74
Figura 11 – Fac-símile do documento explicativo da consulta (Consultoria), 1994	88
Figura 12 – Matriz de Comparação Par-a-Par de Variáveis do IQVU (Consultoria), 1994....	91
Figura 13 – Esquema das etapas de cálculo do IQVU, 1994	94
Figura 14 – Mapa das Unidades de Planejamento (UP), B. H ^{te} , 1994	100
Figura 15 – Quadros de informações dos indicadores gerados pela PBH.....	102
Figura 16 – Mapa do Índice de Oferta Local (IOL) de Belo Horizonte, 1994	110
Figura 17 – Mapeamentos de variáveis do IQVU-BH (Parte 1), 1994	114
Figura 18 – Mapeamentos de algumas variáveis do IQVU-BH (Parte 2), 1994	115
Figura 19 – Mapa final do Índice de Qualidade de Vida Urbana, 1994.....	116
Figura 20 – Fac-símile da capa do livreto IQVU da PBH, 1996.....	118
Figura 21 – Os dois modelos de criação de critérios para as experiências de OP	127
Figura 22 – Fac-símile da última página do livreto IQVU da PBH, 1996.....	143
Figura 23 – Unidade de Planejamento de Belo Horizonte, 1996.....	144
Figura 24 – Classificação das Unidades de Planejamento (UP) de Belo Horizonte, 1994..	145
Figura 25 – “Certidão de Nascimento do IQVU-BH” - Primeira página do Contrato, 1994..	146

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Atos da Quantificação na perspectiva de Desrosières.....	27
Tabela 2 – Fases das políticas públicas e tipos de indicador	33
Tabela 3 – Definições técnicas divulgadas nas consultas (Consultoria), 1994.....	86
Tabela 4 – “Elenco Preliminar de Variáveis” (tabela formulada pela Consultoria)	88
Tabela 5 – Relação das variáveis escolhidas nas consultas para o futuro IQVU-BH	89
Tabela 6 – Síntese da primeira proposta para composição do IQVU, 1994	105
Tabela 7 – Estrutura de cálculo do IQVU, 1994	106
Tabela 8 – Pesos das variáveis do IQVU-BH, 1994.....	108
Tabela 9 – Parâmetros de cálculo da acessibilidade para o IQVU.....	112
Tabela 10 – Classificação das variáveis usando a medida de acessibilidade e o peso.....	113
Tabela 11 – Comparativo das Dinâmicas de Implementação do OP.....	128

LISTA DE EQUAÇÕES

Equação 1 – IQVU - Cálculo dos Indicadores Simples.....	101
Equação 2 – IQVU - Cálculo do Ajuste contra Saturação do Indicador	103
Equação 3 – IQVU - Cálculo que relaciona os índices espacializados com pesos.....	108

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BHTRANS	Empresa de Transporte e Trânsito de Belo Horizonte
CEDEPLAR	Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional (UFMG)
FJP	Fundação João Pinheiro
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IOL	Índice de Oferta Local
IQVU	Índice de Qualidade de Vida Urbana
NEPM	Núcleo de Estudos e Pesquisas Multidisciplinares (PUC Minas)
OP	Orçamento Participativo
OPBH	Orçamento Participativo de Belo Horizonte
OPPA	Orçamento Participativo de Porto Alegre
PBH	Prefeitura de Belo Horizonte
Plambel	Planejamento da Região Metropolitana de Belo Horizonte
PRODECOM	Programa de Desenvolvimento de Comunidades
PUC	Pontifícia Universidade Católica
PT	Partido dos Trabalhadores
QGIS	Quantum <i>Geographic Information System</i> (<i>Software</i>)
QV	Qualidade de Vida
QVU	Qualidade de Vida Urbana
R	R (<i>Software</i> livre para computação estatística e gráficos)
RMBH	Região Metropolitana de Belo Horizonte
SMPL	Secretaria Municipal de Planejamento – Gestão Patrus
TGC	Território de Gestão Compartilhada
UNICAMP	Universidade Estadual de Campinas (SP)
UP	Unidade de Planejamento

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	2
INTRODUÇÃO	8
DESENVOLVIMENTO	15
1. MÉTODO	16
2. OS CONCEITOS E AS RELAÇÕES.....	20
3. AS CONDIÇÕES DE POSSIBILIDADE.....	34
3.1 <i>Governar o Tecido Urbano</i>	35
3.2 <i>Fissuras no Dispositivo Segregacionista?</i>	45
3.3 <i>A Luta pelo Orçamento e a Demanda por Critérios</i>	57
4. A FERRAMENTA DE QUANTIFICAÇÃO.....	76
4.1 <i>O Quê Mensurar?.....</i>	77
4.2 <i>“Convenir puis Mesurer”</i>	82
4.3 <i>O Mecanismo Produtor de Mensurações</i>	93
5. CONTAR PARA CONTER	122
5.1 <i>Legitimidade através da Quantificação</i>	122
5.2 <i>Explosão e Prevenção.....</i>	124
CONSIDERAÇÕES FINAIS	129
REFERÊNCIAS.....	133
ANEXOS	142
APÊNDICE	147

APRESENTAÇÃO

Quanto aos escribas sábios ... que prediziam o que estava por vir, seus nomes durarão para sempre, embora tivessem partido, tendo contemplado sua vida... Fizeram como herdeiros de si os livros e ensinamentos que escreveram... Um homem morre, vira pó, todos os seus contemporâneos perecem, mas um livro faz com que seja lembrado na boca de quem o lê

Papiro Chester Beatty IV, ii - iii

Às voltas com minhas planilhas e relatórios sobre indicadores culturais destinados à disciplina de Métodos Quantitativos no CSAP/FJP, nos fins de 2024, deparei-me com um documento contendo resultados de um índice de qualidade de vida urbana de Belo Horizonte. Nele, uma informação me chamou atenção em especial: os *indicadores culturais* mais “atualizados” que compunham esse índice sintético versavam sobre (a) *Distribuição de equipamentos* ($[\text{Número de equipamentos culturais/população}] \times 1000$); (b) *Livrarias e papelarias* ($[\text{área de livrarias e papelarias/pop.}] \times 1000$); (c) *Locadoras* ($[\text{número de locadoras/pop.}] \times 1000$); e (d) *Bancas de revistas* ($[\text{número de bancas de revistas/pop.}] \times 1000$).

Causou-me preocupação tal fato, *tanto por* conhecer o cenário cultural em Belo Horizonte há mais de duas décadas (desde os anos 2000 frequento centros culturais, museus, teatros, eventos de cultura, inúmeros festivais nacionais e internacionais de teatro, de dança, de quadrinhos, de filmes, e faço cursos e workshops nessa área), *quanto por* fazer parte de circuitos de grupos de danças na cidade há anos e participar do carnaval de rua da cidade desde o seu (re)nascimento na década passada. Além disso, percebo o cenário cultural de Belo Horizonte cada vez mais vivo e vibrante, e noto como tal dinâmica não tem sido analisada nem devidamente captada pelos indicadores existentes.

Vamos a um caso: Em setembro de 2024, em um quintal de uma casa de fundos do bairro Santa Inês, região leste da cidade, um encontro informal se deu entre amigos de algumas escolas de dança de salão de Belo Horizonte. Esse encontro, denominado de “Resenha”, teve como mote principal a vivência da cultura latina e brasileira através da música e da dança, e foi muito significativo para todos os participantes. Meses depois, já em 2025, a *Resenha* ganhou contornos mais expressivos ao ser realizada trimestralmente, com um número cada vez maior de participantes, muitos dos quais externos ao núcleo inicial de amigos do primeiro evento. Sob uma gestão colaborativa e um tipo de produção cultural horizontalizada, os participantes da *Resenha* foram criando organicamente uma rede de contribuições descentralizadas (“rizomáticas”) e contribuindo de forma equitativa para a emergência de uma experiência coletiva de apropriação efetiva do tempo e do espaço na metrópole belo-horizontina. Ao longo deste ano, cada encontro, então, passou a dialogar com os grandes momentos festivos da cultura local e nacional, tais como Carnaval, Festa Junina e Virada Cultural, se constituindo como uma espécie de *vórtice* cultural que atraiu, concentrou, mesclou e irradiou expressões culturais por meio da dança, gerando um impacto transformador em seus participantes. Logo, durante esses cinco encontros, viu-se constituir em Belo Horizonte a *Resenha da Casa do Zé*: a) *um singelo vórtice de energias criativas* materializadas na prática de danças – forró, samba, pagode, zouk brasileiro, salsa, bachata, kizomba, tango, entre outras –; b) *um ponto de convergência* de artistas, profissionais da dança (como o mestre salseiro Elbert Vinicius) e público em geral interessados em vivenciar “latinidades e brasilidades” em um quintal – espaço típico das casas mineiras –; c) *um local de hibridismo* cultural, onde se mesclam danças, músicas, expressões artísticas, ideias, conversas, colaborações, redes de sociabilidade e de trocas culturais (inclusive com a presença de alguns estrangeiros que visitam a *Resenha*); d) *um evento de irradiação* da dança, já que as conexões e experiências vividas aí são difundidas e disseminadas por outros espaços e tempos da metrópole, transformando, em alguma medida, a vida de seus facilitadores e participantes. Visto no mapa, esse vórtice cultural é apenas um pequeno ponto em meio a tantos outros que se distribuem pela capital mineira. Um pequeno acontecimento cultural periódico que, ao praticar gestão colaborativa alheia aos apelos do mercado, cria um espaço disruptivo no qual a vida acontece e a potência de viver se efetiva.

Como quantificar tal expressão cultural da cidade sem reduzi-la a apenas números frios e inexpressivos? Ou pior, como conceber um indicador que não consegue captar tal evento no território da cidade? Apesar de aquele indicador ter sido produzido em 2016, foi desconcertante deparar-me com uma quantificação que trazia um mapeamento cultural tão *pálido e aquém* da realidade (seja a atual ou a dos anos 2000), e métricas tão anacrônicas que comprometiam o diagnóstico da realidade cultural da capital mineira nos dias atuais.

Meses depois, já na confecção do pré-projeto de pesquisa para este trabalho monográfico, percebi que seria importante propor uma discussão que permitisse a *atualização* dos indicadores culturais para este índice, conhecido nacionalmente como **Índice de Qualidade de Vida Urbana de Belo Horizonte**, ou **IQVU-BH**. Contudo, para essa proposição, considerei ser importante um maior conhecimento da história desse indicador composto.

Nesse ponto, percebi que havia duas trajetórias possíveis para este trabalho monográfico: a) fazer alguns simples apontamentos de eventos e datas importantes sobre o IQVU-BH (um *breve histórico*), e logo depois me debruçar nos cálculos e métricas estatísticas, no intuito de gerar um indicador cultural, ou b) buscar saber *como, por que e por meio de quem* surgiu tal índice, investigando as condições que possibilitaram a sua emergência, para só depois argumentar em prol da necessidade de uma atualização.

Minha trajetória acadêmica, desde a primeira graduação na UFMG – minha *alma mater* – até os cursos de pós-graduação mais recentes, é marcada pelo diálogo com o pensamento francês contemporâneo, sobretudo a perspectiva crítica francesa de análise sobre a sociedade. Nomes como Michel Foucault, Gilles Deleuze, Bruno Latour, Pierre Bourdieu, Jacques Rancière e Henri Lefebvre, que integram a chamada "*French Theory*", foram e continuam centrais em minhas reflexões e produções textuais. Nesse sentido, ao deparar-me com o desafio de compreender a gênese do “indicador composto” belo-horizontino, decidi trilhar o caminho da investigação das condições que possibilitaram o nascimento do IQVU.

Quando iniciei a pesquisa, acreditava que seria fácil traçar as *condições de possibilidades* de um índice estatístico. Conhecendo como é formada a maioria dos índices e indicadores no Brasil, imaginei que algumas páginas de um estudo institucional já seriam suficientes para analisar a elaboração do IQVU. Entretanto, a cada nova leitura, eu ia percebendo a profunda vinculação – quase “simbiótica”, diga-

se de passagem – entre o IQVU e o Orçamento Participativo de Belo Horizonte. Então notei que eu precisava de estudos mais críticos acerca desse objeto – indicador – que me permitissem compreender esse acoplamento tão forte entre essa dimensão técnica e política. A partir daí encontrei vários autores críticos que dialogavam com a minha necessidade por construir uma *démarche*, i. é, um caminho para compreender o contexto de surgimento e aplicação do IQVU belo-horizontino, entre os quais destaco Alain Desrosières e Pierre Lascoumes. Assim, toda uma discussão acerca da sociologia da quantificação passou a permear a pesquisa, e a permitir a constituição de uma pesquisa detalhada e abrangente sobre o IQVU-BH e o contexto que permitiu o seu surgimento.

Quando o texto foi ganhando corpo e chegando ao seu estado final, fui percebendo a potência contida nele, a força que há nas práticas discursivas, tal como defende Foucault em sua arqueologia do saber. Busquei, desde o início, construir um texto que, embora científico, refletisse o *diálogo quádruplo* que ele passou a *ter* e a *ser*. Primeiramente, um *diálogo acadêmico* com meus pares e com a Fundação João Pinheiro – a instituição na qual este trabalho é defendido –, representada pelo meu professor orientador e pelos professores da banca de defesa desta pesquisa. Em segundo lugar, um *diálogo institucional* com os técnicos e burocratas, gestores e formuladores de indicadores no país, em geral, e com os elaboradores e gestores do IQVU, em específico. Em terceiro, e não menos importante, um *diálogo teórico e metateórico* tanto com autores de abordagens críticas que, assim como eu, aplicam esforços em prol de uma sociedade mais justa; quanto com autores, nacionais e estrangeiros, de inúmeras outras linhas e abordagens, sobre assuntos variados. E um derradeiro, que foi percebido já no fim da pesquisa: um *diálogo propositivo* com a história de Belo Horizonte e seus acontecimentos, com sua cultura pulsante, sua periferia viva, seus conflitos e seus consensos, sua cidadania e seus desafios, seu território e sua ecologia. Por mais que eu me distanciasse “metodologicamente” do objeto de pesquisa, a história da minha vida e de meu corpo na cidade, a história do meu bairro, a história da FJP e da PBH estão imersas na rede de acontecimentos que não cessa de se atualizar. Logo, este texto é mais um elo a ser conectado na teia de discursos e práticas que constituem *o que é* Belo Horizonte.

Destarte, é salutar compartilhar que, em cada um desses diálogos, há uma grande dose de comprometimento, de interação, de confidencialidade, de crítica, de aceitação e de resposta/réplica/tréplica. Há também a percepção das possibilidades,

das potencialidades e das limitações: teóricas, temporais, técnicas, informacionais, financeiras, práticas, institucionais, culturais, humanas.

O presente texto é fruto de meses de escrita, anos de estudos e décadas de vivências nessa metrópole latino-americana. Mais do que um registro de caracteres digitados por um pesquisador, ele é um convite a um outro olhar sobre a cidade a partir de uma ferramenta técnico-política peculiar – o IQVU.

Por fim, desejo que ele se torne um *encheirídion* (que em grego significa *adaga, punhal, arma portátil ou livro portátil, manual*) para as lutas em prol de uma sociedade mais justa.

INTRODUÇÃO

É preciso instalarmo-nos sobre as próprias linhas que não se contentam apenas em compor um dispositivo, mas atravessam-no, arrastam-no

Deleuze

No noticiário¹ do Jornal Nacional exibido em meados de novembro de 2025, entre notícias que versavam sobre o fim da sobretaxação norte-americana aos produtos agrícolas e acerca dos novos planos de paz para a Guerra na Ucrânia, uma reportagem acerca da conclusão da “COP 30 – Belém” (30ª Conferência das Nações Unidas sobre Mudança Climática realizada em Belém/Brasil) ganhou destaque. Ela apresentava duas entrevistas que sintetizavam o “clima de frustração” diante de um Texto Final que não incluiu a substituição dos combustíveis fósseis, ponto central para os movimentos ambientalistas e grande parte da comunidade científica. A primeira fala foi a de Mauricio Voivodic, Diretor Executivo do WWF- Brasil, relatando que “o tema de combustíveis fósseis... não entrou no documento final porque as partes – vários países – bloquearam qualquer decisão mais ambiciosa nesse assunto” (Jornal Nacional, 2025, 39:40). Em seguida, Cláudio Ângelo, do Observatório do Clima, em tom de indignação, confessa ao repórter que “a principal frustração é que os combustíveis fósseis – que são a causa da mudança climática – não são mencionados em nenhuma vez em nenhum dos quinze textos do pacote de decisões políticas de Belém” e, argumentando sobre a gravidade desse fato, conclui com a seguinte frase: “a gente deveria ter saído daqui com um roteiro para construir esses **critérios** para uma saída manejada dos combustíveis fósseis” (Jornal Nacional, 2025, 40:00).

Sob os olhos de milhões de brasileiros numa noite de sábado, desenrolava-se ao vivo uma *tensão* que está na base da formulação de qualquer *ferramenta de quantificação* da realidade social: a formulação de um conjunto de *parâmetros e métricas* desejada por muitos foi inviabilizada por *estratégias políticas* que bloquearam

¹ Os dois primeiros parágrafos dessa introdução tratam de um exercício narrativo para ilustrar a tensão entre convenção e mensuração, um dos temas centrais desta monografia. Sua escrita foi inspirada na introdução do livro de Bruno Latour, “Jamais fomos Modernos”, de 1991)

qualquer decisão que permitisse orientar a construção de **critérios**. Como ensina o importante historiador e sociólogo francês Alain Desrosières (1998) – um dos autores centrais desta pesquisa –, a **quantificação** (no caso, a construção de critérios para a formulação de indicadores), longe de ser neutra e objetiva, é atravessada pelo ato (técnico e político) de *convencionar* (convenir) antes do ato (também técnico e político) de *mensurar* (*mesurer*). Logo, o *conflito* não é apenas sobre os números do aquecimento global, mas sobre as *convenções* que os antecedem. Ao se bloquear o roteiro de critérios, vetou-se a ferramenta de métrica; ao silenciar a causa política, impediu-se o cálculo técnico da solução.

Registrada nos dois parágrafos acima, a frustração de muitos em Belém não foi proveniente da falta de competência matemático-estatística em calcular emissões e criar fórmulas robustas em prol de uma “segurança climática global”, mas sim da impossibilidade política de convencionar o que deve ser mensurado. O que a reportagem sobre a COP 30 apresentou como uma *falha diplomática* é, na verdade, a demonstração de que quantificar está associado a um ato de poder. Tal impasse nessa Conferência evidenciou, em escala global, um fenômeno que se reproduz, a todo instante, em outras escalas de gestão governamental (nacional, estadual, municipal): *não existe mensuração sem um acordo político que a sustente*. A tensão aflorada revela que o conflito de interesses existe independentemente da temática, seja ela o aquecimento global, a sustentabilidade socioambiental ou a qualidade de vida urbana. E é precisamente essa tensão entre a necessidade política de “controlar e conter” e a vontade técnica de “medir e contar” que pavimentou o caminho para a análise do objeto desta pesquisa.

Ora, a gestão governamental contemporânea é mediada por *ferramentas técnico-políticas* de diagnóstico, controle e intervenção social e territorial constituídas por números, índices e métricas e que, longe de serem neutras, carregam visões de mundo e projetos de poder (Lascoumes; Le Galès, 2012; Lascoumes; Simard, 2011; Desrosières; Kott, 2005). Nesse contexto, uma das primeiras indagações que qualquer pesquisa que se interesse em estudar uma ferramenta de governo deve fazer é: *“por que essa ferramenta surgiu em tal lugar, em tal momento histórico, e pelas mãos de tais pessoas e instituições – e não em outro lugar, tempo e nem por outras mãos?”*.

Esta pesquisa faz parte de um esforço, historicamente situado, de propor uma nova leitura sobre o surgimento e a função de uma **ferramenta de gestão**

pública municipal nascida no contexto dos anos 1990 de Belo Horizonte. Por duas décadas, um conjunto de indicadores propostos para “mensurar a qualidade de vida urbana dos lugares e regiões” da capital mineira ficou reunido sob um único índice sintético e constituiu, por meio de fórmulas matemático-estatísticas, o Índice de Qualidade de Vida Urbana de Belo Horizonte, ou IQVU-BH.

Das leituras iniciais, durante a confecção do projeto de pesquisa, uma indagação simples e direta foi se consolidando: “*Por que o IQVU, essa ferramenta para quantificação da realidade urbana, nasce em Belo Horizonte na década de 1990?*” Posteriormente, foram agregadas a essa pergunta inicial as questões referentes às *condições que possibilitaram* a emergência desse índice (a) no terreno político-institucional belo-horizontino e (b) nos *espaços de articulação* entre a formulação técnica dessa ferramenta e seu uso no debate social. A hipótese levantada no início do trabalho, em um primeiro momento, tentou responder a essa questão com uma intuição comum aos estudiosos do campo de Administração Pública: *O IQVU surge em razão de alguma obrigação legal, ou demanda administrativa para monitorar ou avaliar alguma política pública, ou mesmo para implementar/complementar alguma política na área urbana ou ambiental*². Contudo, no decorrer do processo investigativo, tal hipótese foi sendo preterida diante das descobertas que foram sendo feitas e dos pontos de vista críticos adotados.

Os objetivos formulados no início do trabalho eram de cunho mais “institucional” e visavam a análise da metodologia de construção do IQVU proposto em Belo Horizonte, para compreender a sua eficácia e a viabilidade de sua replicação em outros municípios do país. Buscava-se descrever a estrutura estatística do índice, compreender o funcionamento da medida de acessibilidade, identificar as vantagens do uso dos indicadores compostos na otimização de recursos públicos e sistematizar os procedimentos técnicos adotados em Belo Horizonte.

A partir de um determinado momento, após muita leitura e reflexão, notou-se que o *objetivo principal* da pesquisa havia se complexificado. Agora, pretendia-se *investigar as condições históricas, políticas e institucionais que possibilitaram a emergência do IQVU em Belo Horizonte na década de 1990, analisando-o não só como um procedimento técnico, mas uma ferramenta dentro de dispositivo(s)*

² É comum, na elaboração de uma política pública ou programa de governo, a criação de indicadores e índices que permitam mensurar a eficácia da ação governamental, ou, pelo menos, autorizem o poder público a discursar que irá fazer isso.

político(s) da gestão do governo municipal. Logo, outros objetivos se somaram a esse, quais sejam: (a) contextualizar sua gênese, analisando como a transferência de um instrumento disruptivo (Orçamento Participativo de Porto Alegre) demandou uma ferramenta de diagnóstico socioespacial, alocação orçamentária e legitimação técnico-política tal como o IQVU; e (b) compreender o mecanismo de “funcionamento” dessa ferramenta, analisando a elaboração do IQVU através das *convenções* que precederam as *mensurações* (a partir do olhar crítico sobre a *quantificação*).

Quanto à justificativa deste trabalho, é possível argumentar que ela também foi se transformando ao longo dos estudos e leituras, descobertas e perspectivas, mas sempre mantendo uma linha-mestra: *promover e aprofundar, por meio da pesquisa acadêmica, as possibilidades de justiça socioespacial em Belo Horizonte*, sobretudo no que tange às desigualdades na distribuição de recursos e oportunidades no espaço (Harvey, 1980; Soja, 2014). Inicialmente, verificou-se a necessidade do aprimoramento dos instrumentos de planejamento e gestão urbana dos municípios brasileiros, por intermédio de estudos de índices como o IQVU. Essa ferramenta de gestão criada em Belo Horizonte é um índice frequentemente citado nos textos sobre indicadores urbanos como um *caso* de sucesso e referência nacional na “mensuração da qualidade de vida urbana” (Adão; Polette, 2016; Bhering; Moraes, 2019; Panosso et al., 2023; Ribeiro, 2008; Wesz; Miron, 2023).

Todavia, com o avanço das leituras e análises nesta pesquisa, ficou claro que seria necessária uma perspectiva teórica mais aprofundada que permitisse articular o conjunto de informações e saberes apreendidos, e criar novos olhares, evitando reproduzir constatações comuns dos textos acadêmicos de administração pública. Em razão disso, optou-se por uma perspectiva crítica mais *externalista* (focada nas condições sociais e políticas externas ao objeto), tanto para o método de investigação e organização das ideias, quanto para analisar e contextualizar o surgimento do objeto (o IQVU). Entretanto, a fim de proporcionar ao leitor uma maior compreensão sobre temas levantados, buscou-se a inserção (feita de forma crítica) de textos de autores e instituições com uma perspectiva mais *internalista* (focada mais na caracterização e descrição internas ao objeto). Tais perspectivas, externalista e internalista, são mais bem detalhadas no capítulo referente ao Método.

Após esse período, estava claro que a justificativa que sustentava a continuidade desta pesquisa passou a residir na necessidade de se *discutir*, no campo da Administração Pública, *os mecanismos políticos e sociais que permitem (ou*

inibem) o surgimento de ferramentas e instrumentos de gestão governamental (voltados tanto para a produção dos dispositivos de controle e segregação, quanto para a criação de processos de participação e promoção de justiça socioespacial). Outra necessidade encontrada foi a de recuperar, analisar e relacionar textos e autores de diversas vertentes (dos mais técnicos aos mais críticos) que apontassem para a falsa ou equivocada “neutralidade” de ferramentas técnico-políticas, tais como os indicadores/índices, indo da teoria para um caso concreto.

Há, socialmente, uma mitificação dessas técnicas quantitativas, consideradas como “neutras”, “imparciais” e “objetivas” (Jannuzzi, 2002). Essa visão vem alimentando (bem como vem sendo alimentada por) tendências contemporâneas tais como gestão ou políticas públicas “baseadas em evidências”. Tais tendências, grosso modo, defendem que a tomada de decisão deve ser realizada com base em dados, indicadores e pesquisas objetivas, imparciais e isentas de preferências políticas e ideológicas. Este estudo de caso referente ao nascimento do IQVU apresenta reflexões sobre como medições e mensurações, por mais estatísticas e matemáticas que sejam, trazem as impressões subjetivas de seus proponentes, formuladores, financiadores, demandantes etc.

Em relação à delimitação teórica, esta pesquisa buscou se ater, no que tange ao surgimento do IQVU, ao contexto histórico da década de 1990 em Belo Horizonte, apesar de, para isso, buscar alguns antecedentes históricos de determinadas práticas, sujeitos, instituições, dispositivos, discursos. Do ponto de vista externalista, não há um ponto fixo nem um começo essencial, pois um contexto é efeito de relações anteriores que o precederam. Isso exigiu, evidentemente, uma delimitação metodológica sobre “até onde e até quando ir”.

Finalmente, para responder às indagações propostas e alcançar os objetivos delineados, este trabalho foi estruturado em cinco capítulos principais, além desta introdução e das considerações finais. O primeiro capítulo, “O Método”, dedica-se a explicitar o percurso investigativo e as escolhas metodológicas que orientaram o trabalho. Nele, detalha-se a opção pela abordagem externalista e o uso do estudo de caso histórico, justificando como a articulação entre análise documental e revisão bibliográfica permitiu reconstruir a trama sociotécnica do IQVU.

No segundo capítulo, “Os Conceitos e as Relações”, constrói-se o alicerce teórico da pesquisa. Apoiando-se na discussão da sociologia da quantificação de Alain Desrosières e na análise do poder de Michel Foucault, discutem-se categorias

fundamentais como *dispositivo* e a distinção entre o ato de convencionar (*convenir*) e o ato de mensurar (*mesurer*). O objetivo foi fornecer as lentes analíticas necessárias para enxergar o indicador não como um dado natural, mas como um *elemento social e político* que compõe uma trama de relações de discursos, estratégias, técnicas, documentos etc.

No capítulo seguinte, “As Condições de Possibilidade”, é apresentada a contextualização histórica e política indispensável para a compreensão do fenômeno. A partir de uma perspectiva *externalista*, a análise recua no tempo para examinar a trajetória de segregação urbana em Belo Horizonte e avança para o cenário de ruptura da década de 1990, marcado pela gestão da Frente BH Popular. É neste capítulo que se investiga como a implementação do Orçamento Participativo (OP) criou, na capital mineira, uma *demandas específicas por critérios* técnicos de diagnóstico (urbano) e alocação (de recursos), preparando o terreno para a emergência do índice em estudo.

No quarto capítulo, “A Ferramenta de Quantificação”, são evidenciadas as características principais e particularidades do IQVU. Adotando uma perspectiva que dialoga com o *internalismo* técnico sem perder a crítica *externalista*, descreve-se a engenharia do indicador: suas premissas marxistas de “oferta de mercadorias”, a seleção das variáveis via Método Delphi, a definição dos pesos e a inovadora medida de acessibilidade. Demonstra-se, assim, como as convenções políticas se cristalizaram em fórmulas matemáticas, conferindo *legitimidade técnica* às decisões de governo.

Por fim, no derradeiro capítulo, “Contar para Conter”, são tecidas as amarrações teóricas centrais da pesquisa. Ao contrastar a gênese do índice com a experiência de Porto Alegre, argumenta-se que o IQVU operou como uma ferramenta técnico-política preventiva, onde a racionalidade técnica foi mobilizada não apenas para medir a carência, mas para antecipar e neutralizar a imprevisibilidade da disputa política popular, consolidando a tese de que a quantificação serviu como ferramenta de contenção democrática.

DESENVOLVIMENTO

Quantifier, c'est convenir puis mesurer

Desrosières

1. MÉTODO

*só os conteúdos históricos podem permitir
encontra a clivagem dos confrontos, das
lutas que as organizações funcionais ou
sistemáticas têm por objetivo mascarar*

Foucault

A presente pesquisa pretende ser um *estudo de caso* sobre o IQVU de Belo Horizonte. Busca-se narrar o surgimento desse indicador composto, considerando-o não apenas como um conjunto de informações técnicas e estatísticas, mas um elemento importante numa rede de instrumentos de discursos, ações e intervenções sobre uma dada realidade, capaz de modificá-la e de produzir “novas realidades”. Robert Yin (2001, p. 32) argumenta que um “estudo de caso” é um tipo de estudo que investiga “um fenômeno contemporâneo dentro do seu contexto da vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos.” Nesse sentido, *esta pesquisa constitui essa investigação sobre a emergência do “fenômeno IQVU” em seu contexto.*

Lakatos e Marconi (2003) classificam, de modo geral, as pesquisas mediante seus objetivos: *pesquisa descritiva, pesquisa exploratória e pesquisa experimental*. Sob esse ponto de vista, este estudo possui traços característicos *tanto* de uma *pesquisa exploratória*, na medida em que pretende familiarizar o leitor do texto a uma nova forma de compreensão sobre o surgimento de uma ferramenta de quantificação tão importante no país – IQVU –; *quanto* de uma *pesquisa descritiva*, ao buscar descrever as características desse fenômeno técnico-político consubstanciado nesse índice sintético, e os mecanismos de seu funcionamento.

Para tanto, pode-se dizer que esta pesquisa possui uma abordagem *qualitativa*, em razão da natureza dos dados coletados e das técnicas de análise. Nesse sentido, destacam-se uma ampla e profunda análise documental, uma análise

interpretativa baseada em linhas de pensamento críticas – sobretudo de autores franceses contemporâneos tais como Pierre Lascoumes, Alain Desrosières, Bruno Latour, Gilles Deleuze e Michel Foucault –, e uma grande ênfase na questão contextual, fundamental para a compreensão do fenômeno. Todavia, essa metodologia que foi sendo constituída ao longo da pesquisa, apesar de essencialmente qualitativa, dialogou muito com abordagens de natureza quantitativa. A própria produção dos mapas expostos ao longo do texto advém de uma extensa base de dados estatísticos tratadas em programas como R e Excel, e posteriormente reunidas e refinadas no QGIS, permitindo o cruzamento de dados estatísticos com bases georreferenciadas sobre as quais foram confeccionados os mapas. Outra linha de estudo quantitativo se deu na própria compreensão do funcionamento do IQVU, na medida em que testes estatísticos foram desenvolvidos para a posterior elaboração explicativa sobre o índice.

Na exploração do tema, uma acurada pesquisa documental foi realizada (cf. Lakatos; Marconi, 2003), através de fontes primárias, tais como relatórios de prefeitos e prefeituras, arquivos de documentos públicos municipais, e fontes estatísticas. Por seu turno, uma grande e contínua pesquisa bibliográfica foi realizada, abrangendo publicações em revistas, periódicos, livros, anais de congressos e seminários e, principalmente, dissertações e teses depositadas em repositórios de grandes universidades brasileiras (UFMG, USP, UNICAMP, UFSCAR, UFRGS, PUC, entre outras) e europeias. Entretanto, ao longo do estudo, um problema mais profundo se fez presente: *como organizar a investigação, as leituras, os autores, e a construção da proposta? Sobre qual démarche, qual caminho seria feita essa leitura do contexto de surgimento e aplicação do IQVU de Belo Horizonte?* Uma resposta foi a adoção de *perspectivas* que permeassem o próprio trajeto investigativo.

O autor francês Alain Desrosières (1998, p. 5) sintetiza três perspectivas comuns ao se fazer uma *história de um objeto social* (p. ex., um “indicador”):

- i. *uma perspectiva “internalista”,* segundo a qual a história e funcionamento de um objeto (um indicador, por exemplo) são focados nele próprio (na sua descrição, resultados, teoremas e demonstrações) através das pesquisas e trabalhos de especialistas das áreas correspondentes ao objeto, como, p. ex., estatísticos, matemáticos, técnicos etc.;

- ii. *uma perspectiva “externalista”*, segundo a qual a história de um objeto é compreendida mediante o estudo das condições sociais que tornaram (ou não) possível o aparecimento, a existência ou mesmo a extinção de um objeto (p. ex.: um indicador), através da análise de instituições, poderes públicos, empresas, atores sociais etc. realizada, frequentemente, por historiadores e sociólogos; e, por fim,
- iii. *uma perspectiva mais “hibridista”*, representada por Michel Callon e Bruno Latour (importantes nomes da Teoria do Ator-Rede - ANT), que questiona a divisão entre internalistas e externalistas, e propõe o estudo concomitante do “estabelecimento de conexões e redes de alianças cada vez mais amplas e sólidas entre os objetos e os seres humanos”.

Para uma pesquisa e análise documental de forma crítica e descritiva a respeito do IQVU, enfatizando as suas funções dentro (e fora) de uma estratégia de governo municipal, verificou-se a importância fundamental da perspectiva *externalista*. Contudo, em razão das especificidades do objeto, apenas uma perspectiva não seria suficiente. Como fruto dessa dualidade em face de tais especificidades, surgiu a relevância de abordar uma perspectiva mais *internalista* nos momentos mais descritivos e procedimentais.

É válido ressaltar aqui que a perspectiva externalista carrega consigo uma *trajetória de pensamento* que permite compreender as linhas de poder que atravessam sujeitos, máquinas, acontecimentos, instituições, discursos, territórios, dados, estatísticas, indicadores (Cunha, 2023; Deleuze, 1988; Foucault, 1979; Lascoumes; Le Galès, 2012; Lascoumes; Simard 2011; Rydin, 2007). Esse poder não é um ente, um ser, um lugar ou uma instituição, mas um *feixe de relações dinâmicas e produtoras de realidades*. Parte-se do *pressuposto* de que o Estado, os atores sociais, os indicadores, os governos, os acontecimentos históricos, as estruturas sociais não possuem uma *essência transcendental* ou algo que lhes é inerente ou universal (Foucault, 1979). Todos esses entes são produzidos historicamente e socialmente, por meio de relações que fazem surgir práticas e instituições, funções e objetos.

Finalmente, para uma maior compreensão do IQVU, verificou-se a importância de esmiuçar teoricamente a concepção dessa ferramenta técnica e

política. Argumenta-se que o *processo de elaboração* de um indicador é atravessado por linhas de tensão política, interesses e estratégias, desde a sua escolha, concepção, elaboração, aplicação e análise (e mesmo extinção). Como parte de um instrumental de poder, o indicador busca *quantificar* a realidade social para o diagnóstico, controle e a intervenção de governo, constituindo assim “uma forma condensada e acabada de saber sobre o poder social e os modos de exercê-lo”. (Lascoumes; Le Galès, 2012, p. 31). No próximo capítulo, isso será tratado com maior profundidade.

2. OS CONCEITOS E AS RELAÇÕES

As ferramentas estatísticas permitem descobrir ou criar entes nos quais é possível apoiar-se para descrever o mundo e agir sobre ele. Destes objetos pode-se dizer ao mesmo tempo que são reais e que foram construídos, já que são tomados de outras montagens e circulam como tais, separados de sua gênese

Desrosières

A elaboração de um indicador nunca é um ato neutro. A escolha do que medir, como medir e o que deixar de fora é um ato precedido de convenções e escolhas políticas e sociais que definem o que será visível ou invisível para o governo de uma população e de um território (Desrosières, 1998). Por conseguinte, é necessário compreender a *natureza teórica* de um indicador, suas características principais, sua função dentro de estratégias e instrumentos de governo, e suas conexões com outros elementos que compõem dinâmicas de força e resistências político-sociais.

A compreensão de um indicador como uma *ferramenta* dentro de uma estratégia de poder mais ampla pode ser feita sob algumas óticas. A perspectiva externalista e crítica adotada pavimenta a trajetória de reflexão com *premissas*³ importantes para esta pesquisa: a primeira premissa seria que, para se compreender as dinâmicas de sociedades já inseridas no capitalismo contemporâneo desde o século passado, é fundamental conceber o *poder* não como um *local* ou uma *posse* no tempo e espaço ou em objetos e pessoas, mas sim como um feixe de forças, um *novelo de linhas de forças, subjetivações e resistências*⁴ (Deleuze, 1988; Foucault, 1979).

³ Uma observação importante: essas premissas adotadas neste trabalho não são, de modo algum, conceitos fixos essenciais, mas apenas pontos de observação. Elas próprias possuem sua historicidade, seu contexto de emergência, e são permeadas por relações que a constituem.

⁴ Estes conceitos serão aprofundados nas próximas páginas.

Outra premissa é que o ato de *governar* deve também ser lido como um tipo de relação que *atravessa* pessoas e coisas, ou como um tipo de condução relacional que dirige algo (ou alguém) *para um determinado fim*: governa-se uma família, uma casa, uma empresa, um Estado, um navio, um território, terras, pessoas, coisas (Foucault, 1979, 2006). Para ilustrar um ato de governar nessa concepção da palavra, pode-se tomar uma passagem de um texto clássico da administração, escrito por Henri Fayol: “A administração constitui um fator de grande importância na direção dos *affaires*: dos grandes ou pequenos, industriais, comerciais, políticos, religiosos ou de outra qualquer índole.” (Fayol, 1950, p. 11). Assim, a *administração* descrita por Fayol pode ser interpretada como o governo dos vários tipos de *affaires* (negócios).

Uma terceira premissa é a compreensão de que, ao menos desde o século XX, as sociedades ocidentais estão sob a égide das relações socioeconômicas capitalistas ‘modernas’⁵, com suas *classes sociais* que se organizam, se enfrentam e se articulam de inúmeras formas ao longo do tempo e do espaço (Chauí, 2008). Em tais contextos, o Estado passou a desempenhar diversos papéis: desde mantenedor da ordem e da proteção do território, até promotor de ações no campo econômico e social. Nessas sociedades capitalistas, as *massas humanas* passaram a ser importantes fontes de (re)produção de riquezas econômicas (através do trabalho) e objeto de estudo, vigilância e controle do nascente *Estado* moderno por intermédio da objetificação e conceituação técnico-política e teórica denominada “população” (Foucault, 2008).

Tais premissas apontam para uma dinâmica social na qual não há um *ente* como *existente* previamente, mas sempre como efeito de relações dinâmicas de saber-poder que constituem sujeitos, práticas, conhecimentos, técnicas, instituições, materialidades, discursos. As “cristalizações” das *causas e efeitos* das relações de poder, em distintos graus de (im)permanência e instabilidade, fazem surgir *instituições*⁶, personificadas em Estados, empresas, famílias, Ciências e academia, organizações religiosas, militares, organizações sociais. Contudo, não é possível encontrar tais cristalizações em seu estado puro (“tipos-ideais”), mas correlacionados entre si, em maior ou em menor grau: um governo de Estado formado por grupos de

⁵ O termo ‘moderno’ é usado aqui para demarcar uma etapa histórica, não uma ontologia do tempo. Para um debate mais aprofundado, ver o livro “Jamais fomos modernos”, de Bruno Latour (2019).

⁶ No sentido sociológico.

políticos empresariais e religiosos; uma técnica ou produto científico elaborado por cientistas e gestores estatais e patrocinado por empresários; um movimento religioso impulsionado por políticos, empresários e militares etc.

Dentre essas instituições, algumas se destacam por seu aprofundamento na “arte de governar” mediante seus próprios “*procedimentos técnicos*” de poder (Lascoumes; Le Galès, 2012, p. 24). O Estado moderno é um exemplo *par excellence* de tal tipo de aprofundamento, na medida em que, ao longo dos dois últimos séculos, desenvolveu diversos *instrumentos, tecnologias e dispositivos* governamentais (Cunha, 2023; Desrosières, 1998; Foucault, 1979, 2008, 2011; Lascoumes; Le Galès, 2012; Lascoumes; Simard 2011; Rydin, 2007) que comportam “estratégias, técnicas e procedimentos, com uma ênfase particular no uso de estatísticas, censos e estudos técnicos.” (Rydin, 2007, p. 4).

Um primeiro aprendizado importante sobre esse aprofundamento é alcançado na leitura do texto de Lascoumes e Le Galès (2012). Ao analisarem especificamente o Estado e a ação estatal, os autores conceituam o “*instrumento de ação pública*” como um tipo de dispositivo que permite realizar a materialização e a operacionalização da ação governamental:

[O instrumento é] o conjunto dos problemas colocados pela escolha e o uso dos instrumentos (técnicas, meios de operar, dispositivos) que permitem materializar e operacionalizar a ação governamental. [...] Um instrumento de ação pública constitui um dispositivo ao mesmo tempo técnico e social que organiza relações sociais específicas entre o poder público e seus destinatários em função das representações e das significações das quais é portador. (Lascoumes; Le Galès, 2012, p. 20-21).

Os autores argumentam ainda que os instrumentos/dispositivos são os “intermediários” das relações entre aqueles que constituem a “sociedade política” e os “sujeitos administrados”, por intermédio de componentes “técnicos” e “sociais”:

[...] é, portanto, um meio de orientar as relações entre a sociedade política (via executivo-administrativo) e a sociedade civil (via sujeitos administrados) por intermediários, dispositivos misturando componentes técnicos (medida, cálculo, regra de direito, procedimento) e sociais (representação, símbolo). (Lascoumes; Le Galès, 2012, p. 27).

Aqui surge uma questão metodológica desta investigação: a diferenciação entre instrumento e ferramenta. Esses termos por vezes são vistos como equivalentes (Lascoumes; Le Galès, 2012, p. 22), mas para esta pesquisa, algum tipo de diferenciação é necessária para que se tenha uma abordagem mais factível. Lascoumes e Le Galès (2012) defendem uma diferenciação terminológica a partir da ampliação ou no aprofundamento dos níveis de observação⁷ dos fenômenos analisados, diferenciação essa bastante utilizada nesta pesquisa. Assim, um instrumento/dispositivo seria composto por elementos que os operacionalizam, dentre os quais se destaca a *ferramenta* (Lascoumes; Le Galès, 2012, p. 22).

E como se define um dispositivo? Na análise foucaultiana, os dispositivos são mecanismos de poder que excedem o Estado, mas que são por ele utilizados de forma privilegiada como tecnologias de governo. Para Michel Foucault, um dispositivo

[é] um conjunto decididamente heterogêneo que engloba discursos, instituições, organizações arquitetônicas, decisões regulamentares, leis, medidas administrativas, enunciados científicos, proposições filosóficas, morais, filantrópicas. Em suma, o dito e o não dito são os elementos do dispositivo. O dispositivo é a rede que se pode tecer entre estes elementos (Foucault, 1979, p. 244).

Deleuze (1988), em diálogo direto com os estudos de Foucault, aponta que nas relações entre os elementos que constituem um dispositivo podem ser observadas “linhas de visibilidade, linhas de enunciação, linhas de força, linhas de subjetivação, linhas de ruptura, de fissura, de fratura que se entrecruzam e se misturam” (Deleuze, 1988, p. 4). Essas linhas podem constituir sustentações e amarras que *estabilizam e consolidam* um dispositivo de poder, bem como podem rachá-lo, quando elas advêm de *tensionamentos e críticas* de saberes e práticas de *resistência* e de *criação*, que *desestabilizam (e atualizam⁸)* os mecanismos e estratégias de poder (cf. Deleuze, 1988). Seguindo esse olhar, Cunha (2023, p. 91) defende que “o caráter estratégico das relações de poder implica dizer que um

⁷ Lascoumes e Le Galès fazem uma observação interessante: que em determinadas correntes, tal como a das ciências da gestão, se utiliza “de modo equivalente os termos dispositivo, ferramenta e instrumento” (Lascoumes; Le Galès, 2012, p. 22), apontando que todos os termos apontam para uma direção comum, mudando-se, por uma questão de ênfase, o “nível de observação”.

⁸ No sentido de Deleuze (1988). A atualização em Deleuze envolve a criação de algo novo, não apenas a cópia de um modelo pré-existente. Quando o virtual se atualiza, ele se diferencia e se singulariza em uma forma ou estado de coisas específico. A atualização é a produção de diferença, uma invenção, não uma simples concretização.

dispositivo irá operar uma estratégia dominante em uma determinada rede, em um diagrama”. Segundo o autor, “o dispositivo é a razão das relações entre os elementos em jogo que compõem a trama: elementos discursivos e não-discursivos.” (Cunha, 2023, p. 91).

Quando aplicada, por exemplo, à análise de um dispositivo governamental de uma realidade urbana, a compreensão de tais elementos enquanto linhas que permitem a *gestão de pessoas, coisas, territórios* é uma perspectiva muito profícua. Aliás, é sob esse ponto de vista crítico que diversos estudiosos do fenômeno urbano têm buscado compreender a realidade urbana brasileira, considerando, por exemplo, o *urbanismo* (Cunha, 2023) e o *geoprocessamento* (Stassun e Prado Filho, 2012) como dispositivos de governo. Nesse sentido, Cunha analisa o urbanismo como:

um conjunto de discursos, mas também como um conjunto de instrumentos de projeto e de organização do espaço físico urbano, capaz de intervir nas cidades, capaz de planejar os espaços das cidades, e sobretudo, o urbanismo como um dispositivo capaz de estruturar um “meio” por onde as técnicas de governo poderão agir sobre a conduta das populações. O urbanismo, portanto, um dispositivo de uma determinada política do espaço, implicado às práticas de governo. (Cunha, 2023, p. 97).

Por sua vez, Stassun e Prado Filho (2012) abordam o geoprocessamento como um dispositivo no contexto de governos municipais no país. Segundo tais autores,

A formatação do dispositivo de geoprocessamento nesse contexto é a conclusão de um eficiente controle sobre as potencialidades de um determinado território e na gestão de mecanismos que atuam sobre a população. É quando podemos conhecer o espaço por onde os fluxos da economia, dos interesses, dos jogos e da transformação não se confundem mais com o simples deslocamento das pessoas e a aplicação das políticas públicas. (Stassun; Prado Filho, 2012, p. 1666).

Para Rydin (2007, p. 4), entre os vários elementos de um dispositivo, destaca-se o *indicador*, uma *ferramenta* considerada *eficaz* por diversos atores políticos do Estado na produção de informação e monitoramento do aparato estatal. De acordo com essa autora, o *indicador* possui um papel muito importante dentro desse conjunto de elementos heterogêneos constituinte de dispositivos governamentais, pois possibilita o governo estatal da população e do espaço. Rydin (2007) argumenta que o propósito de um indicador é o de fornecer um meio de

monitorar e comparar o desempenho ao longo do tempo ou espaço através do cálculo, e produzir informações.

Para Rose e Miller (1992 *apud* Rydin, 2007)⁹, as informações fornecidas por um indicador compõem uma ampla estratégia de poder intervir na realidade social (fig. 1), na medida em que constitui “uma maneira de agir sobre o real, uma maneira de conceber técnicas para inscrevê-lo de tal forma a tornar o domínio em questão suscetível à avaliação, cálculo e intervenção” (Rose; Miller, 1992, p.185 *apud* Rydin, 2007, p.4).

Figura 1 – Design de uma ferramenta de quantificação



Fonte: Elaboração própria, a partir de Rose e Miller, 1992.

Destarte, começa-se a delinear de forma mais clara o jogo de relações no qual um indicador está inserido. Ele não é apenas um *mensurador neutro* de um aspecto da realidade, tampouco serve “*apenas para apontar, assinalar, indicar*” um aspecto de uma situação objetiva (cf. Braga, 2020, p. 9). Um *indicador* é uma *ferramenta* que se inscreve em uma teia mais ampla de *dispositivos de governo*, independentemente do tipo de governo. Enquanto elemento inserido nos dispositivos governamentais, os indicadores, ao lado das estatísticas oficiais, se tornaram, ao

⁹ Rose, N.; Miller, P. *Political power beyond the state: problematics of government*. The British Journal of Sociology, v.43, 173-205, 1992.

longo do século passado, *peças-chave* na gestão governamental de populações e territórios (Foucault, 2008), articulando discursos, técnicas, recursos financeiros e orçamentários, legitimação para o exercício do *soft power* (via “democrática” ou populista) ou do *hard power* (via autoritária e/ou totalitária), tendências na opinião pública e nos meios de comunicação, e na disputa por espaços dentro das instituições estatais (poderes executivos, legislativos e judiciários).

Como se verá a seguir, mesmo analisando um indicador sob a perspectiva “internalista”, ou seja, estudando o seu aspecto mais descritivo, a sua formulação e o seu funcionamento, por meio de especialistas no assunto (cf. Jannuzzi, 2001; 2002; 2011), percebe-se que uma neutralidade total e uma objetividade técnica absoluta é inalcançável. Por seu turno, a perspectiva “externalista” permite compreender tal questão ao demonstrar que “*quantifier, c’est convenir puis mesurer*”¹⁰ (Desrosières; Kott, 2005, p. 2), ou seja, antes de qualquer ato de *mensurar* (*mesurer*) realizada por um indicador, há todo um conjunto de decisões, escolhas, condicionantes, agentes políticos, econômicos e sociais, discursos e ideologias, tradições acadêmicas e tendências tecnicistas, autoridades e interesses variados que compõem o ato de *convencionar* (*convenir*), como bem demonstra Desrosières (1998) em seu livro “*A Política dos Grandes Números*”, uma obra central no campo de estudos da sociologia da quantificação. Para esse autor, é necessário ter em mente o caráter *convencional* do indicador, e não tomar suas informações como *a realidade em si*:

A tensão entre estes dois pontos de vista, considerando os objetos a descrever ora como coisas reais, ora como o produto de um trabalho convencional, está inscrita há muito tempo na história das ciências humanas, de seus usos sociais e dos debates a respeito. [...] é difícil pensar ao mesmo tempo que os objetos medidos existem realmente e que se trata apenas de uma convenção. (Desrosières, 1998, p. 1, tradução própria).

Desrosières (1998) argumenta que um indicador não apenas *mensura* um aspecto da realidade, mas o *quantifica*, produzindo novas realidades. Quantificar é um processo politicamente articulado, historicamente e socialmente localizado, no qual uma mensuração é precedida por uma convenção (Desrosières; Kott, 2005, p. 2). O convencionar (*convenir*) é um ato prévio, político e social, no qual convenções são estabelecidas mediante a definição de categorias de equivalências e sistemas de

¹⁰ “Quantificar é convencionar antes de mensurar” (Tradução própria).

codificação, e decisões são tomadas sobre o que deve ser dito e visualizado, e o que não deve ser. O mensurar (*mesurer*) é o ato de natureza técnica matemática, que se pretende “neutro” e “objetivo”, e elabora cálculos, fórmulas e medições a partir das convenções estabelecidas anteriormente.

Tabela 1 – Atos da Quantificação na perspectiva de Desrosières

CARACTERÍSTICA	ATO 1: <i>CONVENIR</i> (CONVENCIONAR)	ATO 2: <i>MESURER</i> (MENSURAR)
Natureza	Político, social, qualitativo	Técnico, matemático, quantitativo
Questões Centrais	O que/Para que/Por que se quer mostrar isso? Qual categoria entrará no índice? Quais “propriedades” técnicas privilegiar?	Quantos existem em cada categoria? Qual a sua proporção?
Atores Principais	Políticos, gestores, acadêmicos, financiadores, grupos de interesse - empresários, movimentos sociais e populares, “ONG’s” etc.	Estatísticos, matemáticos, demógrafos, econométristas, pesquisadores e institutos de pesquisas (FJP, IBGE, FGV, etc)
Exemplo Prático	Definir a concepção de “Cultura” a ser adotada para a elaboração de indicadores culturais.	Contar o número de bancas de revistas, ou o número de locadoras, ou m ² das livrarias
Resultado	Categorias de equivalência, sistemas de classificação e codificação, premissas elementares	Tabelas, índices, médias, correlações

Fonte: Elaboração própria, a partir de Desrosières, 1998.

Dessa maneira, para Desrosières (1998) e sua sociologia da quantificação, objetos como taxas, indicadores e estatísticas sobre inflação, desemprego, crescimento e pobreza, são apresentados no debate público como pontos “indiscutíveis”, referências “confiáveis” que “espelham a realidade”, “evidências” imparciais no intuito de se obter legitimação social que permita elaborar e justificar ações políticas e denunciar injustiças. A *força discursiva e operacional* do indicador, então, é obtida na *fusão* de autoridades: a *autoridade científica*, sobretudo quando o indicador transmite uma informação “hermética” acerca de um assunto; e a *autoridade*

estatal, permeada pelo poder de fazer valer, mesmo que seja por via do poder de polícia (através do monopólio legítimo da força). Contudo, para o autor, essas “entidades estatísticas” não são “monopólio” do Estado e da academia, mas são construções sociais cujas definições acerca dos objetos, objetivos e metodologias de medição estão em constante disputa social (Desrosières, 1998).

Tal perspectiva acerca do indicador, que permite compreendê-lo enquanto uma ferramenta de um conjunto maior (dispositivo governamental), no qual esse elemento se articula com discursos, instituições, obras arquitetônicas (equipamentos urbanos), leis, decisões, propostas políticas, fórmulas estatísticas, congressos e seminários, convênios e parcerias, partidos e atores políticos, *é fundamental* para analisar as condições que possibilitaram a emergência do IQVU na década de 1990 em Belo Horizonte e *não* em outro tempo e lugar no Brasil ou no mundo. Todavia, convém detalhar um pouco mais, a partir da perspectiva “internalista”, as características e as limitações técnicas dessa ferramenta de governo.

Para Paulo Jannuzzi¹¹ (2002, p. 54), a história do surgimento, desenvolvimento e aceitação dos indicadores ao longo do século XX está atrelada “à consolidação das atividades de planejamento do setor público” nesse período. Buscando definir “*o que é um indicador?*” dentro de sua perspectiva aplicada e crítica, Jannuzzi conceitua essa ferramenta como uma *medida* que permite operacionalizar dimensões sociais, econômicas ou ambientais a partir de escolhas prévias e interesses teóricos ou programáticos:

Indicador – social, econômico, ambiental – pode ser definido como uma medida em geral quantitativa usada para substituir, quantificar ou operacionalizar um conceito abstrato, de interesse teórico (para pesquisa acadêmica) ou programático (para formulação de políticas). Os indicadores apontam, indicam, aproximam, traduzem em termos operacionais as dimensões sociais, econômicas ou ambientais de interesse definidas a partir de escolhas teóricas ou políticas realizadas anteriormente. (Jannuzzi, 2011, p. 17-18).

¹¹ Situado em um lugar institucional de grande reconhecimento acadêmico e institucional no país, Paulo Jannuzzi é um dos principais teóricos brasileiros no tema de indicadores, em razão da sua perspectiva pragmática, aplicada e crítica, e de sua longa trajetória em publicações e na prática governamental de cunho progressista. Em um de seus livros mais conhecidos, “Indicadores Sociais no Brasil” (Jannuzzi, 2001), o autor disserta sobre a construção, as categorizações e os usos dos indicadores sociais.

Na citação acima de Jannuzzi (2011), duas classificações básicas de indicadores já se fazem presentes:

- i. Quanto ao interesse da operacionalização: pesquisa acadêmica (teórico) ou formulação de políticas (programático);
- ii. Quanto às áreas temáticas: social, econômica ou ambiental.

A autora Braga (2020, p. 11), em sua apresentação sobre indicadores, descreve detalhadamente as características quanto à “área temática”:

- i. indicadores sociais: são aqueles que mensuram o nível de bem-estar geral e de qualidade de vida da população;
- ii. indicadores econômicos: refletem o comportamento da economia de uma localidade (país, estado, município) e não se restringem à área pública;
- iii. indicadores ambientais: demonstram o progresso alcançado na direção do desenvolvimento sustentável.

Enquanto uma importante ferramenta dentro dos mecanismos de controle, conhecimento e intervenção, o indicador pode abarcar a totalidade ou parcela da população submetida à esfera governamental, e se expressar através de linguagens técnicas estatísticas e matemáticas:

Os indicadores podem se referir à totalidade da população ou a grupos sociodemográficos específicos, dependendo do interesse substantivo inicialmente idealizado. Eles são expressos como taxas, proporções, médias, índices, distribuição por classes e também por cifras absolutas. (Jannuzzi, 2001, p. 16).

Jannuzzi (2001) explica que há uma distinção entre esses dois elementos: indicadores e “estatísticas públicas”, sendo essas últimas correspondentes ao “dado social na sua forma bruta”. Contudo, as estatísticas são úteis para a composição de indicadores, já que se constituem “na matéria-prima para a construção de indicadores” (Jannuzzi, 2001, p. 16).

Além das duas classificações supracitadas, o autor apresenta algumas outras classificações de indicadores (Jannuzzi, 2001, p. 20-24), que expressam características particulares referentes à origem ou aos usos dessa ferramenta:

- i. indicadores *simples* (construídos a partir de uma estatística específica) ou *compostos* (também denominados indicadores sintéticos ou índices – como o IQVU –, são elaborados mediante a aglutinação de dois ou mais indicadores simples)
- ii. indicadores *setoriais* (cultura, saúde, educação, transporte etc.);
- iii. indicadores *quantitativos* (obtidos a partir das estatísticas públicas) ou *qualitativos* (obtidos por meio de “avaliação de indivíduos”);
- iv. indicadores *descritivos* (“descrevem aspectos da realidade”) ou *normativos* (“refletem juízos de valor ou critérios normativos”);
- v. indicador-*insumo* (quando a natureza do ente indicado é um insumo), ou indicador-*produto* (quando é a “realidade empírica” ou resultados), ou indicador-*processo* (quando é um processo ou fluxo);
- vi. indicadores *estoque* ou *performance*;
- vii. indicadores *absolutos* ou *relativos*, entre outros.

No que tange à explicação das propriedades desejáveis de um indicador social, Jannuzzi disserta sobre aquelas mais *relevantes* para uma *aceitação* dentro de uma dinâmica política social: *relevância social, validade, confiabilidade, cobertura, sensibilidade, especificidade, inteligibilidade de sua construção, comunicabilidade, factibilidade para obtenção, periodicidade na atualização, desagregabilidade* e, por fim, *historicidade* (Jannuzzi, 2001, p. 28, grifo próprio). Contudo, no tocante à *escolha* dessas propriedades, o autor ressalta a existência de um grau de subjetividade em jogo:

é muito raro dispor de indicadores sociais que gozem plenamente de todas estas propriedades, cabendo ao analista avaliar os *trade-offs* do uso das diferentes medidas passíveis de serem construídas. Esta operação de seleção de indicadores é uma tarefa delicada pois não existe uma teoria formal que permita orientá-la com estrita objetividade. (Jannuzzi, 2001, p. 31).

Um parêntesis deve ser introduzido aqui: não só a *escolha* das propriedades é feita de maneira subjetiva, como também a *própria construção* de tais propriedades, reforçando a questão da quantificação já vista nas páginas anteriores,

na perspectiva de Desrosières (1998). Simon Schwartzman, comentando Desrosières, corrobora essa percepção ao argumentar que

Os dados estatísticos, e sobretudo os "grandes números" produzidos pelas instituições governamentais de pesquisa, não são um simples produto da cabeça dos estatísticos, economistas e sociólogos, mas o resultado de um processo constante de negociação entre os técnicos e diferentes setores da sociedade civil e do governo, que vão definindo, em conjunto, quais as informações a sociedade deseja ter, organizadas de que forma, e com que frequência, e com que grau de confiabilidade. (Schwartzman, 1995, p. 1).

Quanto ao universo das práticas e discursos das *políticas públicas*, os indicadores possuem um papel fundamental (Jannuzzi, 2001), tanto no monitoramento e avaliação das ações do Estado sobre uma população e um território, quanto na legitimação das intervenções estatais e do uso dos recursos financeiros e orçamentários do erário:

Naturalmente, como todo processo de formulação de políticas sociais envolve - ou pelo menos deveria envolver - a avaliação quantitativa da população- alvo a que elas se destinam [...] constituem parte imprescindível das estatísticas a serem colocadas à disposição da sociedade [...] "Se refletirmos sobre a evolução da ciência aplicada, a lógica do planejamento e da demografia (aqui expressa sob a forma de técnicas projetivas) coincidem; trata-se de antecipar os fatos para controlá-los mediante intervenção". (Jannuzzi, 1999, p. 78).

Bruno Lazzarotti (2004), sob uma perspectiva neoinstitucionalista, focando no funcionamento e nos efeitos das políticas públicas, traz uma introdução crítica ao tema das políticas públicas, ao afirmar que

toda política pública é eminentemente política. Ou seja, toda política ou projeto social tende a alterar a situação social daqueles grupos ou regiões sobre a qual incide. É claro, pois a própria razão de ser de uma intervenção social é modificar um ou mais aspectos das condições de vida de uma população. Portanto, é muito provável que qualquer política pública beneficie mais alguns atores e posições e prejudique ou beneficie menos outros. (Lazzarotti, 2004, p. 32).

Ainda desse ponto de vista crítico de Lazzarotti (2004, p. 35), a política pública implica "um conjunto razoavelmente consistente de decisões interligadas e as ações voltadas para implementar as decisões", o qual mobiliza atores, ferramentas,

programas, legislações, recursos materiais e financeiros, arenas e discursos em prol de determinada política.

Já as análises realizadas na perspectiva “externalista”, ao se referirem a esse tipo de ação governamental, nem sempre utilizam a terminologia *política pública*, mas frequentemente se referem a ela enquanto *ação, efeito, estratégias* ou mesmo a *racionalidade* de tecnologias ou dispositivos de governo quando aplicados às áreas da saúde pública, higiene pública, ordem pública (seja na dimensão psiquiátrica, seja na questão de segurança), educação pública, entre outros (Cunha, 2023; Foucault, 1979; Stassun e Prado Filho, 2012; Rydin, 2007). Para Lascoumes e Le Galès (2012), os dispositivos, enquanto instrumentos de ação pública, “*estruturam as políticas públicas*” (Lascoumes; Le Galès, 2012, p. 23). Logo, desse ponto de vista, os indicadores, entendidos como *ferramentas*, se articulam às políticas públicas para o funcionamento dos dispositivos de governo sobre uma população e seu território.

Os estudos pragmáticos e aplicados de Jannuzzi (2001, p. 32) permitem uma importante compreensão dos meandros funcionais do indicador dentro da dinâmica das políticas públicas. Segundo o autor, o indicador não é *somente* uma ferramenta acessória, mas sim um “insumo básico e indispensável” para todas as fases do processo, tendo, para cada *fase do ciclo de políticas públicas*, um ou mais indicadores *específicos e adequados*:

Os indicadores sociais são insumos básicos e indispensáveis em todas as fases do processo de formulação e implementação das políticas públicas, sejam elas programas de qualificação da mão de obra, projetos de expansão da infraestrutura urbana ou ações focalizadas de distribuição de alimentos ou garantia de renda mínima. Cada fase do processo de formulação e implementação da política social requer o emprego de indicadores específicos, cada qual trazendo elementos e subsídios distintos para bom encaminhamento do processo. Cada aspecto de uma política pública - recursos empregados, métodos de alocação de recursos, resultados - deve ser avaliado através de indicadores adequados. (Jannuzzi, 2001, p.32).

Braga (2020, p. 24), seguindo essa linha de compreensão de Jannuzzi (2001), delinea as características e funções de cada tipo de indicador para cada fase do ciclo das políticas públicas:

Tabela 2 – Fases das políticas públicas e tipos de indicador

FASE	CARACTERÍSTICAS E FUNÇÕES DO TIPO DE INDICADOR
Elaboração do Diagnóstico	Indicadores sociais ou de contexto social que permitam o diagnóstico, a comparação, a classificação e a análise de tendências. <i>Função: Orientar a identificação de problemas e demandas prioritárias.</i>
Formulação de Programas e Seleção de Alternativas	Indicadores que reflitam os objetivos, as metas e as estratégias do programa, possibilitando a elaboração e o acompanhamento dos quatro grupos essenciais para a gestão de programas: insumos, projetos, atividades e resultados. <i>Função: Sistematizar e expressar os conteúdos do programa (recursos, metas, resultados etc.).</i>
Implementação e Execução	Indicadores que possibilitem a comparação entre os valores aferidos e as metas estabelecidas na fase de formulação. <i>Função: Oferecer ao gestor e demais interessados um quadro para o monitoramento do andamento da execução e a tomada da decisão.</i>
Monitoramento e Avaliação	Indicadores de eficiência, eficácia e efetividade. <i>Função: Permitir verificar os resultados e o impacto.</i>

Fonte: Adaptado de Braga, 2020, p. 24.

Em suma, dentro das políticas públicas, os indicadores propiciam o subsídio de “atividades de planejamento público e formulação de políticas sociais nas diferentes esferas do governo”; possibilitam o “monitoramento das condições de vida e bem-estar da população por parte do poder público”; e permitem o “aprofundamento da investigação acadêmica sobre a mudança social” (Jannuzzi, 2001, p. 15).

3. AS CONDIÇÕES DE POSSIBILIDADE

Os dados não falam por si mesmos, é preciso sempre entender como foram construídos, com que propósito, e com quais limitações. Quando conseguimos ir além dos simples números, então eles cobram seu verdadeiro sentido, e adquirem sua verdadeira importância

Schwartzman, 1995

Por vezes, a escolha por esse ou aquele indicador é vista como algo objetivo e apresentado “de maneira funcionalista, como se adviessem de simples escolhas técnicas” (Lascoumes; Le Galès, 2012, p. 20). Todavia, como adverte Schwartzman, os dados não falam sozinhos, logo, é preciso compreender como e para quais propósitos as informações estatísticas foram construídas e, sempre que possível, buscar “desmistificar as estatísticas” (Schwartzman, 1995, p. 2). Para esse entendimento, tornou-se necessário mostrar, a partir de uma perspectiva externalista, como os indicadores dos gestores de Belo Horizonte *foram construídos, com que propósitos e com quais limitações*, em suma, como *emergiram* de uma teia de relações institucionais, políticas, e de táticas e estratégias.

Neste capítulo se discute o contexto sociopolítico da emergência desse indicador composto belo-horizontino. É feita uma profunda pesquisa por estratos de temporalidades e de disputas políticas para a compreensão das forças econômico-políticas que atuavam sobre o território belo-horizontino e permitiram as condições de nascimento do IQVU. Dialogando com Lazzarotti (2004, p. 35), é possível afirmar que nenhuma política, programa ou ferramenta (tal como o IQVU) ocorre “em um contexto estritamente tecnocrático”, já que existe uma “combinação e a transformação de um conjunto de relações sociais” que o coloca imerso “num contexto social, institucional e político específico”.

Aprofundando ainda mais o nível de observação, esta parte do trabalho termina demonstrando *como* a operacionalização de um instrumento disruptivo

transferido de outro contexto – o *Orçamento Participativo* – *demandou* a formulação do IQVU, e justificou a importância desse índice, mesmo com suas limitações e problematizações, para legitimar um processo que buscou a construção de uma cidade com mais participação popular.

3.1 Governar o Tecido Urbano

*as formas que parecem ser mais recentes já estão
implicadas nas mais antigas, assim como as
precedentes não desaparecem com a
predominância das que sucederam*

Costa, 2023

Buscou-se, até o presente momento, compreender as dinâmicas de composição e funcionamento de um indicador, visto como uma ferramenta integrada a um dispositivo de governo. Para realizar a contextualização da emergência do IQVU na dita “realidade” dos fenômenos socioespacial e historicamente localizados – a cidade brasileira de Belo Horizonte na década de 1990 –, é importante resgatar dois objetos de intervenção já abordados anteriormente: *população* e *território*, e pensar um pouco sobre o fenômeno urbano. Em seguida, são apresentadas reflexões sobre a economia política do contexto histórico estudado.

Primeiramente, é preciso frisar que a perspectiva externalista defende que há um profundo vínculo conceitual e funcional da *população* com o *Estado moderno*. Por exemplo, sob a ótica foucaultiana, uma população é uma “massa de pessoas” que foi transformada (pelos aparelhos estatais) em um objeto de estudos e intervenção através de instrumentos, técnicas e ferramentas governamentais (Foucault, 2001, p. 300). Ao mesmo tempo, argumenta-se que esse objeto foi se constituindo na finalidade – ao menos discursivamente – do próprio governo estatal (Foucault, 2001, p. 300). Para Foucault:

A “população” é “uma multiplicidade de organismos, de corpos capazes de desempenhos, e de desempenhos requeridos [...], uma multiplicidade de indivíduos que são e que só existem profunda, essencial, biologicamente ligados à materialidade dentro da qual existem.” (Foucault, 2008, p. 28).

Tanto essa população quanto o Estado que a administra e a constitui condicionam e são condicionados pelo meio¹² físico e cultural que os atravessa e os cerca. O espaço não é apenas um epifenômeno, nem um “cenário” no qual se desenrolam os fatos históricos: ele é produzido socialmente (Lefebvre, 2008), ao mesmo tempo em que condiciona as relações sociais (Souza, M., 2000). Para Marcelo Lopes de Souza (2000, p. 40),

as relações sociais não operam em um “vazio”; concretamente, ao mesmo tempo em que produzem o espaço, as relações sociais são condicionadas por esse mesmo espaço. [...] assim como a produção do espaço vai muito além da produção material *strictu sensu*, envolvendo, igualmente, a criação e recriação constante de projeções espaciais de relações de poder e de identidades culturais espacialmente referenciadas, também a força das imagens espaciais, das territorialidades e das identidades sócio-espaciais (sic) influencia os projetos humanos.

Quanto ao *território*, este expressa as relações de poder e resistências, de indivíduos ou governos e seus dispositivos, através do espaço (Souza, M., 2000, p. 40). Para Marcelo Souza (2000, p. 40), o termo território “designa, em sentido conceitual preciso, não qualquer recorte espacial, como muitas vezes supõe o senso comum, mas sim espaços definidos e delimitados por e a partir de relações de poder”. Nesse sentido, o território pode ser visto também como uma porção do espaço que se tornou “campo de intervenção” constituído por um “substrato físico” ou “meio” que é atravessado por relações de poder e resistências, por linhas de força, de subjetividades e de ruptura.

Entretanto, diversos autores que estudam a vida urbana destacam a mudança qualitativa de um espaço ou território quanto permeado pelo *fenômeno*

¹² Para Foucault (2008), o “meio” é um “campo de intervenção”, é um conjunto híbrido, composto por um conjunto de elementos naturais (rios, morros etc.) e elementos artificiais (aglomeração de casas): “O meio vai ser portanto aquilo em que se faz a circulação. O meio é um conjunto de dados naturais, rios, pântanos, morros, é um conjunto de dados artificiais, aglomeração de indivíduos, aglomeração de casas etc.” (Foucault, 2008, p. 28).

urbano. Tal fenômeno, profundamente analisado pelo filósofo Henri Lefebvre em várias obras, pode ser interpretado como um “complexo” *tecido* lançado sobre um território, e denominado *tecido urbano*:

Examinemos agora o tecido urbano. Esta metáfora não é muito clara. Mais do que um tecido jogado sobre o território, essas palavras designam uma espécie de proliferação biológica e uma espécie de rede de malhas desiguais, que deixam escapar setores mais ou menos amplos: lugarejos ou aldeias, regiões inteiras. [...] O tecido urbano pode ser descrito utilizando o conceito de ecossistema, unidade coerente constituída ao redor de uma ou de várias cidades, antigas ou recentes. [...]. Ele é o suporte de um "modo de viver" mais ou menos intenso ou degradado: a sociedade urbana. (Lefebvre, 2008, p.18-19).

Para Lefebvre (2008), o tecido urbano é o suporte desse modo de viver (o) urbano, o qual comporta *sistemas de valores e sistemas de objetos* urbanos:

Semelhante modo de viver comporta sistemas de objetos e sistemas de valores. Os mais conhecidos dentre os elementos do sistema urbano de objetos são a água, a eletricidade, o gás que não deixam de se fazer acompanhar pelo carro, pela televisão, pelos utensílios de plástico, pelo mobiliário "moderno", o que comporta novas exigências no que diz respeito aos "serviços". Entre os elementos do sistema de valores, indicamos os lazeres ao modo urbano (danças, canções), os costumes, a rápida adoção das modas que vêm da cidade. E também as preocupações com a segurança, as exigências de uma previsão referente ao futuro, em suma, uma racionalidade divulgada pela cidade. (Lefebvre, 2008, p.19).

Para a compreensão dessa nova racionalidade urbana, é necessária uma rápida digressão histórica. Seja em solo europeu no século XIX ou em solo brasileiro no século XX, o desenvolvimento da industrialização, a concentração da produção e a reprodução das mercadorias e do capital em cidades (Costa, 1999) promoveu uma intensa *migração populacional* para os centros urbanos, e uma proliferação de problemas populacionais e urbanos¹³:

¹³ Foucault (2008) defende que diante das várias séries que passam a surgir na cidade (*séries de elementos que circulam*: número de veículos de transporte, número de ruas, número de doentes, número de casos de doenças, números de assaltos etc.; *série de unidades que se acumulam*: número de imóveis, número de equipamentos urbanos etc.), viu-se emergir a demanda por *gestão estatal*, efetuada através de ferramentas tais como estimativas de probabilidades e outras estatísticas.

pode-se dizer que a tomada de consciência das questões tipicamente urbanas e a necessidade de intervir sobre elas surgem juntamente com a consolidação do capitalismo ocidental, em sua versão de concentração urbano-industrial inicia da na Europa e expandida para diferentes partes do mundo. Assim, há uma associação clara entre a generalização do processo de urbanização e a consolidação de um determinado projeto de modernidade. (Costa, 1999, p.58).

Tal fenômeno demandou uma nova racionalidade tecnopolítica, articuladas a dispositivos de controle, de ordem pública, de produção de saber, de saúde e higiene públicas, em suma, dispositivos de governo. Para Cunha (2023, p. 102), nesse contexto nasce o *dispositivo urbanismo*, um conjunto de instrumentos de planejamento e organização do espaço físico urbano:

De que modo podemos supor uma articulação do urbanismo com a política que busca gerir populações? Acreditamos que esta articulação se dá, na medida em que, a expansão demográfica implicou na formação de uma política centrada na gestão populacional, e na medida em que, essa estão, para efetivar sua estratégia, necessitou - entre outras coisas - do controle do crescimento e das transformações do espaço físico urbano. (Cunha, 2023, p. 102).

Tal panorama contextual permite compreender que, *cobertos e permeados* pelo tecido urbano produzido sob o sistema de produções e relações capitalistas, a *população* e o *território* foram constituídos *objetos de saber e poder* de dispositivos de governos, em várias partes do mundo.

Cabe agora apresentar tal dinâmica no contexto econômico-político e social brasileiro e belo-horizontino, inserido perifericamente dentro da dinâmica global do capitalismo. Florestan Fernandes (1975) designa o tipo de capitalismo desenvolvido aqui no país como *Capitalismo Dependente*, composto, em um primeiro momento histórico, por grupos de poder cristalizados em elites agroexportadoras e urbanas. Essas se articularam, através de negociações e imposições, aos interesses de governos, elites econômicas e políticas dos principais países centrais, visando à manutenção das condições que possibilitaram a contínua aquisição e acumulação de riquezas, prestígio e territórios (Fernandes, 1975).

No caso brasileiro, ao longo do século XX, é possível ver diferentes arranjos entre as elites locais/regionais, nacionais e o capitalismo externo, ora na figura das grandes empresas multinacionais, ora na figura das repartições dos governos dos países centrais. Nesse sentido, ver emergir e consolidar um tipo de poder estatal

brasileiro é testemunhar uma oligarquia tradicional dentro de uma *economia política* dependente, de dupla articulação – *interna e externa* –; um *governo estatal* (seja municipal, estadual, federal) que, seja em suas versões centralizadora e repressiva, ou versões populistas e liberais, teve como regra a manutenção (de forma mais ou menos intensa) da ordem social conservadora (com lampejos democráticos) que mantivesse a estrutura desigual e estamental (e racista), permitindo que as elites locais e estrangeiras aqui atuantes continuassem a extrair margens de lucros muitas vezes elevadas; e uma *população* historicamente composta, em sua maioria, de indivíduos de baixa renda, mestiça, precária escolaridade e níveis de saúde, despossuída de propriedades fundiárias, uma massa populacional constantemente desumanizada e destituída de cidadania (Fernandes, 1975).

Essa população, mesmo brutalizada, e por isso, buscou (e ainda busca) criar revoltas, lutas, movimentos, espaços deliberativos, manifestações, turbulências políticas, instabilidades, reivindicações e ocupações. Tais acontecimentos provocaram a instituição (reativa ou preventiva) de dispositivos de segurança, urbanos ou governamentais de várias outras formas, articulando discursos, ferramentas, leis, atos administrativos, posturas institucionais e alinhamento midiático que permitiram (e permitem) a manutenção da ordem, da estabilidade econômica e social para a reprodução do capital nacional e estrangeiro no país, sobretudo nas grandes metrópoles – como Belo Horizonte. Contudo, tais mobilizações populares também produziram linhas de ruptura e fuga dentro dos dispositivos de poder, criaram fissuras e aberturas para a inserção de *novas* possibilidades de existências na vida pública, dentre as quais podemos citar as experiências que permitiram a emergência do Orçamento Participativo em Porto Alegre, Belo Horizonte e centenas de outras cidades no país.

Logo, não é possível compreender a história urbana de Belo Horizonte descolada da dinâmica da economia política brasileira (e mundial), sobretudo no último século. Fernandes (1975) argumenta que, no decorrer do século XX, o mercado capitalista moderno dos países centrais necessitava expandir-se no país, e para tanto, impôs a *associação* do novo setor *urbano-comercial* que emergia nas grandes cidades, ao tradicional setor escravocrata, desenvolvendo assim um processo de urbanização *ultrasseletivo* (privilegiando uma ínfima parcela da população) e de uma ligação entre escravidão e desenvolvimento do capitalismo comercial no Brasil (Fernandes, 1975, p. 274).

Essa articulação abriu caminho para a expansão capitalista no país, proporcionando a “acumulação originária” e selecionando *demograficamente* os beneficiários dessa expansão capitalista: famílias das elites agrárias, membros do alto funcionalismo público, setores da média e de alta classe urbanos, todos majoritariamente brancos (Fernandes, 1972). É necessário salientar que, tal como argumenta Fernandes (1972), as novas formas de sociabilidade urbana criadas nesse momento ampliaram e aprofundaram ainda mais a divisão social de classes: “Os centros urbanos provocavam certas necessidades especiais que ampliavam a divisão do trabalho social” (Fernandes, 1972, p. 107).

Ocorre então, no país, o que Fernandes (1975) caracterizou como sendo a *dupla articulação da economia capitalista brasileira*, caracterizando-a em suas dimensões (1) interna, com a articulação do setor arcaico com o setor moderno/urbano; e (2) externa, através da articulação da economia nacional agroexportadora às economias capitalistas hegemônicas. Através das transformações do capitalismo brasileiro, os agentes econômicos e políticos do país vão “se adequar” e “aproveitar” as vantagens dessa dupla articulação: onde se fazia funcional, o setor arcaico agrário permaneceria; onde não se fazia, os agentes se articulariam com as economias centrais (Fernandes, 1975).

Assim, para que essa *nova forma de estruturação* de economia política nacional fosse transferida e “traduzida”, de fato, para as dinâmicas locais, foram sendo desenvolvidos, ao longo de décadas, inúmeros dispositivos de governo compostos de técnicas que articulavam as racionalidades políticas de nações hegemônicas e periféricas (Fernandes, 1975). Tais técnicas eram fundadas em esquemas de intervenção no transporte, serviços públicos, comunicações, imigração, produção manufatureira, padrões de ensino, estilos de vida, transferências de tecnologia etc. (Fernandes, 1975).

Por sua vez, a base da população brasileira era vista, frequentemente, como uma massa incivilizada, brutalizada e atrasada a ser gerida pelo Estado e sua elite intelectual e inserida ao mercado como “exército industrial de reserva” (Fernandes, 1975). Ao mesmo tempo, as dinâmicas urbano-industriais no país criaram os movimentos demográficos, ao longo do século XX, do interior rural para os importantes centros urbanos e industriais (como Belo Horizonte) e incrementaram constantemente o “crescimento” do mercado capitalista urbano (Fernandes, 1975),

mas não a ponto de colocar em xeque a estrutura estamental (classista e racista) arcaica do país (Fernandes, 1972).

Ao longo de séculos, os movimentos populares, organizações sociais ou mesmo governantes que lutaram ou ousaram contrariar essa estrutura de poder brasileira receberam intensa repressão e autoritarismo estatal. Um dos capítulos mais conhecidos e recentes dessa repressão é o período autoritário regido pelos militares entre as décadas de 1960 e 1980, marcado não apenas pelos dispositivos ‘tradicionais’ de ordem pública e vigilância da população através de censuras, perseguições e prisões, mas por dispositivos extremos de extermínio mediante violências, torturas e mortes.

Do ponto de vista da economia política, os regimes repressivos em âmbito nacional, tal como o iniciado em 1964, satisfaziam a necessidade tanto das elites nacionais e das classes conservadoras (urbanas e rurais) quanto das elites capitalistas globais (com investimentos e interesses no país) em criar “estabilidade política” para o desenvolvimento e a manutenção de parcerias intranacionais ou internacionais: projetos econômicos, assistências e cooperações empresariais, acordos financeiros, tecnológicos, militares etc. (Fernandes, 1975).

Para as elites e classes médias brancas urbanas, compostas por empresários e industriais, pequenos e grandes comerciantes, técnicos e funcionários públicos, profissionais liberais, especuladores imobiliários, donos de construtoras, militares, proprietários de lotes vagos e donos de loteamentos, a *radicalização* do associativismo comunitário em meados do século XX e a busca por uma *reforma urbana*¹⁴ perturbaram os já frágeis dispositivos de ordem pública existentes. As linhas de resistência e de luta que fissuravam os mecanismos de governo eram perigosos e ameaçaram os interesses mais imediatos dessas classes mais altas (Fonseca, 2005, p.24). Para os investidores internacionais, era importante exigir das elites periféricas (como a elite brasileira) a “casa em ordem” (eliminando o perigo do “comunismo” ou de reformas populares) visando o poder de decisão/controlar dos postos-chave da economia das nações periféricas e a maior rentabilidade possível (Fernandes, 1975).

¹⁴ Sinteticamente, pode-se dizer que a reforma urbana no início da década de 1960 buscava “o combate à especulação imobiliária, o estabelecimento de limitações ao direito de propriedade e de uso do solo, desapropriação de terras urbanas sem exigência de pagamento à vista em dinheiro, uma política de locação que vincule o valor do aluguel à renda familiar, e a criação de um imposto de habitação que taxe transações imobiliárias fornecendo recursos à implantação de um política habitacional popular” (Fonseca, 2005, p. 24).

Tais condições possibilitaram a deflagração de um golpe militar, seguido por um regime de exceção que perdurou por duas décadas.

Nesse período autoritário, o apoio dos fluxos de investimento estrangeiros e o suporte da elite nacional permitem um grande desenvolvimento industrial, com um crescimento expressivo do parque industrial brasileiro, e uma grande produção manufatureira, o que gerou o “Milagre Brasileiro”. Esse grande fenômeno industrial desencadeou o fenômeno da explosão demográfica nas principais cidades brasileiras, incluindo Belo Horizonte. Em poucas décadas, a população dos grandes centros urbanos é multiplicada por três, quatro, cinco vezes, sobrecarregando enormemente a capacidade das municipalidades em atender as demandas mais básicas da população. Para Fonseca (2005):

a questão urbana é cada vez mais latente enquanto problema social das classes trabalhadoras. O padrão periférico de crescimento nas capitais faz com que a maioria da população careça de serviços públicos essenciais, como saneamento, transporte, saúde e educação. O desenvolvimento industrial do país se faz associado ao processo de urbanização generalizada, no qual se dá o deslocamento e (sub)urbanização de grandes contingentes populacionais rurais. (Fonseca, 2005, p. 22).

De acordo com Porto (2024), nesse período houve o desenvolvimento de uma “produção e legitimação de uma imagem do território associada à centralização tecnocrática e autoritária do regime militar” (Porto, 2024, p.86), e a produção de “métodos de produção territorial autoritários” que “massacraram” as lideranças e movimentos sociais à época (Porto, 2024, p.86). Fernandes (1975) defende que a modernização capitalista direcionada ao Brasil no pós-guerra buscou o “desenvolvimento com segurança” e negligenciou os requisitos “igualitários, democráticos e cívico-humanitários” da ordem liberal, inviabilizando ou dificultando, por décadas, o desenvolvimento pleno de práticas democráticas no país. Eduardo Galeano irá expressar esse momento histórico nos seguintes versos:

A industrialização dependente aguça a concentração de renda, do ponto de vista regional e do ponto de vista social. *A riqueza que gera não se irradia sobre o país inteiro nem sobre a sociedade inteira, mas consolida os desníveis existentes e inclusive os aprofunda.* Nem sequer os próprios operários, os “integrados” cada vez menos numerosos, se beneficiam em medida igual do crescimento industrial; são os estratos mais altos da pirâmide social os que recolhem os

frutos, amargos para muitos, dos aumentos da produtividade. (Galeano, 1971, p. 352, grifo do autor).

As crises econômicas internacionais da década de 1970, bem como os desdobramentos “contra-culturais” do “maio de 1968”, e a perda de fôlego do milagre econômico brasileiro, associado a inúmeros outros fatores fartamente estudados pela literatura (cf. Porto, 2024), minaram aos poucos a “legitimação” e força de imposição de diversos dispositivos governamentais do regime militar brasileiro. Dentro desses, aqui e ali (re)nascem fissuras de linhas de ruptura e de subjetivação (Deleuze, 1988) que permitiram a emergências de novas formas de expressão, de criação, de associação entre pessoas e agrupamentos (comunidades, movimentos sociais, conselhos populares etc.).

Fonseca (2005) caracterizará o período que vai do enfraquecimento do regime ditatorial à retomada do regime democrático (em 1988) como um momento em que os “movimentos *sociais urbanos* começam a aparecer como ‘uma nova forma de participação social da sociedade civil’” (Fonseca, 2005, p.33) e que as associações comunitárias começam a emergir nas periferias dos grandes centros urbanos politizando uma grande massa de habitantes excluída dos mínimos direitos básicos urbanos. Essas pessoas receberam, ao longo de décadas, um tratamento *sub-humano* de uma *sub-cidadania* que foi captado nesse texto de Jessé Souza:

Produce-se, nesse contexto, seres humanos com carências cognitivas, afetivas e morais, advindo daí sua inaptidão para a competição social. O berço dessas classes não é o apoio incondicional de pais amorosos, como é a regra na classe média. Foi e é o tipo de ódio mais covarde que a humanidade já produziu. Aquele ódio e desprezo que se devota ao sub-humano em relação ao qual todas as classes, mesmo a classe dos trabalhadores semiquualificados e precarizados, vão querer se distinguir e se sentir superiores. E essa superioridade tem que ser proclamada e repetida todos os dias sob as mais variadas formas. A própria lei formal não vale para elas. (Souza, 2019, p. 106-107).

Nesse contexto histórico, nota-se o movimento de alguns gestores e formuladores de políticas de planejamento “mais aberto a demandas populares e plurais, inclusive no qual os próprios planejadores e suas convicções políticas passam a ter maior relevância” (Porto, 2024, p. 86). Tal movimento ocorria pela via da pressão popular, pelo interesse de determinados agentes públicos em fazer oposição ao governo federal ou, ainda, pela “vontade” desses servidores em conhecer e/ou

atender às demandas dos milhões dos “sub-cidadãos” *brutalizados* (nas palavras de Florestan Fernandes) que sobreviviam em seus casebres e cafuas sem as mínimas condições de vida nas periferias das metrópoles nacionais. Fonseca (2005, p. 33) aponta ainda para o fato de alguns agentes públicos opositores ao regime militar buscarem, via estrutura administrativa municipal, atacar “excessiva centralização administrativa do governo federal e o ‘populismo fácil’ das velhas oligarquias locais”:

A ideia era considerar o município como o local estratégico para que se operasse, a partir da base, toda uma transformação na mentalidade político-administrativa nacional num sentido favorável à democracia (Simões, 1992 *apud* Fonseca, 2005, p. 33).

Neste momento, um parêntesis deve ser feito em relação à produção do saber acadêmico acerca do *planejamento urbano*. No período do pós-guerra, há uma grande produção teórica e reflexiva sobre o espaço urbano e a sua apropriação. Não apenas para fins de controle, organização e intervenção – típicos dos dispositivos de governo –, mas também para a apropriação e vivências dos próprios sujeitos – em suas linhas de resistências e fissuras nos mecanismos de poder. Logo, os planejadores urbanistas, enquanto sujeitos de sua história ou peças da engrenagem dos dispositivos governamentais, foram se alinhando e aninhando em tendências de planejamento (e de pensamento sobre o) urbano no Brasil (tendências que seguiam suas correlatas internacionais).

As três tendências de planejamento surgidas na década de 1980 e amadurecidas na década seguinte influenciaram práticas e concepções sobre o como pensar e como executar ações no tecido urbano (Porto, 2024). Enquanto propostas mais colaborativas compunham os discursos e práticas de atores sociais, as propostas estratégicas eram vinculadas ao mundo dos negócios e mercado. Por sua vez, as propostas mais radicais tiveram pouca expressividade fora da academia, apesar de terem sido objeto de debate em algumas mobilizações sociais mais atuantes. Já no início do novo milênio, tais tendências se acentuaram, por um lado, com um aprofundamento do planejamento estratégico vinculado ao neoliberalismo e ao pragmatismo conservador, e, por outro, com propostas insurgentes, subversivas e conflituais, em desdobramentos das perspectivas colaborativa e radical (Porto, 2024).

3.2 Fissuras no Dispositivo Segregacionista?

... Uma coisa é pôr ideias arranjadas, outra é lidar com país de pessoas, de carne e sangue, de mil e tantas misérias...
 Tanta gente – dá susto se saber – e nenhum se sossega: todos nascendo, crescendo, se casando, querendo colocação de emprego, comida, saúde, riqueza, ser importante, querendo chuva e negócios bons...

Guimarães Rosa
 por “Riobaldo”

Falar sobre Belo Horizonte é falar sobretudo sobre planejamento, política, racionalidade técnica, território, escolhas, discursos, conflitos, e a vida que insiste em transbordar o Plano¹⁵. Desde suas origens, até os dias atuais, a capital mineira é registro vivo de sucessivas doses de planejamentos quase sempre insuficientes face à *potência da realidade* que ultrapassa os limites do que foi traçado. Exemplos disso são o entorno da Contorno que não comportou a cidade que cresceu, a barragem da lagoa da Pampulha que não suportou as chuvas torrenciais e se rompeu¹⁶, e as intensas migrações na segunda metade do século que se transbordaram pela periferia do município e seus vizinhos (e fizeram explodir as demandas por território e cidadania).

Compreender as dinâmicas históricas e sociais nas escalas nacionais e internacionais, na esteira das reflexões expostas acima, permitiu a esta pesquisa mapear as especificidades que se (re)produziram *sobre*, foram produzidas *por*, e produziram o território belo-horizontino no século XX. Não é o intuito deste trabalho recompor uma linha histórica de fatos sobre a capital mineira, senão apontar os movimentos gerais que possibilitaram a demanda, nos anos 1990, por uma *ferramenta* estatística para um instrumento governamental de estímulo à participação popular no processo decisório do orçamento municipal.

¹⁵ Remetendo ao Plano da Construção da Nova Capital (Av. do Contorno), aos planejamentos urbanos, aos Planos Diretores, aos planos políticos dos edis e gestores.

¹⁶ “O rompimento da barragem da Pampulha marcou o ano de 1954 em Belo Horizonte. No dia 21 de abril os jornais da capital noticiaram o rompimento da represa com fotos impressionantes da água saindo com violência em direção ao vale do córrego do Onça, levando destruição a tudo que estava pela frente. Muitas famílias tiveram seus lares destruídos e o aeroporto foi atingido pela força das enxurradas” (CMBH, 2025). Disponível em: www.cmbh.mg.gov.br. Acesso em: 10 set. 2025.

Numa breve digressão histórica sobre Belo Horizonte, é possível identificar, desde o nascimento do *desejo* de construção de uma Nova Capital nos fins do século XIX, a atuação direta dos dispositivos do poder estatal (à época atrelado diretamente às oligarquias rurais da Província mineira) permeados por discursos e práticas de elitistas e higienistas (Nabuco, 2021, p. 28). Os saberes e discursos positivistas que circulavam pela academia e pela administração pública se materializaram nos projetos e planos para a escolha de Belo Horizonte e posterior edificação das primeiras obras no território do antigo Curral Del-Rey.

Assim, para Nabuco (2021, p. 28), “o caráter higienista, elitista e excludente do projeto, [...] marcou a forma de estruturação do espaço de Belo Horizonte”. Em sua tese, a autora defende que o ambiente construído da Nova Capital foi baseado em um conceito de *modernidade* que mesclava teorias racistas a ideais de progresso (Nabuco, 2021, p. 22), e alinhava o planejamento territorial estatal com os interesses fundiários dos proprietários de terras, em detrimento dos trabalhadores pobres, mestiços e negros¹⁷ livres ou recém-libertos:

Belo Horizonte seria a síntese de uma cidade em que as narrativas de modernidade no planejamento urbano e o desenvolvimento fundiário serviram para criar cidadãos de segunda classe, os nativos e brasileiros afrodescendentes, privilegiando o poder do Estado e do capital, em detrimento da inclusão. (Nabuco, 2021, p. 28).

O planejamento governamental, buscando atuar em uma pretensa *tabula rasa*, expulsou os antigos moradores do Curral Del-Rey para áreas mais longínquas e periféricas (“fora do Plano”), ao mesmo tempo em que não considerou os trabalhadores que edificaram os mobiliários urbanos (Porto, 2024, p. 81):

A cidade apresenta a formação de favelas praticamente desde suas primeiras décadas de existência, na medida em que parte dos operários empregados na construção da capital e dos antigos moradores do Arraial do Curral del Rei (erradicado para o surgimento da cidade) se instalaram na “zona sub-urbana”, destinada a chácaras no planejamento oficial, mas informalmente ocupada pela parcela da população não incorporada em sua porção planejada. (Porto, 2024, p. 81).

¹⁷ “Estes habitantes, majoritariamente mestiços e negros, foram considerados inapropriados para permanecerem no local escolhido para a construção de Belo Horizonte” (McDonald, 2019 *apud* Nabuco, 2021, p. 22)

Assim, a administração municipal de Belo Horizonte não emerge, como nascem os governos de diversas cidades no mundo, sob o desafio *de gerir uma massa populacional e uma série de elementos e problemas urbanos reais*, mas sim sob o ideal de *uma espécie de “dispositivo segregacionista”*¹⁸ que buscou organizar e difundir discursos higienistas e sanitaristas, classificar e hierarquizar áreas e terrenos visando uma estrutura espacial segregacionista (classista, higienista e eugenista) e atuar em prol da produção capitalista do espaço urbano através da especulação fundiária e imobiliária:

a propriedade da terra foi elemento fundamental para a estrutura segregada que conforma a cidade, desde seu início, sem lugar para trabalhadores das camadas populares ou os negros recém-libertos do regime escravocrata. Esta estrutura segregada foi resultado da atuação direta do Estado, no controle discricionário da oferta e doação de terras, portanto, de uma determinação política. [...] O zoneamento funcionava como instrumento fundamental para o controle da cidade, na qual era inaceitável qualquer ocupação espontânea do território. Fixava, previamente, os seus limites e classificava e hierarquizava seus espaços. (Nabuco, 2021, p. 21-23).

Ao longo das primeiras décadas do século XX, prevaleceram na capital mineira a subocupação dos lotes dentro do perímetro urbano, a especulação imobiliária, e a ocupação “desordenada” e “irregular” (sob o viés do planejamento oficial) das encostas dos morros e das periferias suburbanas (situação retratada nas figuras 2, 3 e 4):

As áreas suburbanas e rurais foram ocupadas por classes populares e operárias, enquanto partes da área urbana permaneceram desocupadas até o final dos anos 1940 [...] A subutilização da infraestrutura alocada na área central e a retenção de lotes favoreciam a especulação imobiliária. (Nabuco, 2021, p. 28).

¹⁸ Para aprofundar o tema abordado nesta pesquisa monográfica, recomenda-se para pesquisas futuras a investigação acerca da constituição e funcionamento desse *dispositivo de produção de desigualdades territorial e sociorracial*, com sua produção de periferias, (re)produção de exclusões sociais e um histórico de exposição brutal de comunidades negras e indígenas à marginalização e ao racismo ambiental (cf. em: <https://racismoambiental.net.br/2023/08/02/ocupacoes-resgatam-historia-profunda-de-belo-horizonte-por-frei-gilyvander-moreira/>. Acesso em: 07 set. 2025). Sobre o tema do *racismo ambiental*, o recente projeto de lei PL nº 371/2025 em tramitação na Câmara Municipal de Belo Horizonte define Racismo Ambiental como “desigualdade no acesso a recursos, à justiça ambiental e à participação nas decisões que afetam o meio ambiente, resultando na exposição desproporcional de comunidades marginalizadas, especialmente negras e indígenas, a danos ambientais, como poluição, degradação de recursos naturais e desastres ecológicos”.

Ao analisar a atuação da administração municipal, em total consonância com os interesses dos proprietários de terras, empresários urbanos e famílias tradicionais, é possível concordar com Nabuco quando ela afirma que o Estado “excluiu, a priori, segmentos populares de grande parte da cidade, aquela com melhor infraestrutura urbana, e *estimulou a formação de periferias*” (Nabuco, 2021, p. 30, grifo próprio). Tal estado de coisas foi agravado durante as décadas que se seguiram, nas quais se registraram sucessivas ondas de migrações para Belo Horizonte, e um abrupto crescimento populacional nas zonas periféricas do município, com consequente profusão de loteamentos periféricos sem planejamento (Oliveira; Carrieri, 2025). Para Porto,

Além das favelas mais longevas e “consolidadas” (a despeito de contínuos esforços de erradicação e remoção, por parte do poder público), na segunda metade do século XX, o acelerado crescimento populacional motivava a proliferação de loteamentos irregulares nas periferias da cidade, além do adensamento e expansão das favelas já existentes. (Porto, 2024, p. 81).

Figura 2 – Habitação precária na Pedreira Prado Lopes, B. H^{te} (MG), 1955



Foto: Oliveira, 2021 *apud* Porto, 2024, p. 82.

Figura 3 – Lar em habitação precária na Pedreira Prado Lopes, B. H^{te} (MG), 1955



Foto: Oliveira, 2021 *apud* Porto, 2024, p. 82.

Para Nabuco (2021):

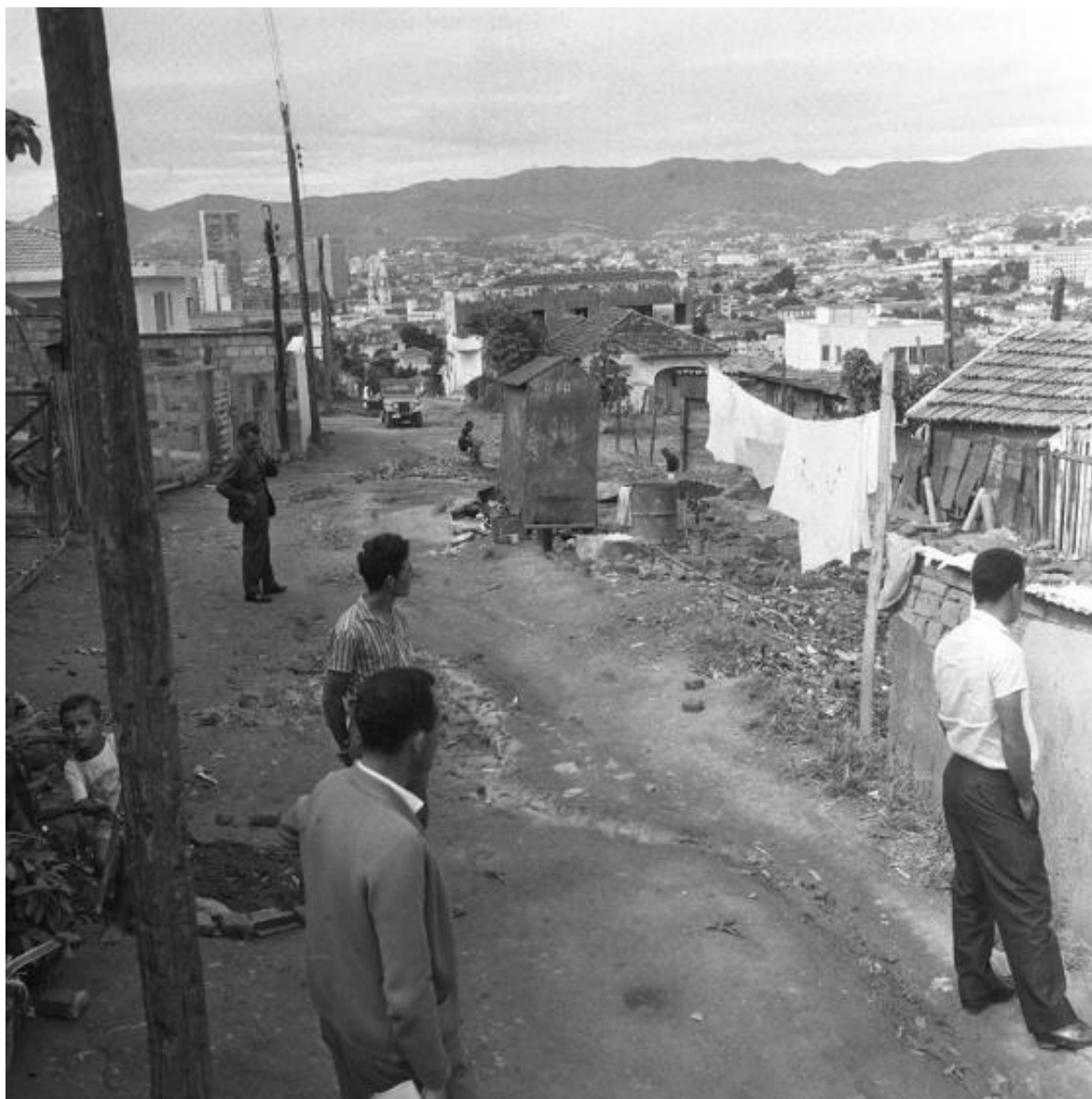
O alto preço da terra urbanizada, associado à legislação restritiva, impôs aos despossuídos a ocupação informal e desordenada das áreas periféricas, mediante a abertura de loteamentos sem qualquer tipo de planejamento [...] A segregação socioespacial é uma constante da história de Belo Horizonte, ligada à iniciativa do mercado e à especulação imobiliária, conjugados ao planejamento público. (Nabuco, 2021, p. 30).

O crescimento abrupto da capital mineira entre o início da década de 1960 e os fins da década de 1970 fez com que sua massa populacional passasse de aproximadamente 700 mil em 1960 (censo) para mais de 1,8 milhão de pessoas. O tecido urbano de Belo Horizonte começou a se *conurbar*¹⁹ com a malha urbana de

¹⁹ Conurbação urbana é o fenômeno de fusão de duas ou mais cidades, onde suas áreas urbanas se expandem e se unem, ultrapassando os limites municipais.

Contagem, configurando o surgimento da metrópole belo-horizontina, e dando início àquilo que foi formalizado posteriormente como Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH ou “Grande BH”) (Porto, 2024, p. 81).

Figura 4 – Paisagem da favela Buraco do Peru, Carlos Prates, B.H^{te} (MG), 1965



Fonte: Arquivo Público da Cidade de Belo Horizonte, 2025.

Essa nova massa populacional, lançada e derramada sobre os morros e várzeas do território periférico da “cidade planejada”, era composta principalmente por pessoas vindas do interior e da vida rural do estado mineiro com seus *sistemas de valores* arraigados nos costumes e na cultura rurais. Oliveira argumenta que “esses

migrantes trazem consigo a perspectiva de dias melhores na cidade, da possibilidade do emprego e de um mínimo de infra-estrutura” (Oliveira, D., 2007, p. 19). Apesar de terem migrado para a capital em busca de melhores condições de vida, passaram a fazer parte de (mais) uma grave crise habitacional na cidade (Porto, 2024, p. 83). Aos novos e antigos moradores segregados à periferia e à margem da cidade planejada, faltava quase tudo do que se “associa” aos “*sistemas de objetos urbanos*” descrito por Lefebvre (2008): a água, a eletricidade, o carro, a televisão, os utensílios domésticos, o mobiliário “moderno”. A necessidade dessas mercadorias é apenas um indício de algo mais profundo, um caráter repressivo do espaço urbano sob o capitalismo, um espaço abstrato, funcional e voltado para o valor de troca:

Segundo Lefebvre, ao urbano nunca falta um lado *repressivo*, que provém do que nele se esconde, assim como a vontade de manter os dramas velados, as violências latentes, a morte e a cotidianidade. O urbano nutre a transgressão. (Oliveira, D., 2007, p. 22, grifo do autor).

A *repressão* do urbano sob o capitalismo nutre a *transgressão* dos oprimidos. A massa de pessoas brutalizadas vivendo em condições sub-humanas nas periferias de Belo Horizonte foi encontrando formas de se organizar e lutar por seus direitos. Dentro de dispositivos produtores de segregação e controle²⁰ da população, linhas de resistências começaram a ser esboçadas em *lutas populares* por melhorias de vida. As mobilizações sociais urbanas, iniciadas em meados do século XX, sofreram um profundo baque com o início do regime repressivo militar em 1964. O risco de prisão, tortura, desaparecimento e morte nesse período levou ao *refluxo* dos movimentos populares que lutavam por: a) acesso justo à moradia, b) infraestrutura e serviços públicos (saneamento básico, transporte, iluminação e equipamentos de saúde e educação), c) combate à especulação imobiliária, d) um debate sobre a função social da propriedade e da cidade”, e) uma participação popular no Estado, e f) uma disruptiva *reforma urbana*.

Contudo, como argumenta Fonseca (2005), esses movimentos urbanos ressurgiram anos mais tarde em novas fissuras que se abriram no interior dos *dispositivos da ordem pública autoritária, do urbanismo tecnocrático e do segregacionismo especulativo*, dentre outros tantos. De acordo com esse autor, a

²⁰ Dispositivos de segurança (cf. Foucault, 2008).

partir da década de 1970, a prática da “participação popular” (e do *participacionismo*²¹) é cada vez mais incentivada por algumas administrações municipais contrárias ao regime antidemocrático. Assim, começam a surgir pelo país as primeiras “políticas de participação popular” que (no discurso ou na prática) implicaram “numa expansão e redistribuição das oportunidades para que estes segmentos pudessem “tomar parte no processo social de tomada de decisões.” (Fonseca, 2005, p. 30).

Porto (2024) relata que as intensas pressões populares e os ventos favoráveis à abertura política nos fins dos anos 1970 levariam o governo estadual mineiro a criar o PRODECOM²², um “programa que representaria o princípio de um debate sobre planejamento participativo e abertura para a comunidade da pauta da urbanização de vilas e favelas em Belo Horizonte” (Porto, 2024, p. 84). O autor ressalta a “importância do corpo técnico progressista que começava a se formar em experiências como a do PRODECOM, que se entrelaça, inclusive, com os desdobramentos seguintes na administração municipal.” (Porto, 2024, p. 85).

Ainda de acordo com Porto (2024), no mesmo período outro órgão se destacou por sua autonomia política e sua concepção mais ampliada de planejamento, a *Plambel*²³:

A atuação do órgão foi dedicada à produção de estudos sobre infraestrutura, mobilidade e uso e ocupação do solo na RMBH, que serviriam de subsídio para a produção de normas e legislações nos municípios metropolitanos. [...] os profissionais do Plambel puderam exercer métodos alternativos e de caráter progressista, gradualmente combatendo a centralização e tecnocracia do planejamento territorial da ditadura em favor de uma concepção mais aberta ao direito de permanência das populações periféricas e faveladas. (Porto, 2024, p. 85).

Na década seguinte, Belo Horizonte continua a crescer²⁴, mas em um processo desacelerado (em comparação às décadas anteriores).

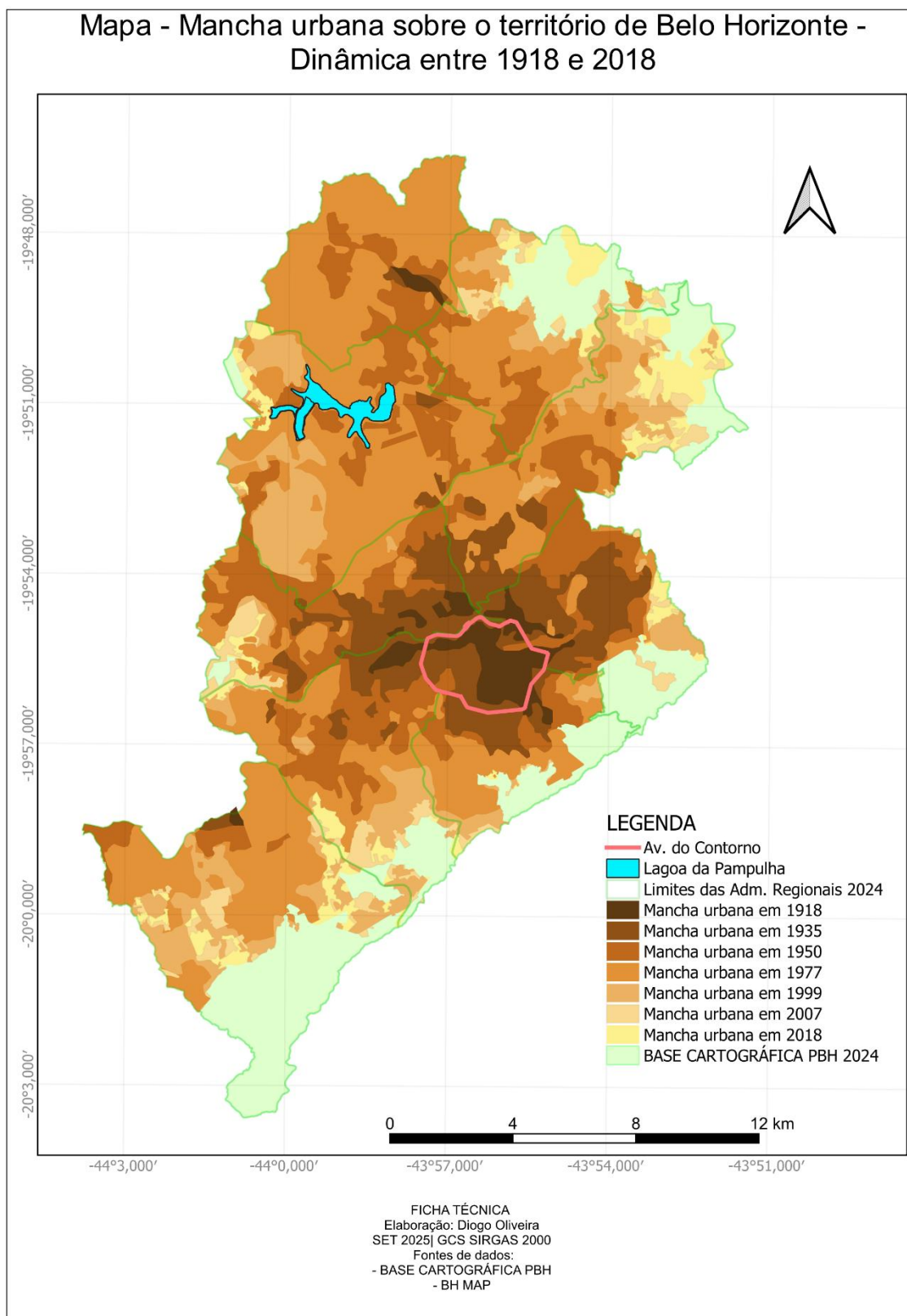
²¹ O *participacionismo* é definido por Fonseca (2005) como um “novo enquadramento do debate em torno da participação popular, ao mesmo tempo como prática administrativa, processo de inclusão social e redimensionamento do Estado.” (Fonseca, 2005, p. 34).

²² Acrônimo para “Programa de Desenvolvimento de Comunidades”.

²³ Autarquia responsável pelo “Planejamento da Região Metropolitana de Belo Horizonte”.

²⁴ O território belo-horizontino passa, então, por setorizações administrativas, sob o nome de “Administração Regional” (AR).

Figura 5 – Mapa da dinâmica da mancha urbana de Belo Horizonte, 1918 a 2018



Fonte: Elaboração própria.

A grave crise social e habitacional na periferia da capital potencializou, por sua vez, os movimentos populares e movimentos por habitação. Paralelo a isso, algumas gestões municipais mais “abertas” buscavam “atenuar” – não sem embates – os efeitos perversos dos dispositivos governamentais que há décadas funcionavam na cidade (Porto, 2024):

No que se refere às dinâmicas territoriais, muito do que se deu na cidade neste período configuram desdobramentos das dinâmicas iniciadas no final da década de 1970, com a recomposição dos movimentos populares por habitação e contrários às remoções e, simultaneamente, a gradual abertura do poder público a essas demandas e ao planejamento participativo. Os atores envolvidos nesses processos, contudo, se multiplicam, entrelaçam e sobrepõem, estando, sobretudo, polarizados entre as figuras dos movimentos populares, partidos, Igreja Católica, ONGs, Governo Estadual e Prefeitura. (Porto, 2024, p. 112).

As linhas de ruptura catalisadas pela insatisfação popular foram provocando fissuras nas formas tradicionais do fazer política governamental municipal, e as pressões populares recebiam diversos tratamentos, mostrando uma instabilidade dos dispositivos de governo: em alguns momentos, eram atendidas; em outros, eram cooptadas através de discursos e promessas; e por vezes, eram reprimidas tal como outrora. Tal fenômeno, lido sob a ótica de Daniel Cefaï (2017), ilustra bem a passagem dos problemas para “*problemas públicos*”: a insatisfação popular provoca a apropriação do problema pelo poder público, que passa a desenvolver algum tipo de solução. O autor argumenta que:

Especialistas de certas agências públicas apropriam-se do problema, prosseguem a indagação, encomendam experimentações, organizam debates e imaginam modos de resolução por instituições ou dispositivos pilotados pelo Estado [...] (Cefaï, 2017, p. 199).

Nesse período, diversos gestores, técnicos administrativos e acadêmicos da capital, a sua maioria membros da classe média inspirados em valores democráticos ou sensibilizados pelas desumanas condições vividas nas periferias, passaram a realizar “intercâmbio” com outras experiências de administração municipal mais aberta e participativa – notadamente as administrações do Partido dos Trabalhadores (PT/ “petista”). Como informa Porto (2024), esse processo de trocas

ocorreu “com cidades em que se desenvolviam administrações petistas e, portanto, de aprendizado e inspiração com as experiências do momento.” (Porto, 2024, p. 120).

Um das experiências mais disruptivas trazidas pela confluência da participação popular e da administração municipal naquele momento no país, foi a gestão petista (PT) em Porto Alegre, sob a gestão de Olívio Dutra (1989 a 1992). A partir de uma síntese teórica construída na leitura de Fonseca (2005), Nabuco (2021) e Porto (2024) (entre outros que inspiram esta pesquisa), é possível afirmar que as condições para a emergência de *linhas de atualização* por dentro dos dispositivos de governos tradicionais, e a criação de *novas práticas e concepções* na administração pública municipal de Porto Alegre se devem, em suma, aos seguintes fatores:

- i. ao *relativo* recuo tático, em certas áreas, das forças políticas e econômicas conservadoras e tradicionais;
- ii. ao acúmulo de lutas dos movimentos populares porto-alegrenses nas décadas anteriores; a constituição dos conselhos comunitários;
- iii. ao acúmulo das experiências de participação dos setores organizados na administração pública; e
- iv. à inserção de quadros (militantes) importantes dos movimentos dentro da dinâmica partidária – sobretudo dentro do recém-criado Partido dos Trabalhadores (PT).

Como destaca Fonseca (2005, p. 135) “a novidade do PT na política nacional, assim como as novidades do movimento comunitário e do participacionismo, encontram e estruturam um lugar específico [...] no espaço público da cidadania municipal”. No calor das experiências da gestão municipal, foi sendo forjado, mês após mês, debate após debate, documento após documento, ocupação após ocupação, o Orçamento Participativo: um *instrumento híbrido*, governamental e popular, que inseriu a participação e a resistência dos excluídos sociais nas fissuras dos dispositivos do governo municipal.

Em um contexto de efervescência de discursos e práticas participativas e democráticas em todo o país, constituiu-se uma atmosfera social e política que permitia a emergência de algumas linhas de rupturas nos arcaicos e tradicionais dispositivos de governos nacionais e locais (novo regime democrático, nova Constituição Federal, novas leis orgânicas municipais, novos partidos, novas

esperanças em uma sociedade mais justa etc.). Na esteira desses acontecimentos, a *novidade* trazida por experiências exitosas dos governos petistas (prefeituras administradas pelo PT) e o seu “modo petista de governar”, sobretudo com o OP, prosperou em diversas eleições municipais da década de 1990 pelo país.

Belo Horizonte não permaneceu imune a essa tendência política nacional. Entre 1989 a 1992, a gestão municipal da capital mineira foi feita por um governo “supostamente” social-democrata (Porto, 2024), que desde o início deu “indícios que na realidade seria muito mais alinhado com a tradicional direita mineira e, sobretudo, dedicado à implementação da agenda neoliberal na cidade.” (Porto, 2024, p. 120). Naquele mesmo período, o vereador Patrus Ananias protagonizou a relatoria da nova Lei Orgânica do Município, o que o levou à candidatura de prefeito da capital mineira. No pleito de 1992, ele se tornou vitorioso no pleito municipal, condensando os desejos e propostas nascidas das articulações entre o PT municipal, os movimentos sociais e as lideranças populares ligadas às lutas urbanas:

No contexto de preparação para as eleições municipais de 1992, [...] o PT lançou como candidato a prefeito o então vereador Patrus Ananias, compondo a chamada “Frente BH Popular”, ao lado do PCdoB, PV, PSB e PCB. Naquela altura, a candidatura de Patrus já reunia o apoio de boa parte dos movimentos mobilizados em torno da pauta da habitação e urbanização de vilas e favelas, [e conquista] a vitória da Frente BH Popular nas eleições de 1992 (Porto, 2024, p. 122).

Escrito anos mais tarde, um artigo acadêmico redigido por servidores da Prefeitura de Belo Horizonte traz uma síntese institucional que retrata esse momento na história política da capital:

O que caracteriza os governos municipais do período compreendido a partir de 1993, fortemente influenciados pelo Partido dos Trabalhadores (PT), é que compartilham a defesa dos mecanismos de participação direta e semidireta, capazes de permitir, continuamente, acompanhamento e participação da sociedade organizada sobre as políticas públicas nos intervalos dos processos eleitorais. Desde então, Belo Horizonte experimenta importantes avanços na consolidação da democracia participativa, tendo como premissa o fato de que, independente da qualidade dos seus gestores, estes não são capazes de, sozinhos, fornecer soluções aos problemas e desafios públicos. (Nabuco; Ferreira; Almeida, 2012, p.5).

É sob essas condições históricas que se viu emergir um instrumento de participação belo-horizontino inspirado em um instrumento de resistência popular porto-alegrense, e a posterior demanda por uma ferramenta estatística.

3.3 A Luta pelo Orçamento e a Demanda por Critérios

*Budgeting is the political language of choice*²⁵

Wildavsky, 1964

Desde a década de 1960, grande parte dos cientistas políticos e economistas do mundo ocidental tem Aaron Wildavsky como um importante interlocutor na discussão sobre *programação orçamentária governamental* (Kelly; Wanna, 2001, p. 52). A referência a ele nesta pesquisa, por sua vez, se deve ao fato desse autor compreender o caráter *conflituoso* existente no cerne do processo orçamentário (Kelly; Wanna, 2001; Silva, 1988), e apontar que uma das possibilidades de se atenuar o conflito em torno do orçamento passa pela *confiança* em ferramentas de “ajuda de cálculo”, tais como os indicadores.

Wildavsky apresentou, em um de seus primeiros livros, “*Politics of the Budgetary Process*”²⁶, a natureza “altamente competitiva, mas incerta, da formulação orçamentária, [e] a complexidade inerente das decisões orçamentárias” (Kelly; Wanna, 2001, p. 54). Anos mais tarde, em outro livro (no qual o autor trata de comparações entre processos orçamentários de vários países e lugares), Wildavsky defende, sob um viés *incrementalista*, que os processos orçamentários são “a tradução das aspirações humanas em recursos financeiros”, e que, em “um mundo em que os recursos são limitados e os desejos pessoais infinitos, os conflitos são inevitáveis” (Silva, 1988, p. 200).

²⁵ “O orçamento é a linguagem política da escolha.” (tradução própria)

²⁶ “Políticas do Processo Orçamentário” (tradução própria), livro de 1964.

Nesse sentido, Wildavsky permite compreender o *orçamento público* “como uma tentativa de alocar recursos financeiros através de processos políticos com o objetivo de atender a diferentes estilos de vida, pelo menos o da elite dominante, mantendo, aumentando ou reduzindo as diferenças entre as pessoas.” (Silva, 1988, p. 200).

Figura 6 – Fala comunitária sobre proposta de orçamento de S^{to}. André (SP), 1991



Fonte: Fundação Santo André, 1992 *apud* Site iab.org.br.

Já os “processos orçamentários” são dinâmicas políticas constituídas por “programações orçamentárias”, “jogos orçamentários” e “negociações orçamentárias”, que buscam estabilidade (diante dos conflitos em torno do orçamento) para a realização da tomada de decisão administrativa. Uma das “técnicas” para “limitação ou confinamento de conflitos” seria a confiança nas “ajudas de cálculo”:

Ainda assim, as programações orçamentárias não são uma “luta livre” entre os guardiões e os gastadores: os atores orçamentários tanto cooperam quanto competem entre si. A complexidade da tomada de decisões no orçamento requer áreas de estabilidade e técnicas de limitação ou confinamento de conflitos. Por exemplo, ao determinar quanto de financiamento extra deve ser requerido ou quanto deve ser outorgado, os atores do orçamento devem confiar em várias “ajudas de cálculo”. (Kelly; Wanna, 2001, p. 56).

Dentro dessa visão do sistema orçamentário apresentado por Wildavsky, os autores Kelly e Wanna (2001) argumentam ainda que as partes em conflito e em negociação “devem se basear em experiências passadas como um guia, tanto para a confiabilidade das demandas de um departamento quanto para a possibilidade de gastos serem aprovados” (Kelly; Wanna, 2001, p. 56). No caso concreto da emergência do instrumento que buscou estimular a participação popular na elaboração do orçamento de Belo Horizonte (OPBH) a partir de 1993, acredita-se que foi fundamental compreender como a experiência porto-alegrense se tornou uma referência e um guia para a gestão petista belo-horizontina.

Em seu estudo crítico acerca da emergência de instrumentos de participação popular na administração municipal de Porto Alegre, Fonseca (2005) apresenta as condições que permitiram, no governo petista de Olívio Dutra, a constituição do que se convencionou²⁷ chamar de *Orçamento Participativo*. Esse instrumento emergiu como um corolário de vários movimentos (políticos, sociais, habitacionais, urbanos, comunitários, partidários, democráticos, antiditatoriais etc.) os quais canalizaram e catalisaram linhas de resistência, de fuga, de fissuras e insurgências dentro dos dispositivos de poder que vigoravam na capital gaúcha nas décadas de 1960 e 1970. Fonseca (2005) defende o papel fundamental da *memória das experiências* de organização e reivindicação de associações de moradores, conselhos populares e outros movimentos sociais urbanos na construção do espaço aberto na administração pública a partir da vitória petista em 1988:

[...] este não é um espaço evidente, nem é construído a partir de um gesto unidirecional. Para a construção dele mostra-se imprescindível lidar com a memória do dizer que por uma década circulou nas vilas e bairros populares, memória esta que informa experiências comuns de organização, articulação e reivindicação [...] (Fonseca, 2005, p. 135).

²⁷ Osmany Oliveira argumenta que o OP “é um dos objetos que mais tem suscitado pesquisas dentre os diversos temas de participação social nos assuntos públicos. [...] Na academia, a produção sobre o tema avançou muito nos últimos anos, tratando o OP a partir de importantes perspectivas e consolidando denso material heurístico. Há escritos que têm caráter normativo, salientando os efeitos positivos do dispositivo, como Santos (2003), que sugere o OP como um modelo alternativo dito ‘contra-hegemônico’, idôneo para ampliar o cânone democrático. Outros autores se dedicaram a tratar temas pontuais da ciência política a partir das experiências de OP, ao estudar a relação entre desenho institucional e aprofundamento democrático, questionando os efeitos dos espaços de participação na democratização da gestão pública.” (Oliveira, O., 2013, p. 26-27).

Fonseca (2005) relata, em sua dissertação, um duplo movimento sociopolítico (e político-espacial) que ocorreu na década de 1970 e 1980 em Porto Alegre. Por um lado, as antigas associações de moradores (“sociedades de amigos de bairro” que já lutavam por asfalto, escola, saúde) passaram a se engajar em um “novo perfil” que reivindica a participação comunitária nas decisões do Estado:

Engajadas sim em afirmar um novo perfil, muitas associações de moradores são contrárias à antiga denominação de “sociedades de amigos de bairro”. A participação comunitária nas decisões do Estado é uma bandeira constante nos segmentos mais politizados do movimento. A formação de organismos de articulação e coordenação, como as federações e confederações, são fundamentais para este novo perfil, buscando efetivar uma passagem qualitativa da objetividade de reivindicações pontuais para a subjetividade de um movimento social que não termina nas suas bandeiras. (Fonseca, 2005, p. 29).

Por outro lado, como apresentado em páginas anteriores desta pesquisa, gestores, servidores e acadêmicos buscaram estimular, por diversos interesses (“altruístas ou não”), a participação popular:

enquanto outro vetor deste mesmo processo, já se percebe a “atual ênfase do discurso oficial, enfatizando a participação comunitária e os atendimentos de reivindicações da periferia”, numa busca de legitimação e controle social por parte da sociedade política em processo de reestruturação. (Fonseca, 2005, p. 33).

É válido ressaltar que, na maior parte das vezes, seja por uma estratégia bem definida ou por um “efeito colateral imprevisto”, a “participação popular” se tornou, em muitos casos, apenas uma ferramenta discursiva destituída do potencial transformador que há em uma mobilização popular. Denominada como participacionismo (Fonseca, 2005), esse “simulacro de participação” buscou lançar os populares em assuntos secundários ou periféricos da administração pública, deixando os assuntos fundamentais nas mãos da tecnocracia e dos interesses dos grupos dominantes da sociedade:

Cruz Neto [1990] identifica nas práticas de planejamento participativo das prefeituras democráticas verdadeiros instrumentos para “planejar a participação”, onde as grandes decisões e a gestão propriamente dita estariam excluídas das possibilidades de interferência popular. No campo discursivo e ideológico, este participacionismo assumido pelas

prefeituras democráticas aponta para que o povo torne-se agente do seu destino, sujeito de sua própria história. (Fonseca, 2005, p. 37).

Quando ocorreu a vitória da chapa petista encabeçada por Olívio Dutra, nas eleições municipais de Porto Alegre em 1988, muitos críticos imaginaram que essa gestão reproduziria alguma demagogia populista que discursaria participação popular, mantendo o *status quo* excludente. Contrariando tais expectativas, os estudos de Fonseca (2005), Porto (2024) e outros (Magalhães, 2023; Souza, M., 2000; Renzio; Spada; Wampler, 2019) evidenciam que o experimentalismo e o idealismo que moveu grande parte da equipe da gestão Dutra permitiram um processo raramente visto no Brasil até então, que permitiu o surgimento de linhas de atualizações que *desestabilizaram* os dispositivos tradicionais de governo da população porto-alegrense. A partir de uma perspectiva externalista, nota-se a ocorrência de uma *hibridização* da administração pública de Porto Alegre, já que, naquele momento, vários gestores e cargos comissionados eram oriundos da militância dos movimentos sociais e populares, o que complexificou: a) a tensa relação entre esses movimentos e o Estado, b) a dinâmica interna desses movimentos e organizações populares e c) a dinâmica interna da burocracia estatal. Assim, foi se constituindo um “modo petista de governar”:

[...] ganha espaço o modelo de participação negociada, combinando formas semidiretas de participação, parcerias com a iniciativa privada, ONGs e organizações populares no desenvolvimento de projetos econômicos, configurando uma “diluição nas marcas ideológicas” do discurso participacionista. É possível então identificar uma ruptura, mesmo que involuntária e não absoluta, na passagem do processo de organização popular para o de sustentação política dos governos municipais petistas, marcada pela própria transferência de seus mais experientes militantes para os aparelhos do Estado. (Fonseca, 2005, p. 39).

Durante o ano de 1989, o primeiro da gestão petista de Dutra em Porto Alegre, houve uma busca dos novos administradores em dialogar e incorporar as demandas populares através criação de *novos canais de participação e comunicação*: “São dois vetores, um que reclama por poder político para os sujeitos coletivos do movimento comunitário, outro que aponta para sua capacitação, melhor estruturação” (Fonseca, 2005, p. 81). Não obstante, nessa experimentação inicial, vários problemas surgiram, tais como a regionalização da programação das “assembleias populares

regionais” (Fonseca, 2005, p. 81). Nessa ocasião, os técnicos da prefeitura propuseram uma regionalização que foi rechaçada pelas entidades populares, pois a proposição desconsiderou “os aspectos históricos e políticos que caracterizam as regiões da cidade” (Fonseca, 2005, p. 81). A resolução desse imbróglio veio de uma proposta feita pela própria população, e posicionou – nesse episódio – os gestores como agentes passivos do processo:

Através da intervenção destas seis entidades no processo, a prefeitura aceita realizar uma segunda rodada de assembleias, antes da plenária final que integrará o conjunto das regiões e de seus representantes. [...] Com assembleias desta vez organizadas pelas próprias articulações regionais, os técnicos da prefeitura são recebidos enquanto convidados. (Fonseca, 2005, p. 81).

No ano seguinte, houve uma reformulação das estratégias da gestão Dutra, e a publicação de um documento importante, “*A Hora das Definições Estratégicas*”²⁸, de cujas linhas se pode extrair os três eixos da política de participação pretendida pela administração petista:

- criação dos conselhos municipais;
- estímulo às articulações regionais via conselhos municipais (visando à formação dos conselhos populares); e
- criação do Fórum da Participação Popular para discutir e acompanhar o orçamento.

(Porto Alegre, 1990).

Tal política de participação, fundada nesses três eixos, dialogava teoricamente com a vanguarda progressista do período, pois apresenta uma visão mais ampla da participação popular via administração pública. Contudo, inúmeros fatores de ordem histórica e prática “contextualizaram o plano das ideias”: o tensionamento das lutas sociais e governo municipal, a desconfiança dos populares para com a máquina pública, o linguajar técnico-burocrático empregado, a urgência de demandas, e a busca por uma diminuição da dispersão na escolha de um único eixo, são exemplos disso. Tais fatores levaram o foco de atenção e luta do movimento comunitário para o *processo orçamentário*, uma arena marcada por seus conflitos de

²⁸ O “esboço” do documento (Porto Alegre, 1990) é um testemunho de sujeitos conscientes de seu lugar histórico como administradores públicos que pretendem realizar uma transformação social através dos mesmos dispositivos de governo que reproduzem as desigualdades sociais.

interesses que lhe são inerentes (Wildavsky, 1974 *apud* Kelly; Wanna, 2001, p. 54). Tal direcionamento, então, é percebido e catalisado pela gestão Dutra:

A participação das articulações regionais nos conselhos setoriais da prefeitura não produzirá grande repercussão, muito menos estimulará a formação dos conselhos populares – tais como a esquerda petista imaginava, enquanto espaços de articulação de um poder popular paralelo. Toda a atenção do Executivo e das articulações do movimento comunitário voltar-se-ão cada vez mais para o processo do orçamento. E para centralizar suas ações e acabar com o corporativismo das secretarias, a prefeitura cria duas estruturas internas, a Coordenação de Relações com a Comunidade (CRC) e o Gabinete de Planejamento (Gaplan), ambos diretamente vinculados ao Gabinete do Prefeito e direcionados ao processo de orçamentação participativa. (Fonseca, 2005, p. 87).

Destarte, ao longo de 1990, sobretudo durante o processo de negociação do Orçamento-Programa²⁹ para 1991, o termo “Orçamento Participativo” (OP) passou a circular nas plenárias de maneira informal (Fonseca, 2005, p. 89), já “nomeando” esse instrumento governamental que estava sendo construído de forma coletiva (Bezerra; Junqueira, 2022, p. 2). É nesse contexto complexo de tomada de decisões em torno do orçamento que se visualiza a constituição de *um dos pontos centrais* para a compreensão do IQVU, o futuro indicador belo-horizontino: o início da construção de *critérios* para definir *o quê, onde, quando, como, para quê* e, principalmente, *para quem* (Fonseca, 2005). É possível afirmar que o Orçamento Participativo se constituiu enquanto “instrumento de *fomento* da participação popular” na medida em que foram desenvolvidos os seus *critérios*. Nesse caso, a decisão sobre *o que* e *como* devia ser dito e visualizado, quais visões de mundo deviam ser priorizadas, quais objetivos atingir e quais demandas atender, constituiu o ato de convencionar (*cf.* Desrosières, 1998) que *precedeu* a criação dos critérios por parte da prefeitura porto-alegrense:

Visando não repetir a simples coleta de demandas do primeiro ano, e sabendo que isto apenas faria aumentar o montante de obras decididas de forma participativa e não realizadas, a prefeitura propõe [o critério da] concentração dos investimentos em três regiões de

²⁹ “Metodologia de elaboração do orçamento público, adotada pela Lei nº 4.320/1964, que expressa, financeira e fisicamente, os programas de trabalho de governo, possibilitando a integração do planejamento com o orçamento, a quantificação de objetivos e a fixação de metas, as relações insumo-produto, as alternativas programáticas, o acompanhamento físico-financeiro, a avaliação de resultados e a gerência por objetivos.” (Site do Congresso Nacional, 2025). Existem, ainda, outros três tipos de orçamento: Orçamento tradicional, Orçamento por Desempenho e Orçamento de Base Zero (OBZ).

carência máxima da cidade. Outro critério, acrescido ao [critério do] processo de hierarquização dos investimentos, é o de importância da obra para o conjunto da cidade. Ao mesmo tempo, este aparece como mecanismo para aproximar demandas entre as comunidades e responder às críticas de que a prefeitura era incapaz de grandes obras. (Fonseca, 2005, p. 89).

Entretanto, é importante frisar aqui as complexidades e os reverses que permeavam esse processo. Passados dois anos de um experimentalismo e da busca pela construção de canais institucionais de escuta e discussões sobre as “demandas da população”, a administração pública municipal recebeu, em janeiro de 1991, um “choque de realidade” através de uma interpelação direta dos movimentos comunitários quanto ao atraso das obras “prometidas” (Fonseca, 2005, p. 91). A ocupação da sede da prefeitura por esses manifestantes materializou uma pressão popular que provocou uma significativa **virada** na relação gestão/população (Fonseca, 2005, p. 91). Da perspectiva externalista, pode-se analisar que este ato evidenciou uma ruptura que já vinha sendo forçada por *linhas* de resistência e de fissuras advindas das lutas de sujeitos *brutalizados* pelos dispositivos governamentais de exclusão social:

É, porém, em 1991 – ano em que a sede da prefeitura sofre uma ocupação de algo em torno de mil manifestantes comunitários a reclamarem do atraso das obras do Orçamento Participativo – que se dá uma *virada* no encaminhamento da participação pela prefeitura. Tanto a partir da pressão comunitária quanto da reformulação dos impostos, os recursos disponíveis para a conquista de novos investimentos neste terceiro ano quase duplicam. (Fonseca, 2005, p. 91).

De acordo com um dos participantes dessa manifestação, essa *virada* foi um divisor de águas na “relação desigual entre movimento comunitário e prefeitura”, quando, finalmente, “as lideranças conseguiram impor sua voz ao processo” (Fonseca, 2005, p. 93). A partir desse *ponto de inflexão*, o Orçamento Participativo passou a ser um “instrumento *mais efetivo* de participação popular” (ao menos naquele contexto histórico e territorial), com uma *legitimidade* constituída não apenas por meio do discurso ou de argumentações teóricas e estatísticas, mas

principalmente, através de mobilizações que instauram o *novo*³⁰ na realidade concreta da cidade.

Ainda nesse ano de 1991, outro critério foi adicionado, refletindo a necessidade de modificações e/ou ampliação de critérios nesse instrumento de governo mesmo após um ano de sua proposição. Esse novo critério evidenciou algo importante: uma nova pressão popular sobre a administração municipal direcionada para uma modificação de uma *ferramenta* específica (o critério) dentro do OP. Assim, as próprias assembleias regionais propuseram a forma sobre como os recursos do erário deveriam ser aplicados.

Figura 7 – Reunião do Orçamento Participativo em Porto Alegre (RS), *circa* 1991



Fonte: FotosAntigas, 2025.

Nota-se, a partir da perspectiva de Desrosières (1998), a radicalidade instaurada nesse processo orçamentário, no qual se pode observar que o ato prévio (político e social) sobre *o que* e *como* repartir *precedeu* o cálculo dos pesos e da pontuação designados para as quantificações programáticas:

³⁰ Cf. Deleuze, 1988, p. 6.

Além dos quatro critérios definidos no ano anterior, acrescenta-se o de população total da região, a ser contabilizado com peso um. [O critério da] concentração de recursos em algumas regiões é abandonada. As regiões não priorizadas em 1990 **forçam** para uma distribuição mais igualitária dos recursos, de forma que os recursos sejam investidos de acordo com a pontuação obtida no processo. (Fonseca, 2005, p. 91, grifo próprio).

Por fim, o último ano do mandato do governo petista de Dutra foi marcado pela *consolidação da fórmula* do OP, bem como pela colheita dos primeiros resultados. A tão almejada “*inversão de prioridades*” pareceu ter “saído do papel”:

Após a virada de 1991, no quarto ano desta primeira gestão municipal do PT tem-se a consolidação da fórmula do OP.[...] Quanto à inversão de prioridades perseguida pelo grupo dirigente desde a campanha de 1988, cabe destacar o envolvimento de uma parcela significativa da população de baixa renda da cidade, conquistado através do Orçamento Participativo, que envolveu a quase totalidade das entidades comunitárias, número que chega a 1992 girando em torno de 600. O dobro do início da gestão. (Fonseca, 2005, p. 93-69).

De acordo com Porto (2024):

o OP se mostrou como um potente instrumento de promoção da “justiça espacial” e “inversão de prioridades”, na medida em que quebra padrões de acumulação e espoliação urbana a partir da delegação de poder decisório para a população, sobretudo, as classes populares organizadas. (Porto, 2024, p. 101).

Para o geógrafo Marcelo Lopes de Souza (2000), essa experiência *arrojada* do OP porto-alegrense rompeu (ou buscou romper) pressupostos ideológicos que legitimavam (e legitimam, ainda hoje) a “arrogância tecnocrática e da separação estrutural entre dirigentes e dirigidos encarnada pela ‘democracia’ representativa” (Souza, M., 2000, p. 43). Dessa forma, sintetiza o autor, o orçamento participativo consistiu em

uma abertura do aparelho de Estado à possibilidade de a população (de um município ou mesmo de unidades territoriais administrativas supralocais) participar, diretamente, das decisões a respeito dos objetivos dos investimentos públicos. A população, organizada com base em bairros ou unidades espaciais que agregam vários bairros, debate e delibera, em assembleias, as prioridades de investimento para cada local, cabendo ao Executivo, anualmente, informar a

disponibilidade de recursos para investimentos e prestar contas sobre a execução orçamentária do ano anterior. (Souza, M., 2000, p. 44).

Na campanha do Partido dos Trabalhadores para as eleições de 1992 em Porto Alegre, o então vice-prefeito e candidato Tarso Genro apresentou “o Orçamento Participativo como uma das principais realizações da última gestão” (Fonseca, 2005, p. 96). Tal “sucesso”, porém, não repercutiu apenas nas eleições da capital gaúcha, como também em milhares de pleitos municipais pelo país: “O nascente Orçamento Participativo caminha então, para se tornar o “carro chefe” da agenda municipalista de esquerda, nomeada dentro do PT como o ‘modo petista de governar’”. (Porto, 2024, p. 96). Em Belo Horizonte, a sociedade civil também decidia o futuro da administração municipal com uma proposta baseada na participação popular e no Orçamento Participativo.

A partir de um Plano de Governo construído junto a movimentos populares e organizações não governamentais, a “Frente BH Popular”, encabeçada pelo petista Patrus Ananias, venceu as eleições de Belo Horizonte partindo de premissas fundadas na gestão participativa e no “paradigma participativo da política habitacional” (Maia, 2019, p. 17). O Orçamento Participativo logo se tornou a proposta programática *prioritária* da gestão dessa Frente partidária, pois permitiu aglutinar as demandas e reivindicações populares tanto à questão habitacional – tema urgente naquele contexto histórico belo-horizontino – quanto às outras questões sociais e urbanas (saúde, educação, infraestrutura, transporte, cultura etc.). Buscou-se promover em terras mineiras a estratégia político-administrativa de “inversão de prioridades”, que havia tido um certo êxito na cidade porto-alegrense. Essa “inversão” exigia o redirecionamento (de certa forma) radical dos investimentos públicos via uma maior participação popular nas decisões de fração do orçamento público. De acordo com Porto, a gestão Patrus se colocou, desde os primeiros dias,

buscando re-conceber as prioridades da administração pública mediante a inclusão dos diversos atores sociais na prática de governo. **A ideia de “inversão de prioridades” se constitui enquanto um mote da nova administração, representando uma nova política de investimentos e planejamento nas periferias da cidade e, ao mesmo tempo, uma iniciativa de democratização participativa. [...]** No que se refere ao “eixo” da democratização e participação popular, contudo, o Orçamento Participativo aparecia como elemento que deveria responder a esses anseios, além de canalizar as múltiplas demandas (sobretudo por habitação e infraestrutura urbana) das

diversas organizações e movimentos que apoiaram a candidatura. (Porto, 2024, p. 127, grifo próprio).

O *aprendizado* com a experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre (e suas ações bem-sucedidas e seus reveses) e do OP da região mineira do Vale do Aço e de outras cidades do país (Oliveira, O., 2013, p. 66) permitiram que a gestão de Patrus, já no primeiro ano, operasse um “pensamento de caráter estratégico na formulação e implementação do OP” (Magalhães, 2023).

Entretanto, é válido abrir um parêntesis sobre esse fenômeno de *aprendizagem* entre instituições. De acordo com a literatura especializada, esse tipo de aprendizagem institucional pode ser designada através de diversos termos: transferência de políticas públicas (*policy transfer*), “*lesson-drawing*, *policy-bandwagoning*, emulação, convergência de políticas públicas, difusão de políticas públicas [*policy diffusion*], disseminação, entre outros” (Oliveira, M., 2015, p.4). Sob essa ótica, Oliveira (2015) considera a difusão e a transferência como sinônimos e argumenta que a melhor definição para transferência de políticas públicas é a proposta de Dolowitz e Marsh³¹:

[A transferência de política pública é] um processo através do qual o conhecimento sobre políticas, arranjos administrativos e ideias de um sistema político (passado ou presente) é usado no desenvolvimento de políticas, arranjos administrativos e ideias de outro sistema político” (Dolowitz e Marsh, 2000, p.5 *apud* Oliveira, M., 2015, p. 8).

Por sua vez, Osmany Oliveira (2013) busca defender em sua tese que a transferência (ou difusão) de políticas públicas é

um processo, mediado ou não, a partir do qual um elemento, ou um conjunto de elementos, de ordem política (*cf.* ideias, paradigmas, instituições, soluções para a ação pública, dispositivos normativos, programas, modelos, tecnologias, etc.) situado em algum lugar, no tempo ou no espaço, passe a ser adotado algures. (Oliveira, O., 2013, p. 45).

Para o autor, tal transferência “não é necessariamente linear, é frequentemente permeada por diversos atores, fluxos de elementos distintos e com

³¹ Dolowitz e Marsh propõem, assim, um continuum dentro de um quadro analítico, que considera vários tipos de transferências ou difusões, indo de uma transferência do tipo *lesson-drawing* até transferências coercitivas, impostas ao formulador. (Oliveira, M., 2015, p. 9)

temporalidade de adoção variada” (Oliveira, O., 2013, p. 45), o que pode ser testemunhado na “difusão do OP [que] está inserida numa complexa trama de relações estabelecida entre uma pletera de atores que desta participam em diversos momentos e espaços.” (Oliveira, O., 2013, p. 51). Ao tratar do caso específico belo-horizontino, Oliveira (2013) defende que o OP desenhado pela equipe de Patrus é o resultado de uma transferência do tipo *emulação*³² de um modelo porto-alegrense:

Os atores políticos envolvidos na adoção do dispositivo no município tiraram lições de outros casos ocorridos alhures, como informa o excerto supracitado, para desenhar seu próprio modelo. O resultado da transferência foi uma emulação do modelo original de Porto Alegre, isto é, uma cópia com adaptações. (Oliveira, O., 2013, p. 66)

Tal análise não invalida o fato de que a transferência de um modelo de um instrumento *forjado* na correlação de forças porto-alegrense para o contexto belo-horizontino tenha trazido benefícios práticos (Oliveira, O., 2013; Oliveira, M., 2015) a partir do aprendizado com os acertos e com os erros de outras gestões municipais. Pode-se argumentar que o prefeito Patrus e sua equipe se basearam nas experiências passadas em Porto Alegre “como um guia” (Kelly; Wanna, 2001) para propor, em Belo Horizonte, uma proposta que reservava uma parcela do orçamento público para ser debatida e deliberada junto às lideranças populares e aprovada junto à Câmara Municipal. Um grande desafio para uma cidade historicamente marcada pela imposição de dispositivos segregacionistas e repressivos à população, sobretudo aos migrantes e moradores negros pobres e periféricos (como visto anteriormente).

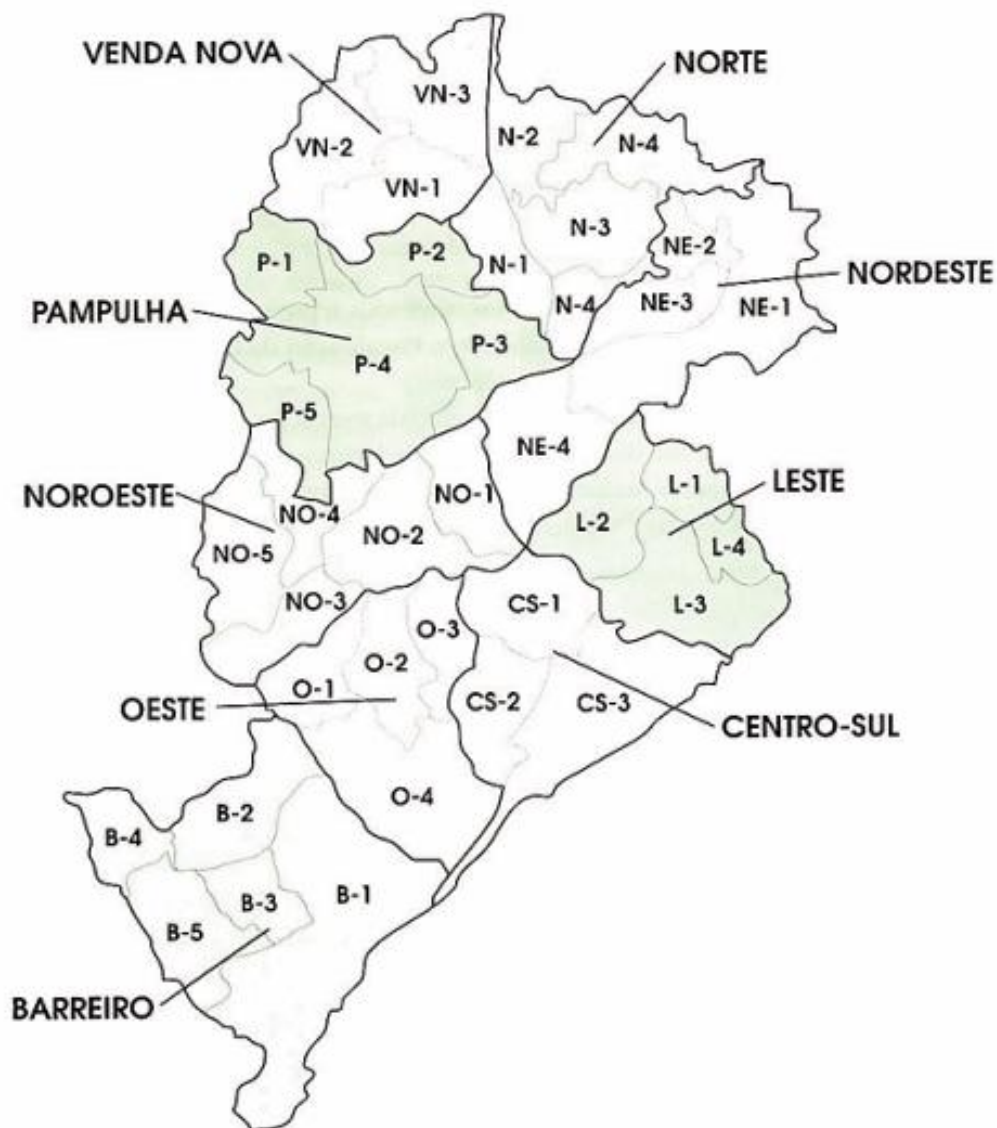
Em 1993, durante a construção do primeiro Orçamento Participativo para o exercício de 1994 – o OP 94 –, um grande esforço institucional foi aplicado pela prefeitura (por meio de três secretarias³³ principais) para planejar, sistematizar e otimizar os trâmites burocráticos que permitiram uma maior participação popular na administração pública de Belo Horizonte (Porto, 2024). A partir da experiência porto-alegrense referente à divisão “regional” (territorial) da cidade, a gestão Patrus

³² A transferência pode ser lida também sob o prisma de Jamie Peck (2011 *apud* Oliveira, M., 2015) acerca das “policy mobilities”. Segundo Oliveira (2015), a abordagem de Peck “defende que as políticas não são apenas transferidas, mas são também transformadas, isto é, a política pública e as visões sobre ela alteram-se no decorrer do processo de difusão.” (Oliveira, M., 2015, p. 10).

³³ A composição do OP foi compartilhada entre as Secretarias de Governo (ocupada por Luiz Dulci), Fazenda (Fernando Pimentel) e Planejamento (Maurício Borges), e foi colocada sob coordenação do economista Wieland Silberschneider, que vinha da experiência do OP de Ipatinga. (Porto, 2024, p. 127).

estabeleceu 38 sub-regiões dentro das 9 Administrações Regionais do município (estabelecidas no final da década anterior), que serviriam “como os recortes territoriais do OP” (Porto, 2024, p. 128).

Figura 8 – Croqui das sub-regiões do Orçamento Participativo, B. H^{te}, 1993



Fonte: Belo Horizonte, 1996 *apud* Porto, 2024, p. 129.

Ao mesmo tempo, a gestão petista apresentava uma territorialização do município através da denominada Unidade de Planejamento (UP), “estabelecendo 81 Unidades de Planejamento (UP) no interior das 9 Regiões Administrativas de Belo Horizonte” (Nahas, 2002, p. 51). Segundo Nahas (2002, p. 51), as UP’s foram

constituídas como unidades espaciais para cálculo de indicadores e, por isso mesmo, seriam a base territorial para o IQVU que estava para ser elaborado (cf. fig. 14).

Assim, toda uma metodologia foi detalhadamente desenvolvida pela gestão Patrus para que o OP fosse instrumentalizado da forma mais eficiente e planejada:

[As] **duas primeiras rodadas** enfatizam uma exposição abrangente da realidade da administração pública municipal para o público participante, tanto no que se refere à capacidade orçamentária, quanto à situação da oferta de equipamentos e infraestrutura. Na **terceira rodada**, teria início o processo de votação e eleição de delegados. [...] É relevante observar como a eleição dos representantes das sub-regiões (delegados) se dá a partir de uma tentativa de mesclar e balancear representantes de associações comunitárias e movimentos com um “público geral”. **Após a terceira rodada**, seriam realizadas as **Caravanas das Prioridades** — uma inovação do OP belo-horizontino —, etapa na qual os delegados eleitos visitam, em ônibus fretados pela Prefeitura, todos os locais para onde foram solicitadas obras em sua regional. **Após as caravanas**, seriam realizados os **Fóruns Regionais** de Prioridades Orçamentárias, nos quais se dariam as votações e deliberações a respeito das obras escolhidas em cada regional.[...] Finalmente, seriam realizados os **Fóruns Municipais de Prioridades Orçamentárias**, nos quais o **plano de obras**, a ser apresentado para a Câmara Municipal, seria aprovado e entregue ao prefeito. (Porto, 2024, p. 131-134, grifo próprio).

Ao analisar de forma mais ampla esse processo, Porto (2024) identifica dois pontos principais do OP belo-horizontino no período, ao enfatizar a) as obras na periferia da cidade, e b) a formação de lideranças nos territórios:

Destaca-se a ênfase do instrumento na aprovação de obras nas sub-regiões, o que reflete os anseios por provisão de infraestrutura nas periferias da cidade, que estiveram presentes na mobilização pela eleição da Frente BH Popular.[...] A forma como a participação no OPBH mobiliza estes mecanismos de representação é voltada para a formação de lideranças nos territórios – não necessariamente vinculadas às associações, movimentos e partidos já estabelecidos -, e a capacitação dessas lideranças para compreenderem e incidirem sobre os processos administrativos. (Porto, 2024, p. 134).

Entretanto, no *tenso* jogo de relações políticas e sociais historicamente constituídas em Belo Horizonte (entre atores sociais e políticos, movimentos sociais e populares, empresários e industriais, empreiteiros e especuladores, trabalhadores e desempregados etc.), a aplicação desse *modelo* pela administração petista “foi bastante significativa no sentido de tensionar politicamente uma série de focos da agenda municipal” (Porto, 2024, p. 142). O fomento da *participação popular* na

dinâmica burocrática e tecnocrática do governo belo-horizontino foi um exercício árduo de determinação política, sobretudo por ter sido realizado através de um instrumento inspirado em *práticas disruptivas* de classes populares porto-alegrenses, o qual visava influir numa dimensão tão conflituosa³⁴ quanto o *orçamento público*: “O OP provocou também choques entre a agenda política da gestão municipal, as demandas e expectativas da população e as práticas da ‘tecnocracia’ instalada na administração pública.” (Porto, 2024, p. 142).

Como visto anteriormente, em uma cidade como Belo Horizonte, marcada por dispositivos de segregação socioespacial e por sucessivos governos municipais “fomentadores” da produção de periferias precárias e excludentes, dificilmente seria bem recepcionada uma política de *inversão de prioridades* calcada na alocação de recursos do orçamento público decidida pelos próprios populares (tratados como uma massa de excluídos). Logo, se fez necessária a construção desse instrumento de fomento da participação popular (inspirado no OP porto-alegrense) como uma *nova tecnologia política*, com novos discursos, novas ferramentas, novos saberes acadêmicos e institucionais, e novas formas de legitimação social.

Figura 9 – Prefeito Patrus Ananias (esq.) numa reunião do OPBH, anos 1990



Fonte: Belo Horizonte, 2008, p. 16.

³⁴ Cf. Wildavsky (1974) *apud* Kelly e Wanna (2001).

Em 1994, é observado o início da execução das obras escolhidas e aprovadas no processo OP 94 realizado no ano anterior. Concomitante à execução, a prefeitura foi realizando as rodadas para a elaboração do OP 95. Nesse momento, a gestão Patrus já se mobilizava para estudar e elaborar uma ferramenta estatística (o futuro IQVU). Buscava-se adquirir uma maior legitimidade e confiabilidade (“*força e respeito*”) por meio de um *respaldo técnico* e de uma *metodologia aprimorada* para a distribuição socioespacial do (processo de tomada de decisão do) orçamento municipal, visando “evitar os problemas encontrados na experiência do ano anterior” (Belo Horizonte, 1995, p. 3). Isso fica claro no *Relatório Anual de Atividades* encaminhado pela gestão Patrus à Câmara Municipal em março de 1995:

Orçamento Participativo: O Poder de Decisão nas Mãos do Cidadão: Coordenado pelas secretarias de Planejamento e de Governo, o Orçamento Participativo ganhou força e respeito por parte da população em 1994. Além do significativo aumento no número de participantes, houve aperfeiçoamentos importantes no processo, como a inclusão de fóruns setoriais e **apoio técnico na escolha e encaminhamento das obras escolhidas**, para evitar os problemas encontrados na experiência do ano anterior. Para tanto, houve a preparação de todo o processo do Orçamento Participativo 95 **junto aos administradores regionais e outros técnicos** das Administrações Regionais e secretários, órgãos da administração direta e indireta (coordenadores de participação popular), através de constantes reuniões para **debate, aprimoramento e avaliação da metodologia utilizada**. Foi elaborado o Caderno do Orçamento Participativo 95 para orientar e informar aos participantes de todo o processo. Além do acompanhamento da execução orçamentária dos investimentos aprovados no Orçamento Participativo 94 pela Secretaria de Planejamento, foi criado o **Grupo Gerencial** junto à Sudecap e Urbel, responsável pela agilização dos investimentos aprovados em 95. (Belo Horizonte, 1995, p. 3, grifo próprio).

Diferentemente da experiência do OP em Porto Alegre, onde os *critérios* propostos pela gestão Dutra emergiram no solo movimentado dos acontecimentos políticos e territoriais, na experimentação de gestores sensibilizados e militantes fervorosos, e a legitimação social dos critérios foi constituída na tensão entre grupos dominantes, governo e populares (atingindo o auge com a ocupação do prédio da prefeitura), em Belo Horizonte, a gestão Patrus optou por uma *ferramenta* que permitisse *quantificar* a realidade socioespacial do município por meio do respaldo (do discurso) científico traduzido em determinados critérios “técnicos” e “objetivos”.

Figura 10 – Participação popular - Votação no OP de Belo Horizonte, anos 1990



Fonte: Belo Horizonte, 2008, p. 20.

Tal quantificação teria duas funções: *diagnóstica*, para *mensurar a qualidade de vida do território urbano* da capital; e *alocativa*, para definir tecnicamente *a destinação socioespacial dos recursos públicos*.

Destarte, na realidade belo-horizontina, durante os primeiros anos da gestão petista de Patrus Ananias e da implementação do Orçamento Participativo na capital, observa-se o surgimento da *demand a por uma ferramenta* que permitisse *diagnosticar estatisticamente* a realidade urbana e *orientar tecnicamente a distribuição* dos recursos orçamentários deliberados em processo participativo.

A semente do IQVU foi lançada ao solo.

4. A FERRAMENTA DE QUANTIFICAÇÃO

A legitimidade social do indicador, isto é, sua aceitação como insumo informacional relevante no debate político pelos diversos agentes e grupos de interesse, depende certamente do grau de aderência do mesmo às propriedades [desejáveis]

Jannuzzi, 2001

Um dos pressupostos desta pesquisa, como apresentado em páginas anteriores, está fundamentado na tese de Desrosières (1998), a qual versa a respeito da necessidade de compreensão de qualquer “mensurador” a partir de seu contexto de convenções. Ou seja, na condução dos números publicados (frequentemente como isentos de qualquer subjetividade), verifica-se “a existência de uma série de convenções prévias, de negociações, de acordos, de traduções, de inscrições, de codificações e de cálculos” (Desrosières; Kott, 2005, p. 2, tradução própria).

Todo o *acúmulo* de “memórias vivas” (das lutas e tensões) que forjou a pressão popular sobre a gestão Dutra em Porto Alegre e impulsionou a elaboração de critérios que *permitiram* a operacionalização dos primeiros OP’s porto-alegrenses (Fonseca, 2005), não podia ser “importado” para a capital mineira como foi feito com outros procedimentos metodológicos desse instrumento participativo. Logo, uma saída viável para *impulsionar* a “inversão de prioridades” em Belo Horizonte foi a construção de um *índice* sob o manto do tecnicamente e cientificamente *objetivo, transparente, eficiente*, revestido pela “mitificação das técnicas quantitativas” que buscou fazer dele “a expressão exata, mais válida ou ideal dos conceitos indicados” (Jannuzzi, 2002, p. 56).³⁵

³⁵ "Logo, uma saída viável para legitimar socialmente a 'inversão de prioridades' proposta pela 'Frente BH Popular' se fez necessária. Essa gestão política era composta de militantes, políticos, movimentos sociais, lideranças populares e por quadros da intelectualidade mineira. A solução encontrada foi um índice que buscasse ser tecnicamente e cientificamente objetivo, transparente e eficiente. Tal ferramenta seria embebida pela 'mitificação das técnicas quantitativas', que apresenta esse tipo de

É válido pontuar que, naquele período histórico de implementação do OPBH, ocorria no país uma mudança de olhar governamental sobre os indicadores. Em seu conhecido livro “Indicadores sociais no Brasil”, Jannuzzi (2001) ressalta a profusão do uso dessa ferramenta informacional e discursiva no Brasil, na década de 1990, para além do meio acadêmico nacional. Segundo o autor, os indicadores estavam deixando de estar apenas nas “esferas técnicas e acadêmicas” e passavam a “integrar o vocabulário corrente dos agentes políticos responsáveis, em última instância, pela definição das prioridades das políticas sociais e alocação dos recursos públicos”, ganhando “um papel mais relevante na arena de discussão político-social” (Jannuzzi, 2001, p. 11)³⁶. A gestão Patrus estaria assim, em uma espécie de *vanguarda* ao buscar a construção desse tipo de ferramenta de quantificação.

Nas próximas páginas, as nuances da elaboração técnico-política dessa ferramenta, bem como as particularidades de seus componentes, são estudadas tanto sob as perspectivas *internalista* quanto *externalista*.

4.1 O Quê Mensurar?

Se você não puder medir, você não pode administrar pessoas, progresso e persuasão

Jon Hall, 2009
Líder de Projeto na OCDE

Para realizar a análise internalista é preciso começar pelo seu enunciado fundador, a própria convenção que lhe dá nome: "Qualidade de Vida Urbana" (QVU). A escolha de como definir o que é "Qualidade de Vida" é o gesto que precede todos os cálculos, estabelecendo os limites conceituais dentro dos quais variáveis complexas seriam posteriormente enquadradas ou preteridas. Antes de analisar as

indicador como 'a expressão exata, mais válida ou ideal dos conceitos indicados' (Jannuzzi, 2002, p. 56)."

³⁶ Contudo, como destaca o autor em um outro texto, a relação simbiótica entre indicadores e Estado é mais antiga.

fórmulas e os pesos, é preciso, portanto, investigar o solo conceitual sobre o qual o IQVU foi construído.

A partir da ampla revisão sistemática de literatura realizada por Wesz e Miron (2023) acerca do tema qualidade de vida (QV), entende-se que uma conceituação bem difundida é aquela descrita por Felce e Perry em 1995 (*apud* Wesz; Miron, 2023), que considera a QV como uma dimensão a ser avaliada através “das condições de vida de uma determinada sociedade, mas também com base em uma avaliação mais específica das condições de vida de indivíduos e grupos.” (Felce; Perry, 1995, p. 51 *apud* Wesz; Miron, 2023, p. 2). Para Bhering e Moraes (2019), a concepção de “qualidade de vida” possui sua historicidade, o que leva a entender o caráter arbitrário da definição sobre “o que é, de fato, qualidade de vida?”:

No decorrer da segunda metade do século XX e início do XXI, inúmeras outras questões foram associadas às definições de qualidade de vida. Algumas delas objetivas e mensuráveis, como os parâmetros utilizados para definir o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e outras absolutamente subjetivas e pessoais, como se viu, dando-se aqui como exemplo a definição de qualidade de vida para Dalkey: um sentimento pessoal de bem-estar, satisfação ou insatisfação da vida, a sua felicidade ou sua infelicidade. (Bhering; Moraes, 2019, p. 253-254)

Pelo levantamento de Wesz e Miron (2023), é perceptível que o conceito de QV foi difundido em vários contextos sociais: empresarial, organizacional, rural e urbano. Sob essa perspectiva, comum a vários autores (*cf.* Wesz; Miron, 2023), compreende-se que a QV *aplicada* ao contexto urbano (“QVU”) “está diretamente vinculada ao ambiente em que vivemos, considerando a interação entre as pessoas e o ambiente construído” (Wesz; Miron, 2023, p. 2). É nesse sentido que também argumentam Adão e Polette (2016), ao escreverem que:

Apesar de apresentar diferentes significados e facetas, seja nos países desenvolvidos, seja nos mais pobres, é fato que a qualidade de vida é essencial para que a cidade prospere. Nesse contexto, é possível compartilhar preocupações semelhantes, como empregabilidade, bem-estar material, boa saúde das famílias e acessos a diferentes oportunidades econômicas e de integração social. (Adão; Polette, 2016, p. 337).

Bhering e Moraes (2019) defendem que, por décadas, governos e academia reproduziram discursos e práticas que reforçavam a ideia de que o bem-

estar (e, por extensão, a QV) poderia ser mensurado por indicadores econômicos, sobretudo o PIB. Contudo, em determinado momento, notou-se que “o problema básico é que o PIB mede a atividade, e não o benefício” (Zencey, 2009 *apud* Bhering; Moraes, 2019, p. 247). Mesmo assim, argumentam os autores, “foram necessários muitos anos para que se dissociasse o bem-estar (qualidade de vida) e o desenvolvimento humano desse indicador de atividade do mercado.” (Bhering; Moraes, 2019, p. 247).

Junto de discussões como a do economista indiano Amartya Sen (2006), para quem não se pode medir apenas a produção, senão a *liberdade* trazida pela distribuição de recursos e por valores culturais e sociais que promovem a solidariedade e o bem-estar coletivo, com esse desmembramento entre bem-estar e atividade econômica, emergem inúmeros indicadores de qualidade de vida (Nahas, 2002, p. 34), sendo que um dos mais conhecidos é o indicador composto IDH – Índice de Desenvolvimento Humano (Jannuzzi, 2002, p. 66). O IDH é um índice composto, calculado pelo PNUD, que mede o progresso de dada área geográfica a partir de dados de saúde, educação e renda, de 0 a 1 (PNUD, 2025).

De acordo com Bhering e Moraes (2019), a evolução da própria concepção de QV foi abarcando novas categorias³⁷, “que vão desde o aporte dos bens de cidadania até o acesso a bens coletivos imateriais e intangíveis” (Bhering; Moraes, 2019, p. 247). Essas categorias “funcionam como a base do conceito da qualidade de vida urbana, sendo este espacialmente localizado e agregando questões como desigualdade social, pobreza, exclusão social, vulnerabilidade social e sustentabilidade” (Bhering; Moraes, 2019, p. 247)³⁸. Sob essa perspectiva, não há apenas uma simples “contextualização” do conceito de QV em relação à vida na cidade, mas uma ampliação (ou “contextualização ampliada”) da concepção de qualidade de vida, que passa a ter como foco “a qualidade de vida que a cidade oferece aos seus cidadãos” (Bhering; Moraes, 2019, p.254). Nesse sentido, Maria Inês Nahas (coordenadora do corpo de especialistas que formulou o IQVU), em sua tese

³⁷ A tradução dessa incorporação de novas “categorias” e temas, pode ser visto do ponto de vista normativo em Wesz e Miron, (2023), que apresenta uma relação detalhada de vários temas e indicadores.

³⁸ É importante ressaltar a natureza multifacetada da “qualidade de vida”, especialmente considerando os diferentes contextos urbanos experienciados pelos grupos sociais, numa mesma cidade, conforme a localização da moradia.

de doutorado (Nahas, 2002), aponta que a especificidade do enfoque dado à QVU nas últimas décadas do século XX não foi algo fortuito:

O acréscimo do termo "urbana" ao lado da expressão "qualidade de vida" não é fortuito ou desprovido de significado, embora na literatura se faça uso indiscriminado das duas expressões. O conceito de qualidade de vida urbana resulta do enfoque no desenvolvimento das cidades e seus problemas sócio-ambientais (sic) e da necessidade de monitorar seu desenvolvimento no nível local, tendência que marca a formulação de indicadores sociais e ambientais na década de 90. (Nahas, 2002, p. 31).

Pois é na busca dessa almejada qualidade de vida urbana que Bhering e Moraes (2019) advogam a favor da *parametrização* e da *mensuração* através dos indicadores estatísticos (Bhering; Moraes, 2019). Segundo Bhering e Moraes (2019), a administração de pessoas e do progresso passa necessariamente pela mensuração (*mesurer*), ato pelo qual se pode chegar ao conhecimento do sucesso e do desempenho de uma política:

O terceiro parâmetro remete-se a uma fala de Jon Hall, coordenador do Projeto Global da OCDE – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico, para mensuração do progresso das sociedades. Segundo ele, se você não puder medir você não pode administrar pessoas, progresso e persuasão. Em um artigo com o mesmo título ele discute a importância dos indicadores estatísticos para a nossa sociedade, já que a única maneira de se saber sobre o sucesso e o desempenho de uma dada política seria medi-la. Fazendo a transposição dessas medições feitas por indicadores estatísticos para medidas estipuladas por parâmetros urbanísticos, fica claro que parametrizar e mensurar é necessário, mesmo em questões aparentemente subjetivas relativas ao espaço urbano, desde que se tenha claro o objetivo a ser alcançado. (Bhering; Moraes, 2019, p.242).

Nahas (2002), ao defender o atravessamento histórico que perpassa tal conceito de QVU, ressalta o vínculo com os indicadores que tentam mensurá-lo:

[...] pode-se constatar que "qualidade de vida urbana" é um conceito que se constrói, historicamente, a partir dos conceitos de bem-estar social, qualidade de vida, qualidade ambiental, pobreza, desigualdades sociais, exclusão social, vulnerabilidade social, desenvolvimento sustentável e sustentabilidade, e, além disto, sua história encontra-se estreitamente vinculada à história dos indicadores formulados com bases nestes conceitos. (Nahas, 2002, p. 22).

Ao descrever e detalhar essa vinculação entre a história da conceituação (teórica e institucional) do QVU e a elaboração de indicadores para a “mensuração dessa realidade urbana”, Nahas (2002) dá pistas sobre o enquadramento teórico-institucional que abrigaria o nascimento do IQVU no meio acadêmico/científico:

O grande número de conferências internacionais realizadas entre 1990 e 1997, atesta esta confluência entre preocupações sociais e ambientais [...] Tais iniciativas marcam a tendência mundial de fortalecer os governos no nível local e remetem para a necessidade de desenvolver sistemas para monitorar o desenvolvimento das cidades. Este quadro gerou também um novo olhar para os indicadores. [...] Este novo movimento de indicadores centra-se, portanto, no espaço urbano em especial, representando a busca por instrumentos para auxiliar as cidades na tarefa de monitorar seu desenvolvimento, incluindo iniciativas governamentais e não governamentais, além de cidadãos ativistas. No plano teórico, fortalecem-se os vínculos entre desenvolvimento sustentável, justiça social e qualidade ambiental e, neste contexto, os indicadores sociais passam a ser vistos como parte de um sistema holístico para monitorar o progresso das cidades. (Nahas, 2002, p.32-33).

Essa nova tendência mundial que floresceu nas últimas décadas do século passado permeou instituições governamentais, empresas, organismos supranacionais, dispositivos de governos, movimentos ambientais e até “cidadãos ativistas” com discursos e projetos “em prol do desenvolvimento” das cidades e do meio ambiente. Como escreve Nahas (2002), uma nova visão *holística* (teórico-institucional) ganhou força nesse contexto, associando a mensuração/monitoramento (através de indicadores) e progresso das cidades, e ressaltando o fortalecimento do vínculo entre desenvolvimento sustentável, justiça social e qualidade ambiental.

É dentro desse “novo movimento” de indicadores, no qual se constata a prevalência de tendências de proposições e discursos *positivos* que associam a busca de qualidade de vida urbana com progresso e bem-estar, que um corpo de especialistas e gestores buscou inserir um indicador composto de QVU³⁹ em Belo Horizonte. Esse grupo, coordenado por Maria Inês Nahas, almejou não apenas mensurar desigualdades territoriais, monitorar o desenvolvimento ou o progresso das

³⁹ Desenvolvido por uma equipe interinstitucional para atender demandas do objetivo programático do Orçamento Participativo da gestão Patrus, foi importante que a dimensão “mítica” dos indicadores (Jannuzzi, 2002) exercesse seu “papel social” de veículo de verdades técnicas e científicas: “a mitificação das técnicas quantitativas nas ciências sociais hoje em dia está por trás de muitas das propostas de novos indicadores.” (Jannuzzi, 2002, p.56).

idades, apresentar dados estatísticos acerca da oferta de serviços, mas *diagnosticar para alocar*, e *alocar para desenvolver*, através de um índice que mantivesse uma relação direta com o objetivo programático original do Orçamento Participativo e fosse viabilizado “pelos dados administrativos e pelas estatísticas públicas disponíveis”, para usar as palavras de Jannuzzi (2005, p. 139). Nahas (2002), em sua tese de doutoramento, *traduziu* academicamente o objetivo desse corpo técnico da seguinte forma: “mensurar a qualidade de vida urbana de Belo Horizonte de forma útil ao planejamento em nível local” (Nahas, 2002, p. 35, grifo próprio). Mas, quem eram esses especialistas e gestores que compunham tal corpo?

4.2 “Convenir puis Mesurer”

Especialistas de certas agências públicas apropriam-se do problema, prosseguem a indagação, encomendam experimentações, organizam debates e imaginam modos de resolução por instituições ou dispositivos pilotados pelo Estado

Cefaï, 2017

Na década de 1990, como aponta Jannuzzi (1999), não era comum encontrar “um corpo técnico com formação adequada” tampouco conjuntos de dados estatísticos consistentes e atualizados que permitissem a elaboração de diagnósticos e planejamentos municipais:

Em que pese esse conjunto de fatores favoráveis ao planejamento local no país, a inexistência de corpo técnico com formação adequada e a indisponibilidade de dados espacialmente desagregados, atualizados de forma mais sistemática, para a elaboração de diagnósticos da realidade local, têm limitado a efetiva institucionalização do processo mesmo nos municípios com mais recursos. (Jannuzzi, 1999, p. 77).

Malgrado esse contexto institucional no país, a gestão Patrus necessitava de um indicador (composto) com *respaldo* técnico e *legitimidade* social para operacionalizar as ações advindas do objetivo programático do Orçamento Participativo. Logo, através da elaboração dessa ferramenta técnico-política, poder-

se-ia influir na malha de elementos que compunham os dispositivos governamentais em curso naquele momento: discursos e práticas referentes à participação popular, estratégias partidárias de diálogo e tensão/oposição com o *status quo* e as elites tradicionais mineiras que atuam na cidade, parcerias e tensões com os movimentos populares e suas demandas, instrumentos políticos e técnicos da administração pública de diversas áreas etc.

Iniciaram-se, assim, as primeiras mobilizações dentro da prefeitura de Belo Horizonte em prol de um indicador composto urbano para o balizamento da distribuição da parcela do orçamento municipal destinado ao OP. Inicialmente, foi realizado um convênio de Consultoria entre a PBH e a Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas) para a elaboração de um índice de qualidade de vida urbana (Nahas, 2002, p. 17). Segundo Nahas (2002), o Núcleo de Estudos e Pesquisas Multidisciplinares (NEPM)⁴⁰ da PUC Minas buscava uma forma de financiar sua pesquisa de Indicadores Urbanos.

A equipe da Consultoria era multidisciplinar⁴¹ (Nahas, 2001a, p. 212) e formada pelas professoras Maria Inês Nahas e Vera Martins, e os professores Otávio Esteves e Rodrigo Simões (Lemos; Esteves; Simões, 1995, p. 157). A PBH, por sua vez, através de vários órgãos, em especial a Secretaria Municipal de Planejamento (SMPL), articulava outras frentes de trabalho que sustentariam o futuro índice. A última página⁴² do livreto “IQVU” (Belo Horizonte, 1996, p. 32), divulgado pela PBH quando do anúncio do índice, elenca a divisão técnica do processo da seguinte forma:

- i. **Patrus Ananias de Sousa:** Prefeito Municipal;
- ii. **Maurício Borges Lemos**⁴³: Secretário Municipal de Planejamento;
- iii. **Coordenação Executiva:** *Júnia Rosa* (1994), *Regina Costa* (1995-96);
- iv. **Coordenação Técnica:** *Maria Inês Pedrosa Nahas*;

⁴⁰ Núcleo de pesquisa já extinto.

⁴¹ De acordo com Nahas (2001a, p. 212), essa equipe era “de composição multidisciplinar, envolvendo profissionais das áreas de ciências sociais, humanas, exatas e biológicas, além de técnicos de diversas outras áreas ao longo do processo. Isto sem dúvida contribuiu para que ambos os instrumentos assumissem configurações conceituais e estruturais específicas e muito peculiares, se comparados a outros elaborados com objetivos semelhantes”.

⁴² Disponível no Anexo.

⁴³ O então Secretário da SMPL, Maurício Borges Lemos, economista vinculado ao PT e professor do CEDEPLAR/UFMG (com doutorado na discussão sobre espaço e capital, sob o viés marxista, na UNICAMP, em 1989), também participou dos trabalhos de pesquisa sobre a construção do índice, escrevendo diversos artigos sobre o tema. O economista chegou à gestão municipal de Belo Horizonte em 1993, vindo de uma trajetória política no PT, e cumpriu um papel essencial na concepção e condução do OP. (Porto, 2024).

- v. **Elaboração do Modelo de Cálculo e dos Indicadores:** *Maria Inês Pedrosa Nahas* (Departamento de Ciências Biológicas da PUC/MG), *Otávio Avelar Esteves* (Departamento de Engenharia Eletrônica da PUC/MG), *Rodrigo Ferreira Simões* (Departamento de Economia da PUC/MG), *Vera Lúcia Alves Batista Martins* (Departamento de Sociologia da PUC/MG);
- vi. **Regionalização:** *Flávia Mourão Parreira do Amaral*, *Roberto Martins Ferreira*, Departamento de Planejamento e Coordenação da SMPL;
- vii. **Elaboração do Sistema de Cálculo:** *Leonardo Pontes Guerra* (Laboratório de Computação Aplicada/CEDEPLAR-UFMG), *Ricardo Avelar Drumond*;
- viii. **Elaboração do Banco de Dados:** *Guilherme Figueiredo*, *Vanessa Fernandes Meloni*, Departamento de Informações Técnicas da SMPL;
- ix. **Levantamento e Processamento de Dados:** *Equipe da PUC/MG*, *Sheila Martins de Oliveira* (Coordenação de Geoprocessamento da PRODABEL), *Equipe do Departamento de Informações Técnicas* (Antônio Márcio Ribas, Cecília de Fátima Ferreira Carvalho, Gláucia Machado de Araújo, José Mariano Lomasso Costa, Judith Caldas Vieira Gomes, Tânia Alves Rego, Vera de Johannes Rad);
- x. **Projeção de População:** *Rômulo Paes de Sousa* (PRODABEL), *Ana Maria Hermeto Camilo de Oliveira* (CEDEPLAR/UFMG), *Délcio da Fonseca Sobrinho* (Gabinete do Prefeito);
- xi. **Elaboração e Edição de Mapas:** *Secretaria Municipal de Planejamento*, *CEDEPLAR/UFMG*, *PRODABEL* e *CETEC/MG*

Apesar dessa grande mobilização administrativa, envolvendo vários órgãos no interior da administração municipal em prol de uma ferramenta que “possibilitasse uma distribuição mais eficiente e justa dos recursos públicos municipais” (Belo Horizonte, 1996, p. 3), o que foi sendo constatado, por intermédio das análises de documentos, artigos, teses e outros textos sobre o IQVU, foi a centralização do processo na equipe da Consultoria.

Foi nesse contexto que o ato de convencionar (*convenir*) ganhou voz, gestos e vida, sobretudo nas “longas discussões travadas pela equipe” (Nahas, 2002, p. 50) coordenada pela professora Nahas, e se condensou em medidas, fórmulas e cálculos destinados a mensurar (*mesurer*) a realidade urbana belo-horizontina (Nahas, 2002, p. 50). Contudo, esse corpo técnico foi além: após quase um ano de

debates, tentativas, experimentações e rascunhos na busca de uma *nova abordagem* para se medir (Nahas, 2002), fez nascer uma “*medida de acessibilidade*”. Relata a autora que

O trabalho se iniciou pela elaboração do modelo formal de cálculo. As longas discussões travadas pela equipe, levaram à concepção da denominada “medida de acessibilidade”, introduzida no modelo para “corrigir” os valores da oferta dos bens [...]. A introdução desta medida se justifica porque, como se sabe, a população de um determinado lugar faz uso de serviços e equipamentos urbanos também fora do seu local de moradia, particularmente nas regiões onde há concentração de ofertas [...]. Assim, tal “medida de acessibilidade”, estabelecida com base no tempo de deslocamento entre as Unidades de Planejamento - UP (utilizando-se o transporte coletivo e o sistema viário existente), representou tentativa de tornar o índice final mais preciso, mais próximo da realidade que se procurava retratar. (Nahas, 2002. p. 50).

Percebe-se que esse impulso pela criação de *algo novo*, de forjar *uma nova linha de visibilidade* sobre uma nova forma de pensar a cidade (mesmo que dentro dos “moldes convencionais”), nasceu justamente em um contexto municipal marcado por uma gestão governamental progressista que buscou, a seu modo (com suas potencialidades e limitações), alterar as estruturas políticas, sociais e territoriais através do OP e de outros instrumentos em prol da cidadania e da participação popular.

Concomitante à essa discussão acerca da metodologia matemática da “medida de acessibilidade”, a equipe de Nahas promoveu, ao longo de 1994, a elaboração de *variáveis temáticas* que permitissem “quantificar a qualidade de vida que determinado lugar urbano – região ou bairro – oferece aos moradores” (Nahas, 2002, p. 69). Para tanto, foram estabelecidas *três etapas principais* de trabalho que, embora apontassem para um esforço técnico de construção de pesos e medidas de mensurabilidade, se encontravam atravessados pelas questões políticas, culturais, acadêmicas e profissionais (as convenções se faziam presentes). A primeira, mais “interna”, foi realizada dentro da equipe de especialista e resultou em um plano de trabalho e definições “técnicas”; já a segunda etapa, mais “externa”, foi composta por encontros e consultas a servidores da PBH (Lemos; Esteves; Simões, 1995; Nahas, 2000); por fim, a terceira também foi externa, com cerca de 70 reuniões nos diversos órgãos municipais” (Nahas, 2002, p. 51).

Na primeira etapa, que se desenrolou ao longo de 1994 *pari passu* à elaboração⁴⁴ do OP referente ao ano seguinte (OP 95), a equipe de Nahas traçou o plano de trabalho e definiu o método de elaboração do índice a partir dos estudos do NEPM e das *opiniões*⁴⁵ dos especialistas e demandantes da PBH (gestão Patrus). Também estabeleceu as definições que norteariam o processo: *Índice / Variável / Componente / Indicador*. Nessa situação operacional, o termo *indicador* foi limitado apenas ao que Jannuzzi (2001, p. 20) define como “indicador simples”, e índice correspondendo ao que esse autor definiu como “indicador composto” (Jannuzzi, 2001, p. 20). Assim se apresentou a definição proposta pela equipe (Nahas, 2002, p. 69):

Tabela 3 – Definições técnicas divulgadas nas consultas (Consultoria), 1994

NÍVEL	DEFINIÇÃO DIVULGADA NAS CONSULTAS DA EQUIPE
Índice	Ferramenta “para quantificar a qualidade de vida que determinado lugar urbano – região ou bairro – oferece aos moradores”.
Variáveis	“Grandes grupos de necessidades humanas” compostas por serviços.
Componentes	Subdivisões que expressam a “abrangência de cada variável”.
Indicadores	“Aspectos relacionados à cada serviço que possam ser expressos numericamente”.

Fonte: Elaboração própria, a partir de Nahas, 2002.

Nessa primeira etapa também foi estruturada a seguinte, a qual seria composta por consultas iniciais aos “órgãos e setores da PBH” e reuniões estruturadas através do Método Delphi para a definição das variáveis do IQVU (Nahas, 2002, p. 50).

⁴⁴ O Relatório do Prefeito registra que “[...] houve a preparação de todo o processo do Orçamento Participativo 95 junto aos administradores regionais e outros técnicos das Administrações Regionais e secretários, órgãos da administração direta e indireta (coordenadores de participação popular), através de constantes reuniões para debate, aprimoramento e avaliação da metodologia utilizada.” (Belo Horizonte, 1995, p. 3).

⁴⁵ É fato curioso não só a constatação de que as “opiniões” influíram no estabelecimento das ponderações dos cálculos, mas de que isso foi explicitamente divulgado pela equipe técnica. Tradicionalmente, como bem ressalta Desrosières (1998, p. 335), “Os estatísticos constantemente exigem nada mais que uma descrição dos fatos, em oposição a valores e opiniões”.

A segunda etapa foi marcada por um diálogo direto com a gestão petista que administrava a capital mineira. De acordo com o Relatório Anual da Prefeitura (Belo Horizonte, 1995, p. 3), as reuniões nesse período eram constantes, e enfoque voltado ao conteúdo programático do OP. De acordo com Nahas, foram promovidas “diversas consultas aos usuários imediatos do sistema de indicadores – representantes das secretarias municipais – visando estabelecer as variáveis temáticas a serem consideradas na avaliação” (Nahas, 2002, p. 50). Em um primeiro momento, foram criadas as bases para a confecção de um “*elenco preliminar de variáveis*”⁴⁶ (EPM) a partir da consulta a alguns gestores específicos, “através de preenchimento de extenso questionário”, e do arcabouço teórico advindo dos estudos do NEPM.

No segundo momento, a equipe da Consultoria realizou a aplicação do *Método Delphi* (Sollero, 1992 *apud* Nahas, 2002, p. 50)⁴⁷ em consultas a um “grupo de colaboradores composto por representantes de setores escolhidos pela Prefeitura, que foram convidados a participar do processo” (Nahas, 2002, p. 50). Nahas (2002, p. 69-71) apresenta os “textos originais” usados durante tais consultas (anexados à sua tese), que trazem os detalhes da coleta de informações dos gestores da PBH.

Em um dos anexos (Nahas, 2002, p. 69), encontra-se um texto introdutório que apresenta tal consulta aos gestores, chamado “Esclarecimentos preliminares”. Nesse texto encontra-se a pretensão do IQVU e explicações gerais sobre a dinâmica:

⁴⁶ Nota-se que esse elenco, apesar de ser inicialmente divulgado como “preliminar”, acabou por ser o “esqueleto” e a “musculatura quase que por completa” do índice final.

⁴⁷ SOLLERO, V.T. Condicionantes ambientais para o planejamento hidrelétrico em Minas Gerais: uma abordagem metodológica regional adotando o Método Delphi. IGC/UFMG – Dissertação de Mestrado, 1992 *apud* Nahas, 2002, p. 50.

Figura 11 – Fac-símile do documento explicativo da consulta (Consultoria), 1994

<p>▪ ESCLARECIMENTOS PRELIMINARES</p> <p>O IQVU-BH pretende quantificar a qualidade de vida que determinado lugar urbano - região ou bairro - oferece aos moradores.</p> <p>Seu valor será tanto maior quanto maior for a acessibilidade dos moradores do lugar, aos serviços urbanos que garantam a satisfação de suas necessidades básicas.</p> <p>Para compor o IQVU deverá ser considerada a oferta de serviços afeitos à Administração Pública Municipal. Aspectos relacionados à cada serviço que possam ser expressos numericamente, são os INDICADORES da oferta. Os serviços comporão grandes grupos de necessidades humanas aqui denominadas VARIÁVEIS.</p> <p>A listagem que se segue representa um elenco preliminar de variáveis, elaborada com base na bibliografia e em opiniões diversas. Sua apresentação visa estimular a discussão sobre o assunto. Como o nome não expressa por si só, a abrangência da variável, estão relacionados também os componentes de cada uma.</p>
--

Fonte: Nahas, 2002, p. 69.

Na primeira consulta, realizada em 09/06/1994, foi solicitado ao representante da secretaria municipal a análise do “elenco preliminar de variáveis” e a “opinião” (decisão) pela “inclusão ou não, de cada uma delas, na composição do IQVU-BH” (Nahas, 2002, p. 69). Nota-se que os componentes não estavam ainda em discussão, mas já figuravam como uma pré-estrutura que seria validada ou alterada em um momento posterior. Também estava aberta a possibilidade de se sugerir a inclusão de outras variáveis.

Tabela 4 – “Elenco Preliminar de Variáveis” (tabela formulada pela Consultoria)

VARIÁVEIS	CONCORDA	DISCORDA
1- Saúde (Medicina preventiva, curativa e saneamento)	()	()
2- Habitação (casa, apartamento, barracão, acampamento)	()	()
3- Educação (rede pública e privada de creches, pré-escolas, escolas de 1º., 2º. e 3º. graus e escolas especiais)	()	()
4- Transporte (transporte coletivo, condições de tráfego, transporte de cargas, de aluguel, veículos automotores, sistema metroviário, transporte rodoviário, aeroviário e ferroviário)	()	()
5- Infraestrutura Urbana (abastecimento de água, energia elétrica, serviço telefônico, saneamento, esgotamento sanitário, drenagem urbana, limpeza urbana, meio fio, sistema viário e lotes vagos)	()	()
6- Características Ambientais (áreas verdes, arborização urbana, poluição visual, poluição atmosférica e sonora, qualidade do terreno)	()	()
7- Cultura (equipamentos culturais, bibliotecas, museus, bancas de jornais, teatros)	()	()
8- Lazer/Esporte (clubes, cinemas, parques, praças, jardins, bares, boates, lanchonetes, quadras esportivas, campos de futebol, piscinas públicas, pistas de corrida, ciclovias, TV a cabo etc.)	()	()

VARIÁVEIS	CONCORDA	DISCORDA
9- Serviços Urbanos (assistenciais, bancários, abastecimento, posto policial, correio, mobiliário urbano, serviços funerários)	()	()
10- Segurança/Violência (iluminação pública;, áreas de risco, violência contra menores e mulheres, discriminação racial)	()	()
11- Emprego (pessoas desempregadas, menores que trabalham, trabalho feminino)	()	()
12- Canais de Participação (instituições profissionais, populares, religiosas, e assistenciais)	()	()

Fonte: Modificado de Nahas, 2002, p. 69.

Entre uma semana e outra, a equipe de Nahas elaborou “uma relação das variáveis incluindo as sugestões” e preparou uma segunda reunião de consulta (em 16/6/1994) com um momento de feedback com a apresentação da relação das variáveis e outro momento para alinhamento de detalhes técnicos em relação às variáveis e seus componentes/indicadores.

Tabela 5 – Relação das variáveis escolhidas nas consultas para o futuro IQVU-BH

VARIÁVEIS PROPOSTAS	INCLUSÃO
Saúde	100,0%
Educação	100,0%
Infraestrutura Urbana	100,0%
Cultura	100,0%
Transporte	91,7%
Características Ambientais	91,7%
Serviços Urbanos	91,7%
Habitação	83,3%
Lazer/ Esporte	75,0%
Segurança/ Violência	75,0%
Canais de Participação	58,3%
Emprego	50,0%
Direitos Humanos e Cidadania	50,0%
Saneamento	41,7%
Situação Socioeconômica	33,3%
Sistema Viário	25,0%
Despesas Educação/Saúde	8,3%

Fonte: Modificado de Nahas, 2002, p. 70.

Ao final desse processo, ficaram definidas e ponderadas as onze variáveis que compuseram a primeira versão do IQVU (Nahas, 2002, p. 50):

- | | |
|-----------------------------|-----------------------------|
| i. Abastecimento Alimentar, | vii. Infraestrutura Urbana, |
| ii. Assistência Social, | viii. Meio Ambiente, |
| iii. Cultura, | ix. Saúde, |
| iv. Educação, | x. Segurança Urbana, |
| v. Esportes, | xi. Serviços Urbanos. |
| vi. Habitação, | |

No terceiro momento dessa segunda etapa, foi solicitado aos gestores que definissem os pesos das variáveis, a partir do preenchimento de uma *matriz de comparação par-a-par*⁴⁸ de variáveis que permitia a aferição de maior ou menor importância de uma variável em relação às outras. Nota-se que tal importância é calculada estritamente na “opinião” pessoal de cada gestor, demandada em um enunciado imperativo que buscava mobilizar o interlocutor para ação: “Na planilha abaixo dê sua opinião, preenchendo os quadros em branco, através de comparação entre as variáveis correspondentes.” (Nahas, 2002, p. 70, grifo nosso).

De acordo com Nahas (2002, p. 51), após essa etapa se desenvolveu uma terceira, objetivando a “delimitação da abrangência conceitual das variáveis”. Essa etapa se desenrolou por quase dois anos, envolvendo diversos órgãos por intermédio de diversas reuniões:

A partir daí, procedeu-se à delimitação da abrangência conceitual das variáveis, também com a participação dos usuários imediatos, realizando-se cerca de 70 (setenta) reuniões nos diversos órgãos municipais, etapa esta que se constituiu em subsídio fundamental à subsequente pesquisa de informações. Tal pesquisa foi feita em cerca de 40 órgãos, setores e instituições municipais, estaduais e privados e se prolongou por 2 anos aproximadamente. (Nahas, 2002, p. 51).

⁴⁸ A MCPP ou *Pairwise Comparison Matrix*, é uma ferramenta fundamental em métodos de tomada de decisão multicritério, como o Analytic Hierarchy Process (AHP), utilizada para avaliar e hierarquizar itens ou critérios, comparando-os dois a dois.

Figura 12 – Matriz de Comparação Par-a-Par de Variáveis do IQVU (Consultoria), 1994

PLANILHA UTILIZADA PARA A DEFINIÇÃO DOS PESOS DAS VARIÁVEIS

Na planilha abaixo dê sua opinião, preenchendo os quadros em branco, através de comparação entre as variáveis correspondentes. Coloque:
(+): se considerar a variável à sua esquerda (da linha) mais importante que a outra (da coluna);
(-): se considerar a variável à sua esquerda (da linha) menos importante que a outra (da coluna);
(0): se ambas forem igualmente importantes.

VARIÁVEIS	Educação	Infra-estrutura Urbana	Saúde	Meio Ambiente	Direitos Humanos/Cidadania	Abastecimento	Serviços Urbanos	Esportes	Cultura	Transporte	Assistência Social	Habitação
Educação	0											
Infraestrutura Urbana		0										
Saúde			0									
Meio Ambiente				0								
Dir.Humanos/Cidadania					0							
Abastecimento						0						
Serviços Urbanos							0					
Esportes								0				
Cultura									0			
Transporte										0		
Assistência Social											0	
Habitação												0

Fonte: Nahas (2002, p. 70).

Algumas dessas instituições podem ser encontradas no final do livreto “IQVU” da PBH, já mencionado anteriormente (Belo Horizonte, 1996, p. 32). Um fato que chama a atenção, e que será abordado nas partes finais dessa pesquisa, é o caráter técnico-administrativo que essas consultas tomaram, concentrando a discussão em pesquisadores, gestores e funcionários.

- i. *Municipais*: Secretarias de Abastecimento, Desenvolvimento Social, Educação, Esportes, Cultura, Governo, Meio Ambiente e Saúde; Assistência Militar, Coordenadoria de Direitos Humanos, AMAS, BHTRANS, PRODABEL, SLU, URBEL e Administrações Regionais
- ii. *Estaduais e Federais*: Secretarias de Educação, Esportes, Cultura, Trabalho e Ação Social; IGC/UFMG, CEDEPLAR/UFMG, COPASA, CEMIG, EBCT, TELEMIG e COPOM/PMMG

Essa constituição de saberes e ferramentas estatísticas de governo não funciona apenas no plano da produção de informações sobre população e território para a gestão governamental, mas também no plano da produção acadêmica para os próprios pesquisadores e autores acadêmicos. Dois exemplos ilustram tal argumento. Em setembro de 1995, após quase dois anos de pesquisas e consultas, as professoras Nahas e Martins apresentaram ao país, no XIX ENANPAD, o primeiro documento sobre a elaboração do índice belo-horizontino: “*O Índice de qualidade de vida urbana – IQVU/BH: a elaboração de um novo instrumento de gestão municipal*”. Já em dezembro do mesmo ano, o Secretário Lemos (SMPL) e outros dois professores da equipe da Consultoria publicaram um artigo extremamente técnico, “*Uma metodologia para construção de um índice de qualidade de vida urbana*”, o qual explica em detalhes a metodologia matemático-estatística do IQVU já mencionada anteriormente (Lemos; Esteves; Simões, 1995, p.157). Esse artigo traz em suas páginas o modelo matemático estruturado por cerca de um ano pela equipe do convênio PBH / PUC Minas (Nahas, 2002, p. 50).

Logo, nota-se que a produção de saberes caminha em paralelo com a produção de ferramentas de governo, em uma retroalimentação contínua: um acúmulo bibliográfico do núcleo de estudos e dos pesquisadores em seus ofícios acadêmicos alimenta a construção de um índice governamental; esse, por sua vez, não apenas

gera dados e informações para novos estudos, mas se torna ele próprio, objeto de pesquisa e insumo de novas produções acadêmicas e intelectuais.

Como visto, a legitimidade social de um índice/indicador depende do “grau de aderência” (Jannuzzi, 2001, p. 31) dessa ferramenta dentro dos dispositivos atuantes no contexto histórico inserido, logo, a difusão e a divulgação acadêmicas de argumentos favoráveis a um índice como o IQVU tendem a ampliar as possibilidades de sua aceitação⁴⁹ dentro dos regimes discursivos em voga. A esse respeito, Lascoumes e Le Galès argumentam acerca da indissociabilidade entre os indicadores (objetos) e os agentes (sujeitos) que o formularam e o aprimoram, logo o IQVU não pode ser “jamais redutível a uma racionalidade técnica pura [... pois] ele é indissociável dos agentes que programam seus usos, fazem-no evoluir.” (Lascoumes e Le Galès, 2012, p. 22).

4.3 O Mecanismo Produtor de Mensurações

*Apesar de sua metodologia formal aparecer como um emaranhado de fórmulas, procedimentos e técnicas, a ideia geral do IQVU é **simples**: há que se quantificar a distribuição espacial da oferta de recursos nos diversos lugares urbanos e, principalmente, o acesso da população a eles*

Lemos, Esteves & Simões, 1995

Em um outro nível de reflexão, é possível reconhecer a produção de novas realidades discursivas a partir do uso de um indicador composto como o IQVU. Na operacionalização dessa ferramenta, foi posto um conjunto de engrenagens que passam a intervir sobre o real. Recapitulando as palavras de Rose e Miller (1992 *apud* Rydin, 2007), a produção discursiva de um indicador permite criar técnicas para a sua inscrição na realidade social, deixando essa pronta para mensuração, avaliação e intervenção.

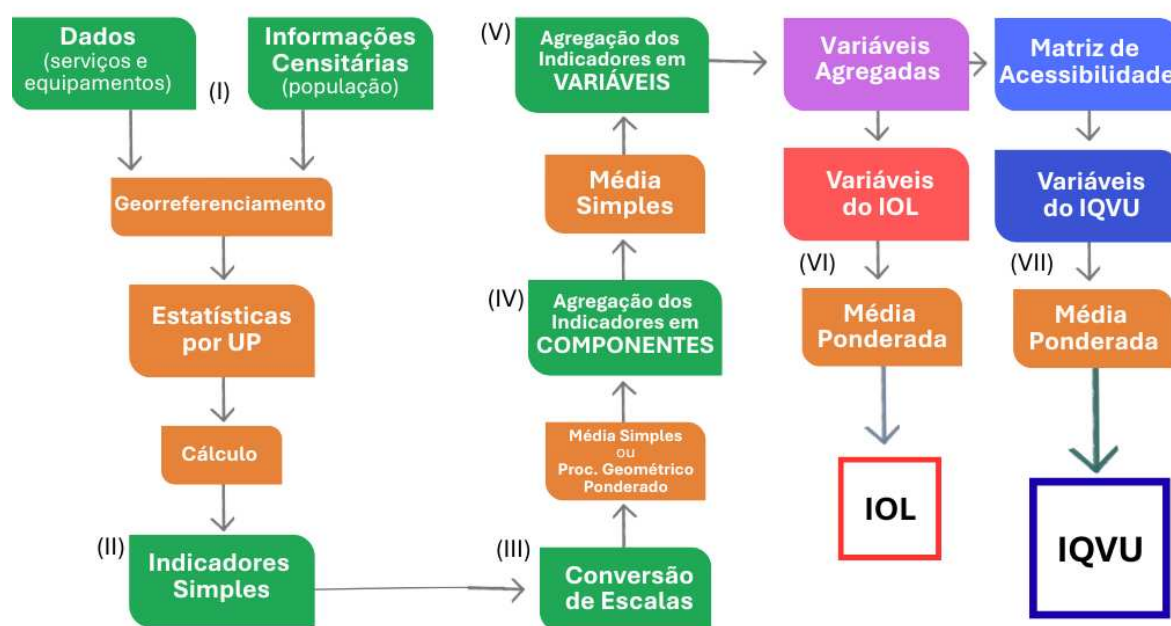
⁴⁹ Ao mesmo tempo, o sucesso de um indicador aumenta o prestígio de seus formuladores que, ao continuarem a lidar com o indicador, transmitem parte do prestígio para o próprio indicador, fortalecendo-o ainda mais, e assim sucessivamente.

O IQVU foi composto com um sistema de etapas composto de dois *inputs* iniciais, dois *outputs* principais, e alguns *inputs* intermediários que alimentam novas informações ao fluxo do processo. Apesar da significativa *reforma* sofrida pelo índice uma década após sua elaboração – a *Revisão de 2006* –, o quadro geral do sistema permaneceu o mesmo, o que pode ser constatado no Relatório Geral sobre o Cálculo do IQVU – 2016 (Belo Horizonte, 2018).

4.3.1 O Esquema das Etapas de Cálculo

Nesse Relatório de 2018, os técnicos da PBH trouxeram a público um esquema das etapas de cálculo do índice, permitindo a visualização de forma prática dessa ferramenta:

Figura 13 – Esquema das etapas de cálculo do IQVU, 1994



Fonte: Elaboração própria, a partir de Belo Horizonte, 2018, p. 13.

De acordo com o Relatório (Belo Horizonte, 2018, p. 12), estas *etapas* do processo de cálculo se mantiveram “inalteradas ao longo dos últimos anos”, apesar de algumas modificações na *forma* do cálculo e na *composição* dos indicadores:

- i. A primeira etapa (I) é referente à coleta dos dados e georreferenciamento atrelado às unidades territoriais adotadas na época, as UP's (Unidades de Planejamento).
- ii. Feito isso, é criado um indicador *simples* (normalizado) através de cálculos na etapa (II), o qual...
- iii. é convertido através de uma *conversão de escalas não linear* na terceira etapa (III).
- iv. Na etapa subsequente (IV), é realizada a agregação dos indicadores em *componentes* através de alguns procedimentos estatísticos,
- v. sendo que na quinta etapa (V) tais componentes são agregados em *variáveis*, por meio da média simples.
- vi. A partir daí, a estrutura do IQVU se ramifica em duas etapas distintas: quando o *output* da quinta etapa (V) é apenas agregado por intermédio do cálculo da média ponderada (etapa VI), dá-se origem ao *Índice de Oferta Local (IOL)*;
- vii. por seu turno, quando esse mesmo *output* (V) recebe a aplicação da ***medida de acessibilidade*** (etapa VII), seus valores são “corrigidos” e resultam no assim denominado **Índice de Qualidade de Vida Urbana (IQVU)**.

4.3.2 As Premissas Fundamentais e o Pressuposto da Mercadoria

Uma das principais expressões da articulação entre o que se convencionou em debates e discussões precedentes e a execução da coleta de dados e seu posterior tratamento é percebida quando os formuladores do indicador composto anunciam “os critérios que definiram os critérios”, ou seja, as premissas e pressupostos básicos que orientaram o trabalho.

Por ter surgido a partir da demanda prática da gestão de esquerda de Patrus com o intuito de operacionalizar e legitimar certas dinâmicas do Orçamento Participativo na capital mineira, uma certa análise de cunho marxista se tornou o pressuposto teórico que sustentou a árvore de escolhas dos critérios técnicos posteriores.

O início da análise tem como cerne a expressão “a mensuração da qualidade de vida de determinada região” (Lemos; Esteves; Simões, 1995, p. 157), concepção que ecoou em grande parte dos estudos posteriores de Nahas e sua equipe sobre o IQVU: esse deveria ser essencialmente um índice sobre uma espacialidade, um lugar urbano (Nahas, 2001b, p. 468).

Lemos, Esteves e Simões argumentam que realizar a mensuração da QV “tendo como referência a população” é “difícil”, pois a série de predicados da população (e dos indivíduos dessa população) “é interminável – teoricamente infinita – o que, na prática, o inviabilizaria enquanto critério de mensuração” (Lemos; Esteves; Simões, 1995, p. 157). Na esteira dessa argumentação, esses autores (que também eram participantes da equipe técnica da Consultoria) tecem uma crítica aos índices sintéticos em voga àquele momento, tal como o IDH, que, segundo eles, eram “compostos por somatório de muitas variáveis, seriam vagos e genéricos, gerando uma miscelânea de leis e propriedades distintas.” (Belo Horizonte, 2018, p. 9).

Tal análise desembocou, então, na proposição de um pressuposto para o índice, a partir de Karl Marx (e seu *materialismo histórico-dialético*), que permitisse a identificação da qualidade de vida em determinado lugar ou região. Tal condição escolhida *a priori* seria a “produção de riqueza pela população” – a *mercadoria*:

Um segundo caminho, nos moldes do que, em um outro contexto, Marx já sugerira para o estudo da economia capitalista em geral, consiste na eleição a priori de uma variável estruturante - a produção de riqueza pela população - observando-se, através de sua unidade mínima (a mercadoria) e suas leis e propriedades gerais, sua necessária e obrigatória conexão com os vários segmentos da população. Assim, as diversas variáveis que afetam a qualidade de vida seriam "observadas" na medida que estivessem embutidas nas mercadorias. (Lemos; Esteves; Simões, 1995, p. 158)

Assim, os autores, se referenciando na tese de doutorado⁵⁰ do próprio Maurício Lemos, de 1989, argumentam que

E por essa razão que, ao se optar pelo caminho das mercadorias, seu resultado lógico e operacional termina por se constituir em um índice de qualidade de vida urbana, cujo conceito implica na acessibilidade, em graus variados, ao fluxo - produção de serviços - ou ao estoque de mercadorias [...] (Lemos; Esteves; Simões, 1995, p. 159).

⁵⁰ Lemos, M. Espaço e capital. Tese de Doutorado, cap. 3. Campinas: Instituto de Economia/ UNICAMP, 1989. (Obs: Texto mencionado em Lemos, Esteves e Simões, 1995).

A partir desse pressuposto estabelecido, é erigida a estrutura que sustenta os aspectos metodológicos da mensuração estatístico-matemática, e toda a parte da operacionalização que está sendo abordada nesta parte da pesquisa. Nahas (2001b, p. 468), ao recuperar essa discussão realizada por sua equipe técnica, aponta para uma das prioridades da gestão Patrus e da Secretaria Municipal de Planejamento: o enfoque no *ambiente construído*⁵¹.

O IQVU é um índice essencialmente urbanístico, apresentando em seu modelo formal de cálculo (Lemos et al., 1995) uma medida de acessibilidade aos serviços, estabelecida com base no tempo de deslocamento entre as unidades espaciais. Além disto, considera informações espacializadas de diversas maneiras, para formular indicadores que se reportam, tanto quanto possível, ao lugar, privilegiando dados sobre a oferta de equipamentos ou vinculados aos mesmos. Além destes aspectos, as variáveis de maior peso no seu cálculo - Habitação e Infraestrutura Urbana - vinculam-se ao ambiente construído. (Nahas, 2001b, p. 468).

Há, assim, uma convergência de um esforço teórico que priorizou um pressuposto marxista materialista (baseado na produção de mercadorias) com uma demanda de gestão municipal cujo enfoque era explicitamente certas dimensões da vida urbana (a habitação e a infraestrutura urbana) consideradas setores-chave na distribuição de investimentos públicos via Orçamento Participativo:

Desta forma, elaborado especialmente como um critério para priorizar os investimentos municipais, o IQVU é útil à gestão urbana regional e setorial, permitindo identificar: a) as regiões da cidade onde a oferta e o acesso aos serviços são menores e que, portanto, devem ter prioridade na distribuição dos recursos disponíveis; b) os serviços que devem ser priorizados nestas regiões, para elevar o valor do IQVU do lugar. (Nahas, 2001b, p. 468).

4.3.3 A Escolha da Base de Dados

Para a operacionalização dessa ferramenta (correspondente à *etapa I*), a equipe de Nahas então propôs um conjunto de parâmetros para a delimitação da base de dados (Nahas et al. 1997, p. 1437) que:

⁵¹ O termo "ambiente construído" (built environment) é um conceito importante que se a todos os espaços físicos criados ou modificados por seres humanos, em contraste com o ambiente natural.

- i. se reportasse “essencialmente ao local urbano”;
- ii. abrangesse “bens e serviços públicos e privados, considerando-se que cabe ao Estado cuidar do acesso, de todos, aos bens e serviços existentes na comunidade, mesmo aqueles não geridos por ele”;
- iii. procurasse “atuar pelo lado da oferta dos bens” e serviços;
- iv. fosse “essencialmente quantitativa”, podendo ser considerada uma base de dados qualitativa;
- v. fosse georreferenciáveis em unidades espaciais pré-definidas; e
- vi. fosse passíveis de atualizações periódicas.

Para a construção do IQVU, em seu momento inicial, Nahas e sua equipe relatam que para “as informações básicas como população, faixa etária, domicílios e outros, naturalmente foram extraídas do Censo Demográfico e transpostas das Unidades Censitárias para as 81 unidades espaciais consideradas” (Nahas et al. 1997, p. 1444). Contudo, para a elaboração dos indicadores de cada área social, inúmeras fontes foram utilizadas:

para a elaboração dos indicadores propriamente ditos, utilizaram-se dados extraídos de: procedimentos declaratórios tais como cadastros do IPTU, do ISS e de estabelecimentos de ensino; de diversos levantamentos feitos sobre a cidade como pesquisa de campo sobre as áreas de favelas e conjuntos habitacionais; de registros de fiscalizações realizadas por órgãos públicos como Secretaria de Saúde (fiscalização sanitária) e Meio Ambiente (fiscalização de coletivos); ocorrências de diversas naturezas registradas pelo serviço de atendimento da Polícia Militar de Minas Gerais, a partir das quais foram elaborados principalmente os indicadores de Segurança Urbana; de registros de serviços prestados e dados de arquivo das Administrações Regionais da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte e de outros órgãos municipais, estaduais e privados, como por exemplo frequência (sic) a eventos culturais e esportivos, distribuição de telefones públicos e privados, agências de correio; e, finalmente, pesquisa direta nas fontes como tiragem de jornais locais, promotores e eventos culturais e diversos outros. (Nahas et al. 1997, p. 1445).

4.3.4 Os Recortes Territoriais

Para os autores da formulação conceitual do IQVU, Lemos, Esteves e Simões (1995, p. 170), “qualquer tentativa de representação desagregada da

realidade urbana ou regional depara-se, em algum momento, com as dificuldades inerentes a um procedimento de regionalização”. Todavia, os autores aprofundam na argumentação sobre a melhor forma de operacionalizar⁵² um **critério** espacial:

Vale dizer, posta a necessidade de representar um conjunto absolutamente díspar de condições urbanas em alguns "números-síntese", que de modo geral significam uma média da situação de cada unidade espacial, o critério de homogeneidade é requerido. Tal homogeneidade diz respeito à tentativa de minimizar as diferenças intraunidade espacial escolhida, a fim de que o desvio em relação àquela média seja o mínimo possível. Ou seja, dado que o índice procura quantificar a oferta de serviços urbanos, é desejável que as diferenças internas sejam as menores possíveis. (Lemos; Esteves; Simões, 1995, p. 171).

Nesse sentido, optou-se por utilizar as Unidades de Planejamento da PBH, criadas no início da gestão Patrus, e como o recorte espacial principal do IQVU (Lemos; Esteves; Simões, 1995, p. 171). De acordo com Belo Horizonte (2018, p. 10), as UP's permitiram a “desagregação das nove regiões administrativas municipais, criadas na década de 1980, em unidades menores, visando dar suporte às estratégias de descentralização das atividades e dos serviços”.

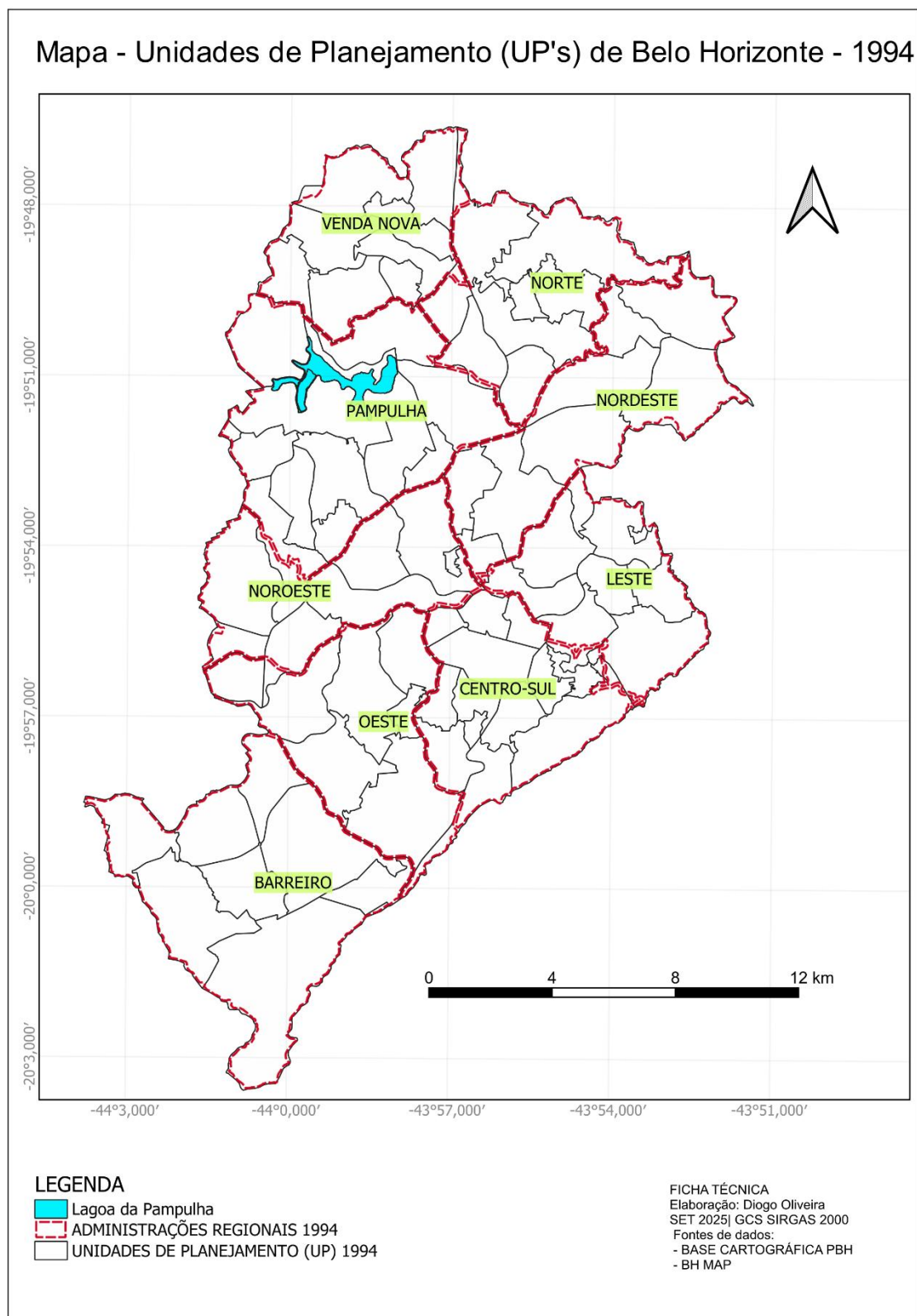
De acordo com Amaral (1999⁵³ *apud* Belo Horizonte, 2018, p. 10), essas unidades espaciais foram delimitadas a partir dos seguintes critérios:

inserção total em determinada Regional; facilidade de identificação pela população local (priorizando agregação de bairros); homogeneidade das características de ocupação, padrão das construções e perfil socioeconômico da população; inexistência de elementos seccionadores (barreiras artificiais ou naturais); existência de elementos polarizadores; compatibilidade com os setores censitários do IBGE e número reduzido de unidades para evitar a fragmentação excessiva da leitura em relação ao setor censitário. (Belo Horizonte, 2018, p. 10).

⁵² É válido ressaltar que, à época, os autores relataram a dificuldade diante desse critério de homogeneidade face à precariedade da estruturação de bases de dados georreferenciadas: “é necessário que o poder público, seja ele municipal ou estadual, realize esforços para a construção de um banco de dados desagregado que propicie melhores resultados para a estimação do Índice” (Lemos; Esteves; Simões, 1995, p. 171). Ao longo das décadas, a PBH se estruturou e hoje conta com uma das mais robustas bases de dados municipais do país (Cf. o portal virtual BH Map).

⁵³ AMARAL, Flávia Mourão Parreira do, Definição de unidades espaciais de planejamento. Planejar BH, p. 7-12, Belo Horizonte, ANO I, N° 3 - Maio/1999.

Figura 14 – Mapa das Unidades de Planejamento (UP), B.H^{te}, 1994



Fonte: Elaboração própria.

As UP's⁵⁴ foram utilizadas em todas as etapas da formulação desse indicador composto, desde a elaboração dos “indicadores setoriais puros”, nos quais se evidencia a simples *oferta de serviço “i” no recorte espacial “r”*, até a elaboração dos cálculos mais “sofisticados”, nos quais são tratadas as matrizes de *acessibilidade*, de *acessibilidade média* ou de *distribuição de fluxos*, todas detalhadamente explicadas por Lemos, Esteves e Simões em seu trabalho (1995).

4.3.5 O Cálculo dos Indicadores Simples

O cálculo inicial dos indicadores (*etapa II*) do IQVU é apresentado no artigo já citado anteriormente (Lemos; Esteves; Simões, 1995), e é constituído por passos básicos da elaboração de qualquer indicador composto. Em razão da aglutinação das mensurações de diferentes setores da vida social, busca-se normalizar ou, como mostram Lemos, Esteves e Simões, transformar esses dados em “números puros”, os quais permitem a comparabilidade intersetorial. Isso pode ser feito através da aplicação da fórmula descrita (Lemos; Esteves; Simões, 1995, p. 160):

Equação 1 – IQVU - Cálculo dos Indicadores Simples

$$I_i = \frac{Li}{Li_{ref}}$$

onde

- I_i = índice de qualidade de vida da variável i ;
- Li = oferta de serviços *per capita*;
- Li_{ref} = oferta ótima referencial de serviços i *per capita*

O valor observado Li é aquele obtido por meio do levantamento de dados da oferta de um determinado bem ou serviço; já o valor referencial Li_{ref} é o valor ótimo que pode ser criado estatisticamente ou parametrizado, como apontam os autores, por “referências externas para os diversos setores, tais como índices da UNESCO, OMS etc.” (Lemos; Esteves; Simões, 1995, p. 159). O resultado dessa divisão é um “índice puro” que está entre $0 \leq I_i \leq 1$.

⁵⁴ Uma lista com os nomes das UP's se encontra no Anexo do trabalho.

Figura 15 – Quadros de informações dos indicadores gerados pela PBH

Indicador: Ausência de crimes contra a pessoa

Indicador	Ausência de crimes contra a pessoa
Uso na Nova Série	Sim
Uso na Série Histórica	Não
Fonte dos dados	PMMG
Definição	Diferença entre o maior valor de ocorrências de homicídios tentados e homicídios consumados por UP e o valor da UP por 1.000 habitantes
Fórmula de cálculo	$\frac{(\text{Valor máximo}^* \text{ das ocorrências na cidade} - \text{valor na UP}) \times 1.000}{\text{População da UP}}$
Procedimentos metodológicos	As informações dos crimes foram repassadas pela Polícia Militar, já georreferenciadas segundo o local de ocorrência. Os dados foram relacionados às respectivas UP. Utilizaram-se os seguintes códigos de ocorrência da Polícia Militar: B01121 - Homicídio tentado e consumado
Comentários e limitações	*Valor máximo de referência definido como o valor do 95º percentil da distribuição do ano considerado (2006).

Indicador: Restaurantes e Similares (área)

Indicador	Área (m2) de restaurantes e similares da UP por 1000 habitantes
Uso na Nova Série	Não
Uso na Série Histórica	Sim
Fonte dos dados	SMFA - Cadastro municipal de empresas
Definição	Razão entre a soma das áreas dos equipamentos da UP dividida pela população da UP, multiplicado por 1.000.
Fórmula de cálculo	$\frac{\text{Soma das áreas dos equipamentos por UP} \times 1000}{\text{População da UP}}$
Procedimentos metodológicos	Georreferenciamento: Foram utilizados os arquivos da base do ISS obtidos por meio do Sistema de Administração Tributária e Urbana (SIATU) da Secretaria Municipal da Fazenda, com o cadastro dos estabelecimentos, e foram georreferenciados pelo Identificador de Endereço que já constava na base. Os estabelecimentos foram selecionados pelo código CNAE da atividade principal. O código selecionado com base no cadastro da CNAE para o cálculo desse indicador foi: 5611201: Restaurantes e similares
Comentários e limitações	

Indicador: Matrículas no Ensino Médio

Indicador	Matrículas no Ensino Médio
Uso na Nova Série	Sim
Uso na Série Histórica	Sim
Fonte dos dados	Censo Escolar INEP/SMED
Periodicidade	Anual
Definição	Total de matrículas no Ensino Médio dividido pela população de 15 a 17 anos de idade
Fórmula de cálculo	$\frac{\text{Total de matrículas no Ensino Médio} \times 100}{\text{População de 15 a 17 anos de idade}}$
Procedimentos metodológicos	Os indicadores de educação foram trabalhados a partir dos dados enviados pela SMED e informações do INEP (http://www.dataescolabrasil.inep.gov.br/dataEscolaBrasil/) para complementação do cadastro (principalmente o endereço).
Comentários e limitações	O cálculo não contemplou as escolas de Ensino Técnico, ainda que equivalentes ao ensino médio, a fim de se manter a comparabilidade com os anos anteriores.

Indicador: Disponibilidade de leitos hospitalares

Indicador	Leitos hospitalares por 1.000 habitantes
Uso na Nova Série	Não
Uso na Série Histórica	Sim
Fonte dos dados	SMSA
Definição	Número de leitos hospitalares por 1.000 habitantes
Fórmula de cálculo	$\frac{\text{Número de leitos hospitalares} \times 1.000}{\text{População da UP}}$
Procedimentos metodológicos	A SMSA enviou listagem dos hospitais e clínicas e informações sobre os leitos disponíveis em cada um. Consideraram-se os leitos SUS e não SUS por hospital. Dois hospitais não estão localizados nos limites de Belo Horizonte, mas que estão sob a gestão do SUS-BH (CLINICA SERRA VERDE e BIOCOR) não foram considerados no cálculo. A agregação por UP foi feita através de software de geoprocessamento.

Fonte: Adaptado de Belo Horizonte (2018, p. 58-87).

Apesar de reportar a um outro momento do IQVU, o Relatório da PBH (Belo Horizonte, 2018, p. 58-87) permite compreender alguns fatores que influenciavam na composição dos indicadores, ao apresentar vários quadros com importantes informações técnicas: definição, fonte de dados, fórmula de cálculo, procedimentos metodológicos, comentários e limitações etc. Acima são apresentados exemplos de quadros de quatro setores: Segurança, Abastecimento, Educação e Saúde.

4.3.6 Conversão de escalas – Ajuste contra saturação

Após esse cálculo inicial, que permitiu a geração de um indicador I_i por meio do levantamento da oferta em relação ao valor ótimo/referencial, os autores defendem a necessidade da “conversão de escalas de medidas dos valores encontrados para cada indicador” (Lemos; Esteves; Simões, 1995, p. 172), constituindo a *etapa III* do IQVU. A justificativa reside no propósito de se evitar distorções de excessos de oferta de algum bem ou serviço, na medida em que “as variações de um parâmetro devem ter significados sobre o resultado do IQVU cada vez menos relevantes à medida que crescem” (Lemos; Esteves; Simões, 1995, p. 172). Tal argumento defende, assim, o princípio da utilidade marginal decrescente, no qual o ganho de utilidade diminui conforme a oferta aumenta, a partir de determinado ponto.

Assim, para esse ajuste técnico, essa equipe técnica optou “por adotar uma função assintótica à reta das ordenadas iguais a 1” (Lemos; Esteves; Simões, 1995, p. 172), cuja função escolhida é:

Equação 2 – IQVU - Cálculo do Ajuste contra Saturação do Indicador

$$I_c = 1 - e^{-(f \cdot vi)}$$

onde

- I_c = indicador convertido;
- e = número neperiano;
- vi = valor bruto do indicador;
- $f = -\ln(0.05) / Li_{ref}$ ²¹

Os autores consideraram, para esse cálculo, um nível de significância $\alpha=5\%$ “para os procedimentos de conversão neperiana”, sendo que “o valor referencial (máximo ou referência externa) corresponde a 0,95 para o indicador da variável, posta a assintoticidade da função” (Lemos; Esteves; Simões, 1995, p. 172).

4.3.7 A Agregação em Componentes e Variáveis

As etapas IV e V são referentes à agregação de informações sob um *Componente* ou uma *Variável*. Um ponto importante nessa dinâmica é frisar que, como visto anteriormente, não foi a agregação de indicadores simples que deu o perfil ao componente respectivo, ou a agregação de componentes que constituiu uma determinada variável (em um movimento ascendente), mas antes o contrário. A partir do *elenco preliminar de variáveis*, elaborado pela equipe técnica “a partir da bibliografia” do NEPM/PUC Minas e de “opiniões” de colaboradores (Nahas, 2002), é que se foi sendo desenhados os componentes, e posteriormente escolhidos os indicadores. Ademais, muitos indicadores escolhidos não conseguiram ser formulados por motivos técnicos:

[A construção do IQVU] contou com a participação de 13 gestores setoriais e regionais, que definiram os temas a serem considerados - as "Variáveis" do índice - e, ao final, os pesos com que cada variável entraria no cálculo. Posteriormente, foram chamados a participar de diversas reuniões específicas (mais de 70 no total), definindo os desdobramentos de cada tema - denominados "Componentes" no índice - e equipe coordenadora desenvolveu extensa pesquisa de informações em cerca de 40 órgãos públicos e privados, que permitiram a formulação dos 75 indicadores. (Nahas, 2001a, p. 216).

Na etapa IV, relativo à agregação de indicadores simples em componentes, a operação básica é a de média simples entre indicadores quantitativos, ou média geométrica ponderada, quando são envolvidos indicadores quantitativos e qualitativos (Lemos; Esteves; Simões, 1995, p. 173; Belo Horizonte, 2018, p. 14). Já a etapa V, referente à agregação dos componentes em variáveis, é constituída pelo cálculo elementar de uma média simples, obtendo assim “as variáveis do Índice de Oferta Local (IOL)” (Belo Horizonte, 2018, p. 14).

A seguir, é exposto um quadro sintético da primeira proposta de composição do IQVU-BH, em 1994, de acordo com Nahas (2001b, p. 472-473). Nele, é possível visualizar vários indicadores propostos, mas não calculados “devido à impossibilidade de acesso à informação necessária, às características metodológicas da informação disponível (metodologia de coleta, periodicidade, regionalização) ou ainda, devido à simples inexistência do dado” (Nahas, 2001a, p. 216).

Tabela 6 – Síntese da primeira proposta para composição do IQVU, 1994

VARIÁVEL	COMPONENTES	INDICADORES
Abastecimento	Equipamentos	Área por habitante de hiper e supermercados, mercearias, restaurantes e similares.
	Cesta Básica	Economia de compra possível.
Assistência Social	Equipamentos	Número de entidades de Assistência Social.
	Meios de Comunicação	Tiragem por habitante de jornais locais.
Cultura	Patrimônio Cultural	Número de bens tombados e de grupos culturais.
	Equipamentos Culturais	Nº. Equipam. e frequência de público; Área/hab de livrarias e papelarias.
	Programações artístico-culturais	Número e frequência às atividades culturais oferecidas.
	Pré-Escolar	Taxa de matrícula e alunos/turma.
Educação	1ª a 4ª séries / 5ª a 8ª séries / 2º grau	Taxa de matrícula, nº de alunos por turma e índice de aproveitamento.
	Equipamentos Esportivos	Área por habitante: quadras, piscinas, campos, clubes e congêneres.
Esportes	Promoções Esportivas	Número de eventos esportivos e frequência de público.
	Disponibilidade Habitação	Área construída por habitante, sujeita a IPTU; Padrão de acabamento das moradias.
Habitação	Conforto habitacional	Número de pessoas por dormitório.
	Limpeza Urbana	"Nota" p/ coleta, varrição e capina.
Infraestrutura Urbana	Saneamento	Taxa e frequência de fornecimento de água tratada; Disponibilidade de rede de esgoto.
	Energia Elétrica	Taxa de fornecimento domiciliar (Iluminação pública).
	Telefonia	Taxa de ruas com rede telefônica (Qualidade das ligações).
	Transporte coletivo	Possibilidade de acesso de transporte (pavimentação); Número e conforto dos veículos.

VARIÁVEL	COMPONENTES	INDICADORES
Meio Ambiente	Conforto Acústico	Nº de perturbações ruidosas.
	Qualidade do ar	Autuações veículos transporte coletivo.
	Área Verde	Área/hab com cobertura vegetal.
Saúde	Atenção à Saúde	Número por habitante de: leitos hospitalares, postos de saúde, outros equipamentos de Assist. Médica e equipamentos odontológicos
	Vigilância à Saúde	Taxa de sobrevivência até um ano; Taxa de nascidos c/ peso normal.
Serviços Urbanos	Serviços pessoais	Nº de agências bancárias, pontos de táxi e postos de gasolina.
	Serviços de Comunicação	Nº de agências de correio, bancas de revistas e telefones públicos; Funcionamento telefones públicos.
Segurança Urbana	Atendimento Policial	Número de equipamentos, efetivo policial e viaturas; Tempo de espera para atendimento policial.
	Segurança Pessoal	Ausência de: homicídios, tentativas de homicídios, violações de domicílio, estupros, roubos, porte ilegal de armas, atentados ao pudor e lesões corporais.
	Segurança Patrimonial	Ausência de roubo e furto de veículos e a moradias e estabelecimentos.
	Segurança no Trânsito	Ausência de acidentes com ou sem vítimas, ocasionados por direção perigosa de veículos, abalroamentos, colisões, choques, atropelamentos e capotamentos.
	Segurança Habitacional	Grau de pré-disposição ao risco geológico.

Fonte: Modificado de Nahas, 2001b, p. 472-473.

A síntese dos níveis de agregação pode ser visualizada abaixo:

Tabela 7 – Estrutura de cálculo do IQVU, 1994

NÍVEIS DE AGREGAÇÃO – IQVU 1994			
Índices-Síntese	Índices “parciais”		Indicadores
	Variáveis	Componentes	
IOL – Oferta Local	11	34	75
IQVU – Medida de Acessibilidade	(ponderadas)		(propostas)

Fonte: Modificado de Nahas, 2002, p. 53.

4.3.8 A Ponderação das Variáveis

Um dos diversos pontos sensíveis da formulação do IQVU reside na questão da determinação dos *pesos destinados às variáveis* – que, em essência, representam dimensões da realidade com profundos lastros na atividade política e social, administrativa e técnica.

Lemos, Esteves e Simões (1995, p. 168) fazem a seguinte indagação quanto a isso: “Qual seria a importância relativa dos vários setores na composição da qualidade de vida?” Os próprios autores buscam responder:

Uma aparente resposta para o problema poderia estar na utilização dos pesos que compõem o índice de custo de vida do DIEESE, FGV ou IBGE. Embora possa parecer uma solução natural, essa alternativa apresenta um sério problema, qual seja, não há uma correspondência biunívoca entre os setores, estando uma parte significativa dos itens do orçamento familiar fora do agrupamento de qualidade de vida e vice-versa, sendo que vários itens deste último não são diretamente quantificáveis em unidades monetárias (exemplo: ensino público). (Lemos; Esteves; Simões, 1995, p. 168).

Para solucionar essa questão, esses pesquisadores relatam a busca do “procedimento alternativo, que trata de forma exógena ao modelo o problema da hierarquização setorial” (Lemos; Esteves; Simões, 1995, p. 168). Essa referência exógena é a já relatada interação da Consultoria com os gestores da administração municipal, por intermédio da Técnica Delphi. Ainda de acordo com esses autores, duas referências básicas são estabelecidas:

A primeira é estabelecida na consulta às Secretarias Municipais e seus técnicos, que determinam não só os setores que devem compor o índice como também a importância relativa de cada um para o conjunto da cidade. A segunda referência é estabelecida na consulta às Administrações Regionais, que determinam as prioridades setoriais por recorte espacial, ou seja, a importância setorial relativa para as diversas regiões/bairros. O peso final é estabelecido para cada bairro/setor através de uma média das duas referências estabelecidas pelos gestores urbanos, garantindo um respaldo na realidade local. (Lemos; Esteves; Simões, 1995, p. 168).

As várias consultas a gestores e colaboradores realizadas, por meio da coleta de *opiniões* registradas na *matriz de comparação par-a-par*, permitiram o corpo técnico de consultores estabelecer os *pesos* referentes a cada variável. Segundo

Nahas (2001a, p. 216), “os pesos foram estabelecidos pelo grupo de colaboradores, mas, posteriormente, foram ajustados de acordo com a qualidade das informações realmente obtidas”. Finalmente, os pesos definidos estão expressos no quadro abaixo:

Tabela 8 – Pesos das variáveis do IQVU-BH, 1994

VARIÁVEIS	PESOS
Habitação	17,66
Infraestrutura Urbana	15,75
Saúde	13,72
Educação	12,65
Serviços Urbanos	10,43
Segurança Urbana	7,95
Abastecimento	7,64
Meio Ambiente	6,19
Cultura	3,17
Esportes	3,05
Assistência Social	1,79

Fonte: Modificado de Belo Horizonte, 1996.

Por fim, o cálculo que envolveu a relação entre os indicadores formulados e os pesos estabelecidos para as suas respectivas variáveis pode ser assim descrito (Lemos; Esteves; Simões, 1995, p. 169):

Equação 3 – IQVU - Cálculo que relaciona os índices espacializados com pesos

$$I_r = \sum_{i=1}^n (b_i \cdot I_{ir})$$

onde

- I_r = índice de qualidade de vida no “bairro”⁵⁵ r ;
- b_i = número neperiano i ;
- I_{ir} = índice de qualidade de vida da variável i no “bairro” r ;

⁵⁵ No artigo, Lemos, Esteves e Simões (1995) explicam que “bairro” é uma designação genérica para qualquer recorte espacial (r). Em relação aos cálculos do IQVU, o recorte espacial referência é a UP.

Como pode ser visto no quadro dos pesos, as opiniões de gestores, colaboradores e acadêmicos participantes da formulação do IQVU, naquele contexto sociopolítico de meados da década de 1990, convergiu claramente em prol de certos setores. Como já apontado em páginas anteriores, tanto para a gestão Patrus, na perspectiva técnico-política visando operacionalizar e legitimar alocação de recursos do Orçamento Participativo (Porto, 2024), quanto para a equipe de Nahas, na perspectiva técnico-acadêmica visando *innovar*⁵⁶ conceitualmente com um “índice *essencialmente* urbanístico” (Nahas et al., 1997), certas variáveis eram “prioritárias” para uma “legítima qualidade de vida urbana”, a saber *habitação e infraestrutura*. Quanto a isso, Nahas e sua equipe deixam explícito o posicionamento “privilegiando” algumas variáveis em detrimento de outras:

O cálculo do IQVU propriamente dito, passou por simulações com alterações dos pesos das variáveis, antes da apuração dos resultados. **A ponderação adotada ao final, privilegiou variáveis** mais intimamente ligadas ao ambiente construído e à própria densidade urbana, tais como *Infraestrutura Urbana, Habitação e Serviços Urbanos*. Isto porque, na ponderação inicialmente definida pelos gestores da PBH, privilegiou-se variáveis que considerassem aspectos referentes a conceitos sócio-demográficos (sic) de qualidade de vida, tais como “mortalidade infantil” p. ex., na variável Saúde, sem preocupação com a avaliação de equipamentos urbanos. (Nahas et al. 1997, p. 1448, grifo próprio)

Outros setores sociais, em razão de mobilizações político-sociais históricas ou obrigações legais, também possuíam grande importância nos objetivos programáticos do governo municipal, tais como *educação e saúde*. Nota-se a grande influência do ato de *convenir* sobre o *mesurer*, demonstrando o quanto tendências subjetivas de formuladores podem afetar até mesmo elementos “objetivos” como os pesos de um cálculo de ponderação.

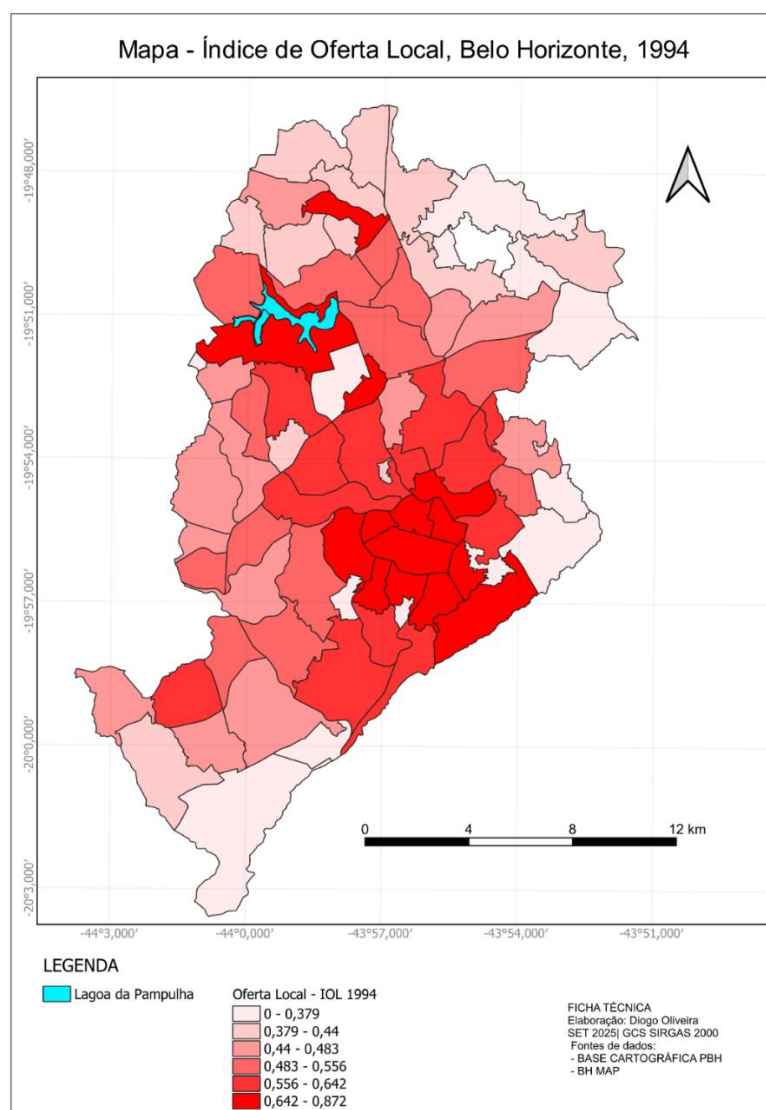
⁵⁶ Expressão usada por Nahas (1997, p. 1445, grifo próprio): “A utilização de tamanha variedade de fontes proporcionou a elaboração de indicadores que, **inovando** pela sua concepção, conseguem expressar aspectos essenciais do lugar urbano [...]”

4.3.9 O Índice de Oferta Local - IOL

Na etapa VI, tomam-se as variáveis produzidas na etapa V e faz-se o cálculo de ponderação com os pesos acima apresentados, obtendo, dessa forma, o Índice de Oferta Local (IOL). De acordo com o Relatório da PBH,

esse índice mensura a oferta de serviços urbanos em determinada UP, com a ressalva de que a demanda por todos os serviços ofertados nessa unidade territorial é exclusiva à população que ali reside. (Belo Horizonte, 2018, p. 14).

Figura 16 – Mapa do Índice de Oferta Local (IOL) de Belo Horizonte, 1994



Fonte: Elaboração própria.

4.3.10 A Medida de Acessibilidade e o Resultado do IQVU

Sendo algo realmente novo no panorama técnico da produção de indicadores no país, a “medida de acessibilidade” traz em seu âmago a busca por uma compreensão mais dinâmica da realidade socioespacial ao compreender que os habitantes de uma cidade transitam sobre ela, agem de forma racional, estabelecem trajetos alternativos, tomam decisões que envolvem cálculos temporais, espaciais e econômicos, hábitos e costumes culturais.

Para Nahas e sua equipe, esse ajuste é uma “correção” nos valores das variáveis obtidas na *etapa V* com o objetivo de

considerar os deslocamentos da população ao acessar determinado serviço, que variam de acordo com a necessidade do tipo de serviço ofertado (parâmetros de cálculo: imediata, próxima, remota ou distante) e a distância em que o serviço é ofertado. (Belo Horizonte, 2018, p. 15).

Para Nahas et al. (1997, p. 1440), a medida de acessibilidade considera três aspectos básicos:

- i. “a acessibilidade a um determinado serviço decai exponencialmente com a distância em que é ofertado;
- ii. o coeficiente de decaimento varia com o tipo de serviço; e
- iii. a acessibilidade à oferta de um serviço, a partir de outras unidades espaciais, constitui-se fator de depreciação da mesma”.

De acordo com Relatório da PBH (2018), por meio da medida de acessibilidade

as Unidades de Planejamento passam a ser “cedentes” ou “receptoras” dos serviços urbanos, de acordo com o tipo de serviço e a sua disponibilidade em cada região. Os parâmetros de cálculo de acessibilidade (matriz de acessibilidade) e a classificação das variáveis quanto ao critério de acessibilidade foram mantidos do cálculo realizado pela PUC Minas para a série 1994-1996-2000. (Belo Horizonte, 2018, p. 15).

Nahas (2001b) busca exemplificar essa medida por intermédio de uma situação comum no cotidiano da capital:

consideremos, por exemplo, a *UP Francisco Sales*, onde se situa boa parte dos hospitais de BH, local onde a oferta de "leitos/hab" é altíssima e que, naturalmente, é utilizada por toda a população da cidade e não somente pelos moradores do local. Se a população da *UP Pe. Eustáquio*, por exemplo, utiliza estes serviços na *UP F. Sales*, isto implica num aumento da oferta para a *UP Pe. Eustáquio* e uma diminuição da oferta para a *UP F. Sales*. Para se estabelecer o quanto este uso influi na qualidade de vida urbana de uma UP, os *Índices de Oferta Local* são **corrigidos** por um "*coeficiente (k) de decaimento*" (Lemos et al., 1995) produzindo-se os *Índices Setoriais*. Este *k* representa uma medida de acessibilidade a serviços não locais, cujo valor varia segundo a distância (urbanística) entre o morador e os tais serviços, tomada como tempo necessário ao deslocamento entre as UP, utilizando-se o *transporte coletivo*. (Nahas, 2001b, p. 474, grifo próprio).

Esteves et. al. (2005) tecem sua explicação das medidas de acessibilidade esclarecendo o papel da UP e a questão do tempo de deslocamento via transporte coletivo:

Estas medidas foram dimensionadas a partir dos tempos de deslocamento entre as unidades espaciais, considerados os "caminhos ótimos" entre as diferentes UP, calculados com base no sistema de transporte coletivo. Foi estabelecido, em cada UP, seu centroide e produzido (sic) uma matriz de tempos médios de deslocamento inter UP, pela Empresa de Transporte e Trânsito de Belo Horizonte S/A - BHTRANS. Além do tempo efetivo de deslocamento, também se considerou o tempo de espera e os horários de pico, propícios a congestionamentos. (Esteves, 2005, p. 3).

A partir desses estudos, é constituído o quadro de parâmetros para balizar o cálculo de acessibilidade, com a apresentação dos valores de decaimento estatístico, no qual " $t^{1/2}$ é o tempo para a acessibilidade cair pela metade, ou seja, tempo em que a probabilidade de se acessar o serviço seria reduzida a $\frac{1}{2}$ " (Belo Horizonte, 2018, p. 18):

Tabela 9 – Parâmetros de cálculo da acessibilidade para o IQVU

Tipo (Critério)	$t^{1/2}$ (em minutos)	Definição
Imediata	0,00	são aquelas para as quais só interessam serviços ofertados na própria UP;
Próxima	4,49	são aquelas para as quais a acessibilidade decai muito rapidamente com a distância - o tempo $t^{1/2}$ é um tempo relativamente curto;

Tipo (Critério)	t^{1/2} (em minutos)	Definição
Média	13,8	são aquelas para as quais a acessibilidade não decai muito rapidamente com a distância – o tempo t ^{1/2} é um tempo médio;
Remota	30,9	são aquelas para as quais a acessibilidade decai lentamente com a distância - o tempo t ^{1/2} é um tempo relativamente longo.

Fonte: Modificado de Belo Horizonte, 2018, p. 18.

A partir dos estudos e das consultas da equipe da Consultoria, as onze variáveis do IQVU foram divididas em quatro categorias de acessibilidade:

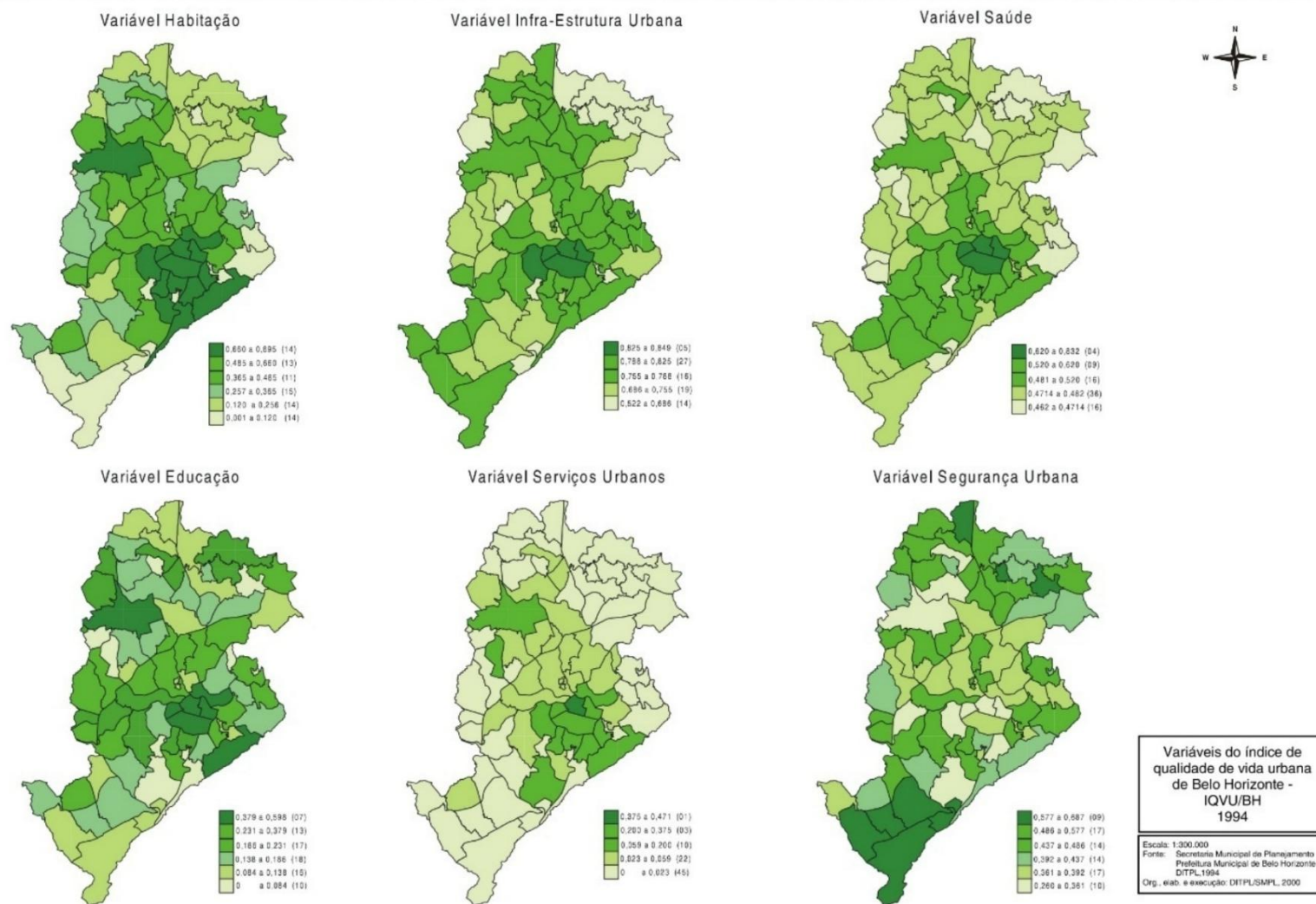
Tabela 10 – Classificação das variáveis usando a medida de acessibilidade e o peso

Variáveis	Critério	Peso (relativo)
Habitação	Imediata	0,19
Infraestrutura Urbana	Imediata	0,17
Saúde	Média	0,14
Educação	Próxima	0,13
Serviços Urbanos	Média	0,11
Segurança Urbana	Imediata	0,08
Abastecimento	Próxima	0,08
Meio Ambiente	Imediata	0,07
Cultura	Remota	0,03
Esportes	Remota	0,03

Fonte: Modificado de Belo Horizonte, 2018, p. 18.

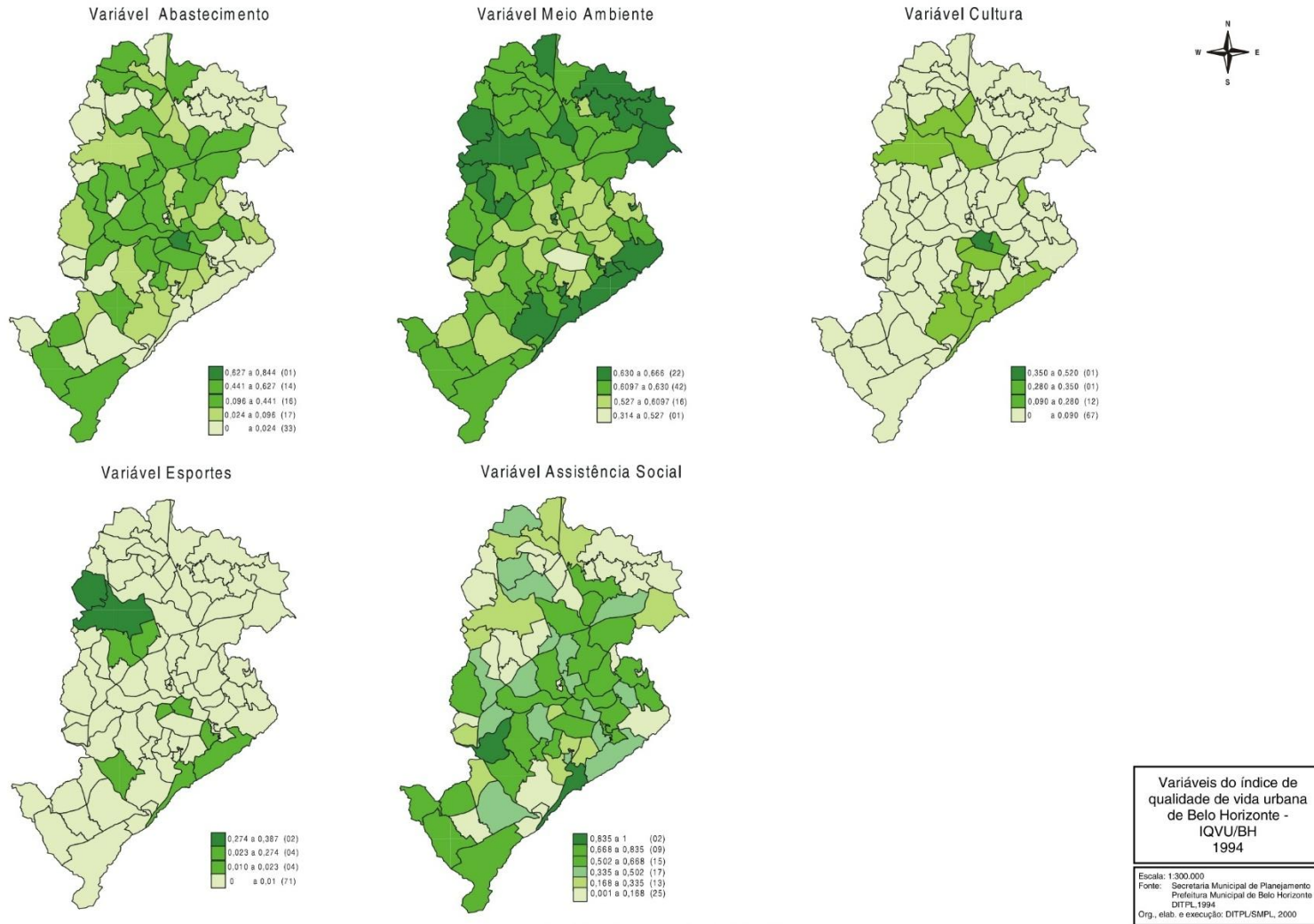
Assim, conforme exposto de forma detalhada pelos autores citados, acima, todos esses diversos cálculos matemático-estatísticos constituíram matematicamente aquilo que se caracterizou como IQVU. Partindo de pressupostos teóricos e objetivos programáticos de governo, tais cálculos se baseiam em uma conceituação matemático-estatística que definem indicadores “puros” e “regionais” (UP). Posteriormente é feita a decomposição dos elementos formais dessa conceituação a partir da a) “determinação do caminho ótimo”, b) “determinação da razão de decaimento da função de acessibilidade”, c) “determinação dos pesos das ofertas dos demais bairros no índice do bairro ‘r’”, e d) “determinação do peso dos diferentes setores e composição final do índice”.

Figura 17 – Mapeamentos de variáveis do IQVU-BH (Parte 1), 1994



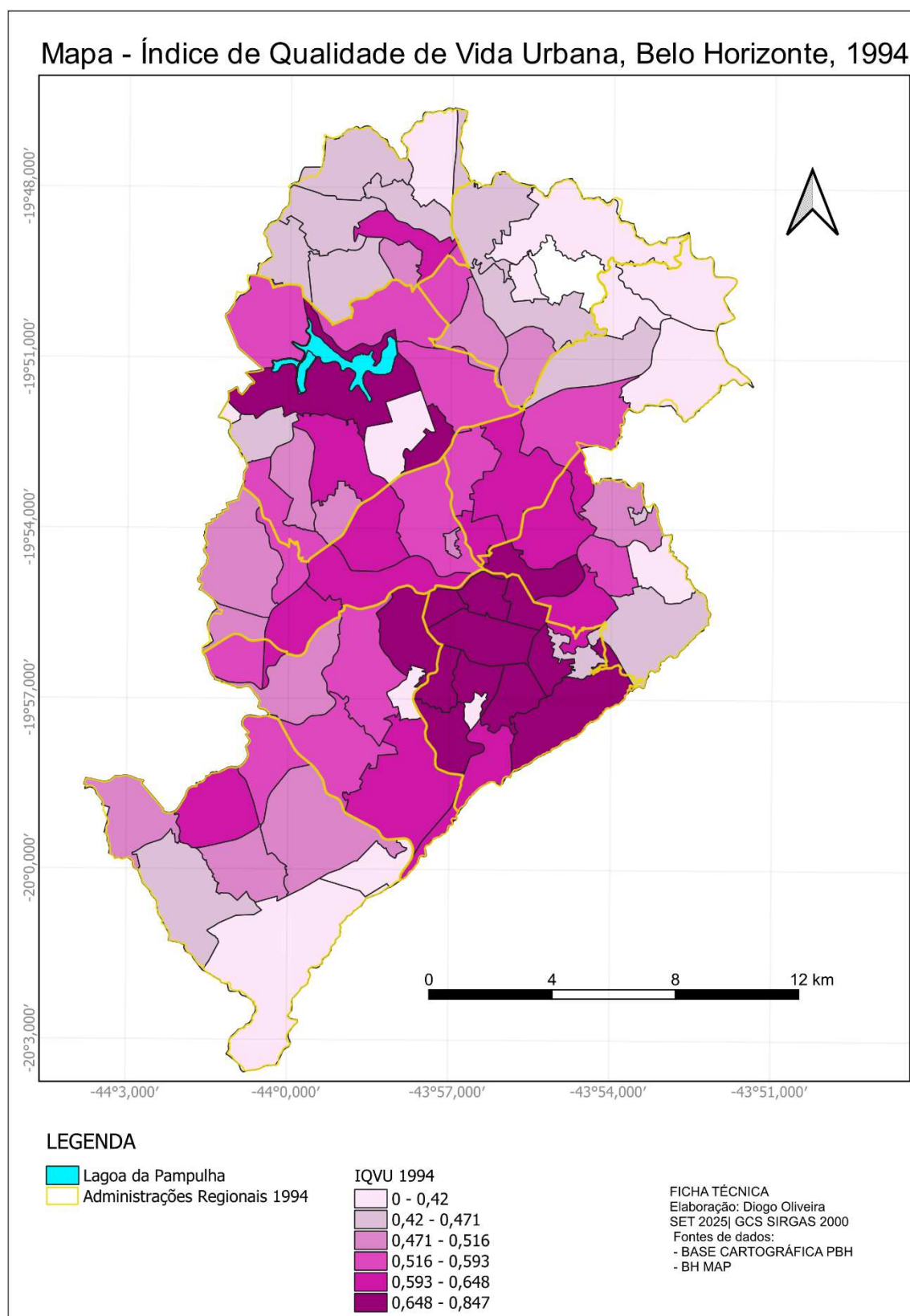
Fonte: Nahas, 2002, p. 58.

Figura 18 – Mapeamentos de algumas variáveis do IQVU-BH (Parte 2), 1994



Fonte: Nahas, 2002, p. 59.

Figura 19 – Mapa final do Índice de Qualidade de Vida Urbana, 1994



Fonte: Elaboração própria.

4.3.11 A implementação e uso institucional

O Índice de Qualidade de Vida Urbana (IQVU) constituiu, desde a sua apresentação, em meados da década de 1990, um marco⁵⁷ na história do planejamento de Belo Horizonte e do país (Bhering; Moraes, 2019, p. 255), sendo considerado por Ribeiro (2008) como “uma excelente experiência [no país] de espacialização de indicadores de qualidade de vida, acessibilidade e exclusão” (Ribeiro, 2008, p. 51)⁵⁸ em razão de uma *robustez metodológica* defendida e elogiada em vários trabalhos nas últimas décadas (Adão; Polette, 2016; Bhering; Moraes, 2019; Panosso et al., 2023; Ribeiro, 2008; Wesz; Miron, 2023). Gestado no ambiente dos tensionamentos gerados pela implantação do Orçamento Participativo na gestão Patrus (e sua frente político-popular), esse índice trouxe em seu cerne o *compromisso progressista* de seus idealizadores e formuladores: “fornecer informações para orientar uma distribuição mais justa e eficiente dos recursos públicos.” (Ribeiro, 2008, p. 49). Tal compromisso⁵⁹, sintetizado na *missão* de legitimar a “inversão de prioridades” pretendida pela administração petista daquele contexto, impulsionou o processo de elaboração do IQVU, dando-lhe uma força⁶⁰ discursiva diferenciada.

Um ano após a publicação dos artigos seminais redigidos pelos integrantes e parceiros da Consultoria coordenada por Nahas, a gestão Patrus, por meio de sua Secretaria de Planejamento (SMPL) divulgava um livreto apresentando à população esse índice contendo os seguintes capítulos: i) O que é o IQVU; ii) Como foi elaborado; iii) Como foi calculado; iv) Resultados; v) Aplicabilidade do IQVU; vi) Estrutura metodológica e modelo matemático; e vii) Mapa das variáveis (Belo Horizonte, 1996, p. 2-31).

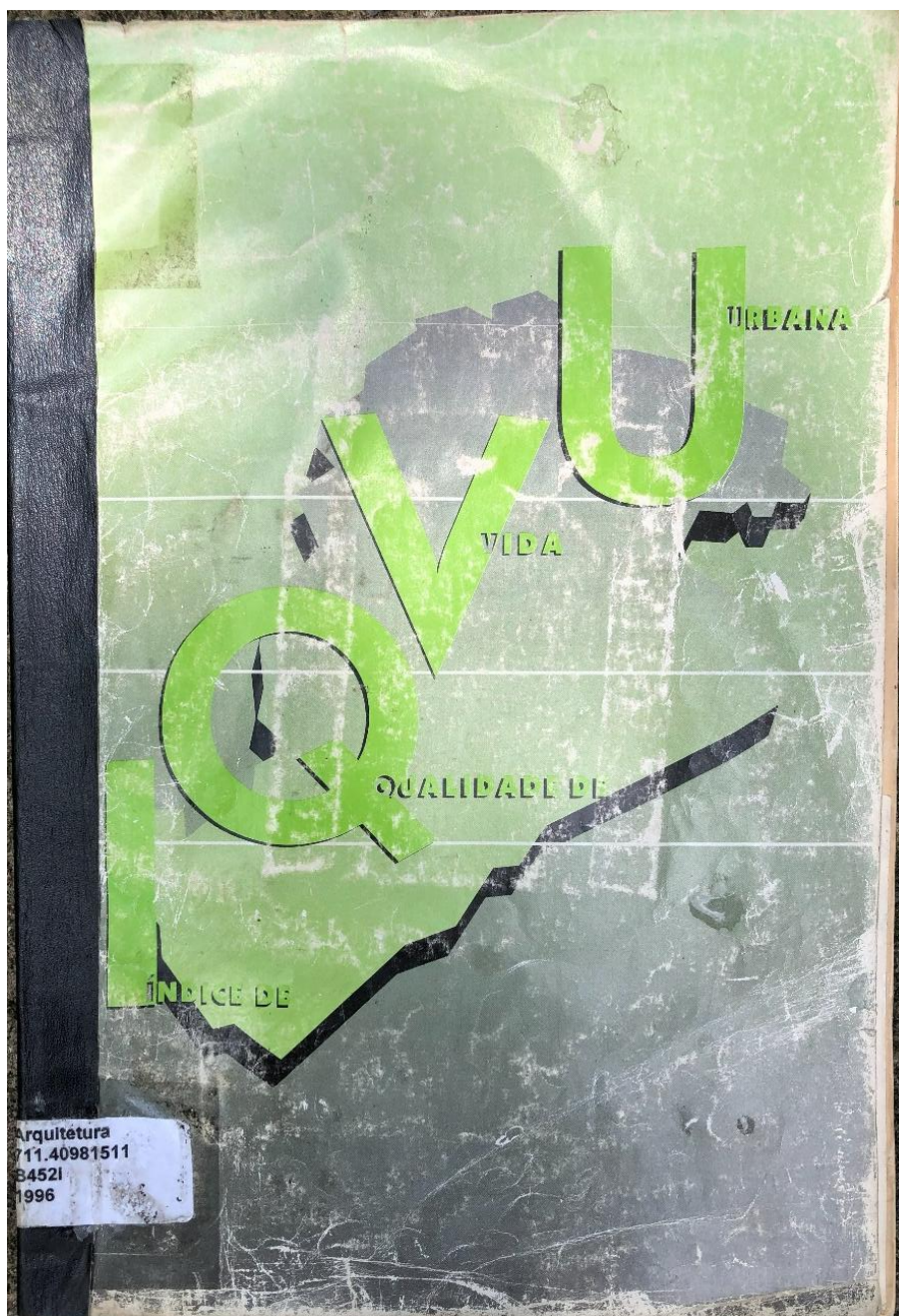
⁵⁷ Um “marco digno de nota”, nas palavras de Bhering; Moraes, 2019, p. 255.

⁵⁸ Ribeiro (2008) faz um importante benchmarking de outros indicadores de QVU pelo país.

⁵⁹ “Esse compromisso [de legitimação, já discutido anteriormente], pretendido pela administração petista daquele contexto, catalisou seu processo de elaboração, dando-lhe uma força incomum...”

⁶⁰ Essa força era oriunda tanto da dinâmica política da gestão Patrus quanto da capacidade de tentar traduzir a complexidade encapsulada no termo “qualidade de vida urbana” em fórmulas matemáticas e estatísticas defensáveis e indicadores fundamentados em “métricas universais” (cf. Wesz; Miron, 2023, p. 2)

Figura 20 – Fac-símile da capa do livreto IQVU da PBH, 1996



Fonte: Oliveira, Diogo, 2025.

Na sua terceira página, esse livreto traz o seguinte texto introdutório:

A **Secretaria de Planejamento** da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte - **SMPL** – com consultoria da **PUC/MG**, desenvolveu um método para expressar em números (um índice), a complexidade de fatores que interferem na qualidade de vida nos diversos espaços de Belo Horizonte. Tal índice, denominado **ÍNDICE DE QUALIDADE DE VIDA URBANA - IQVU/BH**, representa numericamente a qualidade de vida que determinada região - bairro ou conjunto de bairros - oferece aos seus moradores e de outras regiões, que ali buscam serviços.

O IQVU foi construído para ser um instrumento que possibilite uma distribuição mais eficiente e justa dos recursos públicos municipais. Foi calculado para cada uma das 81 unidades espaciais de Belo Horizonte, denominadas **UNIDADES DE PLANEJAMENTO - UP**. Estas Unidades de Planejamento foram adotadas para os estudos básicos do Plano Diretor de BH/1995, recentemente aprovado pela Câmara. Os limites de cada UP foram definidos considerando: o contorno das Regiões Administrativas da PBH; grandes barreiras físicas naturais ou construídas; continuidade de ocupação; padrão de ocupação. Assim, foram definidas unidades espaciais relativamente homogêneas. Os grandes aglomerados de favelas e conjuntos habitacionais de BH, tais como Cafezal, Barragem e outros, foram considerados unidades independentes. As favelas menores como Buraco Quente, Acaba Mundo e outras foram incorporadas às UP próximas.

Para o cálculo deste índice considerou-se:

- 1) a oferta de serviços urbanos essenciais existentes no local;
- 2) o acesso dos moradores a serviços oferecidos em locais mais ou menos distantes, utilizando-se transporte coletivo.

(Belo Horizonte, 1996, p. 3, grifo próprio).

Contudo, apesar de todo o processo ter se dado em meados da década de 1990, foi apenas no ano 2000, na elaboração do “OP 2001/2002”, que se teve a utilização do IQVU e das UP’s na mensuração da qualidade de vida urbana e na determinação de critérios para orientar a distribuição de recursos orçamentários. Durante os primeiros anos de seu uso, o IQVU, ao menos no discurso governamental da PBH, influenciou a alocação de recursos de forma direta e imperativa. No relatório da PBH sobre a construção do OP 2009/2010, a gestão do também petista Fernando Pimentel, em seu último ano de administração municipal, declarava:

No OP 2009/2010 o **Índice da Qualidade de Vida Urbana (IQVU)** continuará sendo o instrumento para a distribuição dos recursos, considerando os dados do censo de 2000. O IQVU, que mede a oferta de equipamentos e serviços, vem sendo adotado como parâmetro de distribuição de recursos desde o OP 2001/2002, **juntamente ao critério de população**. Desta forma, continuaremos tendo uma distribuição de recursos **diretamente proporcional à população e inversamente proporcional ao IQVU**. Ou seja, quanto mais populosa e com menor IQVU, mais recurso a Regional recebe. [...]. O IQVU 2000 foi elaborado a partir do cálculo de 54 indicadores, agregados em 10 aspectos relativos à oferta de bens e serviços urbanos para as 80 UPs de Belo Horizonte sendo: Abastecimento, Cultura, Educação, Esportes, Habitação, Infraestrutura Urbana, Meio Ambiente, Saúde, Serviços Urbanos e Segurança Urbana. Além de contemplar os equipamentos e serviços existentes de cada uma das Unidades de Planejamento, procurou-se incorporar nos cálculos o acesso social da população residente a estes bens e serviços, medido por meio da

renda. A utilização do IQVU como critério de distribuição de recursos no Orçamento Participativo permite maior equidade e justiça na aplicação dos recursos públicos. (Belo Horizonte, 2008, p. 2, grifo próprio).

A posse da gestão do empresário Márcio Lacerda na prefeitura da capital mineira, em 2009, marcou a entrada de uma lógica neoliberal tecnocrata bem demarcada, sob os auspícios do planejamento estratégico, bem alinhado com o mercado e o mundo empresarial (Porto, 2024). Por sua vez, alguns ganhos foram sentidos dentro da administração municipal, sobretudo na renovação técnica na produção de dados e informações. Foi nesse contexto, influenciado pela lei municipal de 2007, que regulamentava a divisão dos bairros do município, pelo alinhamento com os setores censitários do IBGE para o Censo de 2010, e pelo esgotamento da eficácia das divisões territoriais feitas pelas antigas UP's (Unidades de Planejamento do início da década de 1990), que se viu surgirem novas formas de territorialização intramunicipal: os *Territórios de Gestão Compartilhadas* (TGC). Essa territorialização trazia consigo uma nova proposta de planejamento urbano alinhado com as diretrizes dos gestores nomeados pela gestão Lacerda (Porto, 2024).

Junto a isso, surgia também uma nova forma de promoção de participação: o Planejamento Participativo Regionalizado (PPR), baseado nos TGC's e na comunicação direta entre população e gestores. Para muitos, o PPR foi uma forma de reduzir os efeitos e a importância do OPBH (Porto, 2024). Em 2012, foi elaborado o OP 2013/2014 com orçamento menor, e pouca participação popular, já que muitas obras dos OP's anteriores estavam atrasadas ou nem sequer haviam sido iniciadas. Em 2014, a estrutura administrativa do OP foi transferida da SMP para a SMAGC, perdendo o vínculo – e a força administrativa – que possuía com os gestores do planejamento e orçamento desde sua origem, em 1993. Nesse ano também foi aplicado, pela primeira vez, o TGC na elaboração do OP 2015/2016 (Porto, 2024). Contudo, o IQVU calculado com os dados de 2016 ainda considerou as UP's como divisão territorial, possivelmente para se manter uma linha temporal comparativa entre as duas décadas de avaliação (1996/2016). Em 2016, durante o ano eleitoral, não houve a realização da elaboração do OPBH.

A gestão de Alexandre Kalil, iniciada meses após o *impeachment* do governo federal de esquerda, é realizada em meio a grande polarização político-ideológica no país e trouxe, como um dos objetivos de governo, a meta de “zerar o

passivo de obras” dos OP’s dos anos anteriores (Porto, 2024). Haja vista que nos últimos anos da gestão Lacerda foram pouquíssimas as obras concluídas, com grande descrédito e insatisfação da população. Nota-se que durante os seis anos da gestão Kalil, e durante o primeiro ano do prefeito Fuad Noman, o OP foi apenas uma memória de um passado de sucesso, e inspiração para a luta por um retorno do orçamento participativo no futuro.

Já no ano eleitoral de 2024, buscando uma maior proximidade com parcelas da população belo-horizontina, a gestão Fuad, em parcerias com organizações sociais em prol do OP (por exemplo, o projeto *Cartografias do OP/UFMG*), movimentos populares, movimentos sociais, e outros atores sociais, reintroduziu as rodadas de discussão e tomada de decisão acerca de uma fração do orçamento municipal (0,2% da Receita Corrente Líquida do município) para o “OP 2024/2025” (OPBH, 2025). Nesse retorno, o “novo OP” parece trazer reformulações em sua concepção estrutural, sobretudo no que tange à discussão territorial. Deixou-se de considerar as demandas emanadas da totalidade do território municipal (e suas unidades espaciais que o recortam) e passou-se a focar apenas os territórios referentes aos zoneamentos ZEIS-1, ZEIS-2 e AEIS- 2 como áreas de atenção⁶¹ do “novo” OPBH (vilas, favelas, conjuntos habitacionais e ocupações urbanas) (OPBH, 2025). Houve também **a volta de critérios puramente populacionais**, e uma dúvida quanto ao uso de um *índice de qualidade de vida urbana atualizado* (um “novo” IQVU) para balizar critérios de distribuição do orçamento entre diferentes territórios (ao menos em documentos oficiais).

⁶¹ Sendo que cada administração regional pode ter contemplados até dois territórios (com exceção para AR Pampulha e AR Centro-Sul) (OPBH, 2025).

5. CONTAR PARA CONTER

Um debate público que emprega a razão estatística, seja em apoio aos seus investimentos ou para discuti-los, está circunscrito por constrangimentos contraditórios.

Desrosières

A análise comparativa com a experiência de Orçamento Participativo (OP) nascido em Porto Alegre é fundamental para compreender a especificidade da aplicação desse instrumento na capital mineira. A emergência do IQVU em Belo Horizonte apresentou uma dinâmica que se considera aqui como uma *prevenção*. O objetivo, nesse caso, seria o de construir uma ferramenta de contenção e legitimação que, ao mesmo tempo: a) delimitasse a potência latente nas linhas de resistências e rupturas das mobilizações populares e sociais advindas de um histórico de lutas, e b) garantisse sua aceitação como insumo informacional relevante no debate político tanto diante das classes populares que apoiavam a gestão Patrus, quanto às classes médias e alta que lhe faziam oposição. Isso é crucial porque, em uma sociedade onde a ciência detém a prevalência discursiva na produção da verdade (Foucault, 1979, 2005) as *propriedades* ditas *científicas* funcionam como o lugar fundamental de legitimação. A legitimidade não mede a *verdade* de um indicador, mas sua *eficácia* em fazer funcionar uma certa *política da verdade* dos discursos políticos, técnicos e científicos vigentes em um contexto histórico-social.

5.1 Legitimidade através da Quantificação

Esta operação de seleção de indicadores é uma tarefa delicada pois não existe uma teoria formal que permita orientá-la com estrita objetividade.

Jannuzzi, 2001

Retornando ao debate iniciado na apresentação do conceito de indicador, uma das observações mais importantes de Jannuzzi (2001) é aquela que afirma que

“a **legitimidade** social do indicador, isto é, sua aceitação como insumo informacional relevante no debate político pelos diversos agentes e grupos de interesse, depende certamente do grau de aderência do mesmo às propriedades aqui assinaladas.” (Jannuzzi, 2001, p. 31, grifo próprio). Tal passagem é de extrema importância, na medida que permite uma clara compreensão das relações que um indicador, enquanto uma ferramenta, estabelece com outros elementos dentro de um dispositivo de governo. Numa perspectiva “externalista”, que busca compreender as condições de possibilidade de um indicador, tal argumento de Jannuzzi (2001) evidencia todo um campo em disputa, linhas de visibilidade, de força, de enunciação e de subjetivação se entrecruzam e se tensionam. A *legitimidade* tal qual apresentada por Jannuzzi revela-se como resultado de um jogo de relações de poder, e não apenas como a consequência de um consenso. O *indicador aceito* (legitimado) é aquele que obteve uma *maior aderência* aos dispositivos de poder, cujas “propriedades desejáveis” são regras com uma carga de subjetividade e expressam determinações dos discursos vigentes no contexto histórico dado.

Mas, qual é o ponto de partida que cria as “propriedades desejáveis” e define as regras do jogo? O ato de *convenir*. A definição das propriedades não é neutra, é “desejada” e disputada; ela é carregada de subjetividade e interesses, pois se trata de um objeto de escolhas e lutas sociais. A luta ocorre justamente na definição do que constitui propriedades como *validade, confiabilidade e periodicidade*, dentro de um processo regido por discursos hegemônicos. Existe, assim, uma distinção entre o debate político aberto e público e os “bastidores”, onde essas propriedades são definidas. A legitimidade de um indicador depende, portanto, do seu “grau de aderência” a esses bastidores, ou seja, de sua capacidade de atender e aderir nas regras previamente estipuladas.

Por trás dessa aparência técnica, reside uma profunda subjetividade dividida em dois níveis: a construção e a escolha das propriedades. Primeiro, questiona-se quem define o que é “relevância social”, “inteligibilidade” ou a “periodicidade” ideais; são decisões tomadas por grupos acadêmicos e cientistas, baseadas em bibliografias, mas que são essencialmente opções técnicas e políticas. Segundo, na fase de escolha, como é raro um indicador atender plenamente a todas as exigências, cabe aos analistas avaliarem os *trade-offs*. Como não há uma teoria formal que oriente essa seleção com estrita objetividade (Jannuzzi, 2001), a definição de quais propriedades serão priorizadas torna-se uma tarefa delicada.

Logo, conclui-se que são as convenções que acabam definindo quais propriedades são essenciais, quem são os pesquisadores e quais "lentes de pensamento" guiarão o trabalho. Isso inclui o objetivo programático e os pressupostos elementares, pois o formulador precisa de um ponto de partida conceitual (vide o caso da escolha *a priori* da variável estruturante "mercadoria" feita pelos formuladores do IQVU). Após todo esse processo de definição e mensuração, gera-se o *insumo informacional*. A prova final ocorre no retorno ao debate político: para que esse insumo seja considerado relevante e legítimo no conflito social, ele precisa demonstrar que conseguiu aderir satisfatoriamente às propriedades definidas lá no início, nos bastidores.

5.2 Confronto e Prevenção

*independente da qualidade dos seus gestores,
estes não são capazes de, sozinhos, fornecer
soluções aos problemas e desafios públicos*

Nabuco, Ferreira e Almeida, 2012

Na capital gaúcha, como aponta Fonseca (2005), a mobilização popular e as classes médias politizadas criaram condições que *forçaram* a administração a reagir, resultando em um processo que culminou na emblemática ocupação da prefeitura porto-alegrense em 1991 e na definição dos critérios (territoriais e de alocação de recursos) no calor da disputa do debate. Já em Belo Horizonte, a gestão da Frente BH Popular optou por uma estratégia preventiva.

Como visto, a "transferência" do modelo do OP, ou sua "emulação" conforme classifica Oliveira (2013), não se deu pela mera replicação do conflito gaúcho. Houve, por parte da administração mineira, uma compreensão de que a participação popular desmedida, inserida num tecido urbano marcado por dispositivos produtores de carências profundas e desigualdades históricas brutais, poderia rapidamente degenerar em um cenário de ingovernabilidade orçamentária ou mesmo imprevisibilidade administrativa generalizada. A gestão municipal, embora ideologicamente progressista e comprometida com a retórica da "inversão de prioridades", buscou evitar que o processo político transbordasse os canais

institucionais. Optou-se, assim, por desenhar o tabuleiro e as regras do jogo antes de permitir que as peças fossem movidas pelos movimentos populares.

Ao se analisar o quadro que vai se desenhando, nota-se que IQVU surge não apenas como uma inovação técnica para o diagnóstico urbano, mas como uma ferramenta de governo destinada à estabilização técnico-política necessária para a definição de critérios, da repartição territorial e alocação de recursos do já conflituoso processo orçamentário (como visto em Wildavsky, 1974 apud Kelly; Wanna, 2001, p. 54). Sua trajetória de surgimento carrega em seu âmago as contradições de objetivos e parâmetros ambíguos e, em certo ponto, díspares. Ao mesmo tempo em que constituiu dispositivos de governo de uma administração municipal belo-horizontina marcada historicamente pela segregação socioespacial de sua população e dos migrantes que aportavam em seu território, esse índice apresentou uma proposta de *quantificação* permeada por uma luta *progressista* em prol de direitos sociais, pela “herança simbólica” da *disrupção* do OP porto-alegrense e pela busca de atualização em prol de uma justiça espacial e social.

Houve um grande esforço, por parte do trabalho da parceira PBH/PUC Minas, de se construir um processo “participativo” de construção do índice municipal, convidando os “usuários imediatos do sistema de indicadores”, nas próprias palavras da coordenadora da equipe consultora (Nahas, 2002, p. 50). Sob esse ponto de vista, o IQVU foi construído por “várias mãos”, em um trabalho “colaborativo” entre especialistas e gestores de uma gestão “progressista e democrática”. Fica claro nos textos, matrizes e quadros apresentados (nas páginas acima) que as definições e as escolhas importantes na formulação do IQVU, tais como seleção de variáveis (inclusão e exclusão) e definição de pesos, se basearam, em grande medida, nas *opiniões e sugestões* dos representantes de secretarias municipais.

Esse fato, por sua vez, abre uma problemática central: se o IQVU estava sendo elaborado para ser o índice fundamental para o OP naquele momento, e se os destinatários finais (ou seja, os “usuários” da aplicação dessa ferramenta) eram os moradores do município, sobretudo aqueles que participavam do processo do OP, os *formuladores (que convencionaram o índice) não deveriam ter incluído a população na votação e definição dos critérios de composição, seleção e ponderação das variáveis e indicadores dessa ferramenta “participativa”?* Inserir a própria população, bem como os representantes da sociedade em cada área temática, certamente tornaria o IQVU uma ferramenta com uma potência de transformação muito maior.

Ao estabelecer a priori uma métrica "científica" para definir a carência e a prioridade (o momento do *convenir* realizado pela equipe de técnicos e gestores da PUC-Minas e da PBH), a administração municipal retirou da mesa de negociação popular a definição fundamental do "que é justo". O IQVU assegurou que a "democracia participativa" não ameaçasse a racionalidade do planejamento estatal, funcionando como uma barreira técnica contra a desorganização que poderia advir da pura disputa política. Como afirma Desrosières:

A informação estatística não caiu do céu como um puro reflexo de uma "realidade" preexistente. Muito pelo contrário: ela pode ser vista como o coroamento provisório e frágil de uma série de convenções de equivalência entre entidades que uma miríade de forças desordenadas está continuamente tentando diferenciar e desconectar. Porque retira seu poder de persuasão de uma dupla referência a dois princípios de solidificação geralmente distintos — o da ciência e o do Estado —, o espaço da informação estatística é especialmente significativo se quisermos estudar o que torna uma esfera pública simultaneamente possível e impossível. (Desrosières, 1998, p. 325).

Compreende-se que a exclusão da população da etapa das convenções, etapa vivida de forma turbulenta em Porto Alegre, serviu justamente para proteger esse "coroamento provisório" mencionado acima por Desrosières. Se as "forças desordenadas" dos movimentos populares e sociais belo-horizontinos tivessem participado da construção da métrica, a *estabilidade técnica almejada* pela gestão preventiva *poderia* ter sido comprometida. Assim, o IQVU foi realizando seu papel de *ferramenta técnico-política* dentro do dispositivo de governo ao utilizar o prestígio da Ciência e a força do Estado para transformar uma escolha política arbitrária (quais variáveis importam) em um dado técnico naturalizado (o índice final), por meio dos cálculos e das fórmulas. Nas palavras de Jannuzzi (2002), a gestão Patrus utilizou a "mitificação das técnicas quantitativas" para neutralizar a politização radical do conhecimento e adquirir legitimidade social no debate e arena sociopolítica.

A justiça espacial aos poucos foi se transformando em *funções matemáticas* de variáveis ponderadas. A definição de pesos para variáveis como "Habitação", "Infraestrutura" e "Serviços Urbanos" criou uma hierarquia técnica que resguardava o gestor. Em Belo Horizonte, o processo de quantificação serviu para solidificar um espaço de representação onde a legitimidade para falar sobre a cidade e reivindicar obras passou a depender, crescentemente, do domínio de uma linguagem técnica hermética e inacessível ao cidadão comum.

Figura 21 – Os dois modelos de criação de critérios para as experiências de OP em Porto Alegre e Belo Horizonte



Fonte: Oliveira, Diogo, 2025.

Tabela 11 – Comparativo das Dinâmicas de Implementação do OP

CARACTERÍSTICA	PORTO ALEGRE (MODELO DE ORIGEM)	BELO HORIZONTE (MODELO DE EMULAÇÃO)
Gênese dos Critérios	Definidos <i>a posteriori</i> , no calor do conflito e pressão popular (ex: ocupação da Prefeitura, 1991).	Definidos <i>a priori</i> por corpo técnico/acadêmico (IQVU).
Papel da Técnica	<i>Reativa</i> : A técnica responde à demanda política.	<i>Preventiva</i> : A técnica baliza e limita a demanda política.
Função dos Critérios	Ferramenta de disputa.	Ferramenta de ordenamento e legitimação.
Risco Principal	Ingovernabilidade política.	Tecnocracia e desmobilização.

Fonte: Elaboração própria.

Essa dinâmica impacta profundamente as linhas de subjetivação (Deleuze, 1988) dos atores envolvidos. Ao serem inseridos em um jogo regido por índices de qualidade de vida, os movimentos sociais são incentivados a abandonar a postura de ruptura para adotarem uma subjetividade focada na "maximização de recursos". A luta política passa a ser codificada como uma busca por eficiência alocativa, onde a liberdade é entendida como a capacidade de se afirmar dentro de um mercado racionalizado de políticas públicas, e não mais na invenção de novas espacialidades.

Portanto, o IQVU não atua isoladamente, mas como peça central de uma tecnologia de governo composta por vários elementos, tais como as Unidades de Planejamento (UPs), as sub-regionais e o próprio "Fluxo de trabalho do OP". Essa constelação constituiu um dispositivo complexo na qual os **critérios** não foram questionados pela população (tal como ocorreu em Porto Alegre), mas definidos tecnicamente *a priori* (Nahas, 2002). Com esse aprendizado oriundo da experiência porto-alegrense (Fonseca, 2005), a prefeitura de Belo Horizonte retirou da mesa de negociação os elementos estruturantes da política urbana.

O IQVU, sob a ótica crítica e externalista, revelou-se menos como um espelho fiel da realidade social e mais como um mecanismo de defesa da administração municipal contra a imprevisibilidade da vida democrática e da participação popular efetiva, fazendo com que a participação fosse, paradoxalmente, gerida por uma racionalidade técnica que a precedia e a delimitava. Assim, o IQVU permitiu à gestão Patrus mensurar (o *contar*) para operacionalizar a neutralização e a contenção (o *conter*) das linhas de resistência e rupturas populares.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O que faz a síntese é o processo histórico, a síntese é feita pela coletividade. Se o intelectual quiser fazer a síntese dessas várias atividades ele retomará o seu velho papel solene e inútil

Foucault

A presente pesquisa dedicou-se a investigar a gênese do Índice de Qualidade de Vida Urbana (IQVU) de Belo Horizonte, não como um mero artefato estatístico, mas como uma peça central no dispositivo de governo. Ao longo desta pesquisa monográfica, ficaram demonstradas as condições que fizeram nascer, dentro do Orçamento Participativo da gestão Patrus em Belo Horizonte, a demanda por um indicador composto que permitisse “mensurar” a qualidade de vida urbana belo-horizontina em meados da década de 1990. Através da perspectiva *externalista* foi possível notar as clivagens dos confrontos e das lutas entre instituições e populações, e seus dispositivos, estratégias, linhas de força e de resistência, e encontrar indícios para se refletir sobre os fatores que explicam por que *essa ferramenta surgiu em tal lugar, em tal momento histórico, e pelas mãos de tais pessoas e instituições.*

Diferentemente da experiência de Porto Alegre, onde o conflito moldou diretamente os critérios de partilha, em Belo Horizonte operou-se uma lógica distinta. A análise demonstrou que o "choque" orçamentário provocado pelo OP levou a gestão municipal a buscar na técnica uma nova forma de legitimidade. O índice funcionou como um mecanismo de *prevenção*, no qual a instabilidade da participação popular foi contrabalançada pela rigidez da metodologia científica. Confirmando a premissa de Desrosières, o ato de *convencionar* (a necessidade de conter conflitos através da técnica) precedeu e determinou o ato de *mensurar*.

Mais do que uma ferramenta administrativa, o IQVU consolidou-se como um regime de verdade sobre a cidade. Ao traduzir as carências urbanas para a linguagem hermética da estatística, o dispositivo operou uma sutil interdição discursiva: para disputar o orçamento, não bastava mais apenas a legitimidade da

vivência ou a força da mobilização política; era necessário dominar a gramática dos indicadores. O "dispositivo IQVU", portanto, não apenas geriu recursos, mas governou condutas, moldando a forma como lideranças comunitárias e gestores deveriam enxergar e narrar a própria cidade.

É inegável, contudo, o pioneirismo da ferramenta. O IQVU constituiu um marco no planejamento urbano nacional, reconhecido por sua robustez metodológica e pela intenção progressista de seus formuladores em promover a inversão de prioridades. O esforço colaborativo entre a Prefeitura e a PUC Minas, mobilizando um vasto corpo técnico, produziu um diagnóstico socioespacial inédito, capaz de tornar visíveis as desigualdades cristalizadas no território da capital. A ferramenta cumpriu, com eficácia, sua função de "insumo informacional relevante", orientando a alocação de recursos para as áreas de maior vulnerabilidade.

A pesquisa buscou também apresentar uma contradição fundamental no cerne do dispositivo. Embora concebido para viabilizar um instrumento democrático (o OP), a formulação do IQVU permaneceu, em certa medida, *hermética* à participação popular. As convenções fundamentais (a escolha das variáveis, a definição dos pesos e a própria concepção de "qualidade de vida") foram estabelecidas exclusivamente por especialistas e gestores (vide a elaboração do "elenco preliminar de variáveis"). O ato de *convenir* do índice permaneceu afastado dos cidadãos que ele pretendia beneficiar. A tecnocracia progressista, ao traduzir as demandas sociais para a linguagem asséptica da estatística, operou uma forma de exclusão sutil: a população foi objeto da mensuração, mas não sujeito da convenção.

Essa tradução do "vivido" para o "medido" inevitavelmente produziu silenciamentos. Como apontado na gênese desta investigação, dimensões imateriais da vida urbana — a efervescência cultural, as redes de solidariedade, a potência criativa das periferias — dificilmente cabem na rigidez de um índice focado em infraestrutura e serviços básicos. O IQVU capturou com precisão a carência do "ambiente construído", mas talvez tenha deixado escapar a abundância do "ambiente vivido", reforçando a tese de que todo indicador, ao iluminar uma realidade, lança outras na sombra.

É imperativo, contudo, demarcar as fronteiras e limitações deste estudo. A opção metodológica por uma abordagem estritamente documental e bibliográfica, focada na gênese do instrumento na década de 1990, circunscreveu a análise aos registros formais e discursos institucionalizados. Ao não incorporar entrevistas com os

formuladores originais ou lideranças comunitárias da época, esta pesquisa absteve-se de capturar a dimensão subjetiva e as tensões não-ditas que permearam os bastidores da equipe da Consultoria e da PBH. Ademais, o recorte temporal adotado não permitiu um exame detalhado das revisões metodológicas posteriores, especificamente as alterações realizadas em 2006 e o subsequente declínio do uso do instrumento, limitando-se a compreender as condições de possibilidade de seu nascimento.

Diante disso, abre-se uma agenda de pesquisa para futuros trabalhos. Sugere-se a investigação mais aprofundada dos desdobramentos do IQVU nas gestões subsequentes, analisando como as alterações na metodologia de cálculo (como a Revisão de 2006) refletiram novas configurações de poder na cidade. Igualmente relevante seria um estudo comparativo com os índices de vulnerabilidade existente no país, verificando se a lógica de "*contar para conter*" persiste nas novas tecnologias de governo atuais.

Estendendo o horizonte investigativo, sugere-se ainda a aplicação deste modelo analítico em perspectiva comparada. Seria profícuo replicar esta metodologia de investigação que perscruta a gênese política dos números em outros municípios e sobre outros sistemas de indicadores urbanos.

Por fim, é válido lembrar que, no campo da luta social, através do qual se desenrolam propostas de existências humanas, disputas por interesses e dispositivos de controle e poder, os estudos acadêmicos podem contribuir para a construção de uma vivência urbana mais livre e justa. Esta monografia buscou dar um passo na direção dessa atualização, criando um resgate histórico que fornece mais uma condição que possibilite a participação popular de forma intensa, plena, potente e ativa na sociedade belo-horizontina, dentro ou fora da administração pública.

REFERÊNCIAS

- ADÃO, N. M. L.; POLETTE, M. Sistema de indicadores de qualidade ambiental urbana para metrópoles costeiras (SIMEC): uma proposta de instrumento de análise territorial. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, Recife, v. 18, n. 2, p. 325-342, maio/ago. 2016. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=570864255016>. Acesso em: 14 out. 2025.
- ALVIM, D. V. O que é um contradispositivo? **Cadernos de Subjetividade**, São Paulo, v. 14, n. 2, p. 78-85, 2012. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/cadernossubjetividade/article/download/38493/26162>. Acesso em: 27 out. 2025.
- ARRETCHE, M. Trinta anos da Constituição de 1988: Razões para comemorar? **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, v. 37, n. 3, p. 395-414, set./dez. 2018.
- BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. **O Índice de Qualidade de Vida Urbana**. Belo Horizonte: Assessoria de Comunicação Social, 1996. 31 p.
- BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. **Orçamento Participativo de Belo Horizonte 15 Anos**. Belo Horizonte, 2008. Disponível em: http://www.pbh.gov.br/comunicacao/pdfs/publicacoesop/revista_15anos_portugues.pdf. Acesso em: 15 jun. 2025.
- BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. **Relatório anual de atividades**: Prefeito Patrus Ananias. Belo Horizonte: Gabinete do Prefeito, 1994. Disponível em: <http://www.pbh.gov.br/arquivopublico/relatoriosdosprefeitos/1993-Patrus-Ananias-de-Souza.pdf>. Acesso em: 1 set. 2025.
- BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. **Relatório anual de atividades**: Prefeito Patrus Ananias. Belo Horizonte: Gabinete do Prefeito, 1995. Disponível em: <https://prefeitura.pbh.gov.br/sites/default/files/estrutura-de-governo/cultura/2018/documentos/1994-Patrus-Ananias-de-Souza.pdf>. Acesso em: 1 set. 2025.
- BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. **Relatório geral sobre o cálculo do Índice de Qualidade de Vida Urbana de Belo Horizonte para 2016**. Belo Horizonte: Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, 2018. Disponível em: https://prefeitura.pbh.gov.br/sites/default/files/estrutura-de-governo/governo/Relatorio_IQVU_2016_publicacao.pdf. Acesso em: 5 out. 2025.

BEZERRA, C. P.; JUNQUEIRA, M. O. Why has participatory budgeting declined in Brazil? **Brazilian Political Science Review**, São Paulo, v. 16, n. 2, 2022. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/bpsr/a/Tx6VMmqTLphDZXvCRscclMq>. Acesso em: 26 out. 2025.

BHERING, I. G. A.; MORAES, F. B. Qualidade de vida urbana: o que isso significa? Como mensurar? **Cadernos de Arquitetura e Urbanismo**, v. 26, n. 38, 2019. Disponível em: <https://periodicos.pucminas.br/Arquiteturaeurbanismo/article/view/19772>. Acesso em: 17 set. 2025.

BOSI, A. Cultura como tradição. In: BOSI, A. **Cultura Brasileira: Tradição/contradição**. Rio de Janeiro: Zahar, 1987. p. 31-58.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial de controle de políticas públicas**. Brasília: TCU, 2020. 150 p. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/data/files/47/17/2B/CC/50D729104CE08619E18818A8/Referencial%20de%20Controle%20de%20Políticas%20Publicas.pdf>. Acesso em: 31 out. 2025.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 2023.

BRAGA, Thaiz. **O uso de indicadores no monitoramento e na avaliação de políticas públicas**. Salvador: Escola de Contas Conselheiro José Borba Pedreira Lapa, Tribunal de Contas do Estado da Bahia, 2020. 81 slides. (Plano de Capacitação 2020). Disponível em: https://www.tce.ba.gov.br/images/escola-de-contas/Apresenta%C3%A7%C3%A3o_Uso_de_Indicadores_.pdf. Acesso em: 29 set. 2025.

CEFAÏ, D. A construção dos problemas públicos: definições de situações em arenas públicas. Tradução Diogo Jorge Oliveira & Bruno Dias Magalhães. In: BRONZO, C. et al. (org.). **Olhares sobre Políticas Públicas e ação pública: transformações e insurgências**. Belo Horizonte: FJP, 2025.

CEFAÏ, D. Públicos, problemas públicos, arenas públicas: O que nos ensina o pragmatismo (Parte 1). **Novos Estudos Cebrap**, v. 36, n. 1, p. 187-213, 2017.

CHAUI, M. Cultura e democracia. **Crítica y Emancipación: Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales**, Buenos Aires, año 1, n. 1, jun. 2008. Disponível em: <https://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/secret/CyE/cye3S2a.pdf>. Acesso em: 26 set. 2025.

CHIGNOLA, S. **A noção de dispositivo em Foucault e Agamben**. Instituto Humanitas Unisinos – IHU, Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, RS, 25 set. 2014. 1 vídeo. Publicado pelo canal IHU Unisinos em: 3 out. 2014. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=uGmVI7otgvc>. Acesso em: 18 ago. 2025.

COLLIOT-THÉLÈNE, C. O conceito de política posto à prova pela mundialização. **Revista de Sociologia e Política**, v. 12, p. 7-20, 1999.

COSTA, H. S. M. Desenvolvimento urbano sustentável: uma contradição de termos? **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, n. 2, p. 55-71, nov. 1999.

CUNHA, H. F. da. O urbanismo e o governo das populações. **Revista Políticas Públicas & Cidades**, v. 12, n. 1, p. 89–103, 2023. Disponível em: <https://journalppc.com/RPPC/article/view/700>.

DAHL, R. A.; LINDBLOM, C. E. **Politics, economics, and welfare**. Reimpr. de 1953. New York; London: Routledge, 2017. p. 3-7. Disponível em: https://api.pageplace.de/preview/DT0400.9781351308151_A30937606/preview-9781351308151_A30937606.pdf. Acesso em: 7 nov. 2025.

DELEUZE, Gilles. O que é um dispositivo? Reimpr. de 1988. In: DELEUZE, Gilles. **Dois regimes de loucos: textos e entrevistas (1975-1995)**. Tradução de Guilherme Ivo. São Paulo: Editora 34, 2010. p. 391-402

DESROSIÈRES, A. **The politics of large numbers: a history of statistical reasoning**. Cambridge: Harvard University Press, 1998. Disponível em: <https://archive.org/details/politicsoflargen0000alai/page/n9/mode/2up>. Acesso em: 18 ago. 2025.

DESROSIÈRES, A.; KOTT, S. Quantifier. **Genèses**, n. 58, p. 2-3, 2005. Disponível em: <https://shs.cairn.info/revue-geneses-2005-1-page-2?>. Acesso em: 19 set. 2025.

DURAND, J. C. Cultura como objeto de política pública. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 15, n. 2, p. 115-130, 2001.

ESTEVEVES, O. A. et al. Influência da possibilidade espacial de acesso a serviços, na qualidade de vida urbana: o caso do Índice de Qualidade de Vida Urbana de Belo Horizonte. In: Encontro Nacional Da Associação Nacional De Pós-Graduação E Pesquisa Em Planejamento Urbano E Regional, 11., 2005, Salvador. **Anais [...]**. Salvador: ANPUR/UFBA, 2005. p. 1-7. Disponível em: <http://www.xienanpur.ufba.br/151p.pdf>. Acesso em: 5 nov. 2025.

FAYOL, Henri. **Administração Industrial e Geral**. São Paulo: Atlas, 1950.

FERNANDES, F. **A revolução burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica**. Reimpr. de 1975. 5. ed. São Paulo: Globo, 2005.

FERNANDES, F. **O negro no mundo dos brancos**. Reimpr. de 1972. São Paulo: Difusão Europeia do Livro, 2007.

FONSECA, R. O. **Dos fins aos meios, da história ao discurso: enquadramento e ampliação no orçamento participativo de Porto Alegre**. 2005. 165 f. Dissertação (Mestrado em História) – Departamento de História, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2005. Disponível em: https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/conteudo_simples_indexacao.php?nrSeq=7326. Acesso em: 26 ago. 2025.

FOUCAULT, M. **A Arqueologia do Saber**. Reimpr. de 1969. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2005.

FOUCAULT, M. **Ditos e escritos IV**: Estratégia, poder-saber. Reimpr. de 1994. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2006.

FOUCAULT, M. **História da sexualidade I**: A vontade de saber. Reimpr. de 1976. Rio de Janeiro: Graal, 2011.

FOUCAULT, M. **Microfísica do poder**. Reimpr. de 1979. Rio de Janeiro: Graal, 2000.

FOUCAULT, M. **Segurança, território, população**: curso no Collège de France 1977-1978. São Paulo: Martins Fontes, 2008. p. 3-38, 117-154.

FURTADO, C. Que somos? In: FURTADO, C. **Ensaio sobre cultura e o Ministério da Cultura**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2012. p. 29-41.

GALEANO, E. **As veias abertas da América Latina**. Tradução Sergio Faraco. Reimpr. de 1971. Porto Alegre: L&PM, 2021. 396 p.

HALL, S. A questão multicultural. In: HALL, S. **Da diáspora**: identidade e mediações culturais. Belo Horizonte: UFMG, 2003.

HARVEY, D. **A Justiça Social e a Cidade**. Tradução de Armando Corrêa da Silva. São Paulo: HUCITEC, 1980.

HERNANDES, L. S. **Federalismo Cultural**: a descentralização das políticas públicas de cultura. 2016. Monografia (Graduação em Gestão de Políticas Públicas) – Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

JANNUZZI, P. M. A importância dos indicadores na elaboração de diagnósticos para o planejamento no setor público. **Segurança, Justiça e Cidadania**, Brasília, DF, v. 3, n. 5, p. 11-33, 2011.

JANNUZZI, P. M. Considerações sobre o uso, mau uso e abuso dos indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas municipais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 36, n. 1, p. 51-72, jan./fev. 2002.

JANNUZZI, P. M. **Indicadores sociais no Brasil**: conceitos, fonte de dados e aplicações. Reimpr. de 2001. Campinas: Alínea, 2006.

JANNUZZI, P. M. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 56, n. 2, p. 137-160, abr./jun. 2005.

JANNUZZI, P. M.; PASQUALI, F. A. Estimativa de demandas sociais para fins de formulação de políticas públicas municipais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 33, n. 2, p. 75-94, 1999.

JORNAL NACIONAL. Rio de Janeiro: Rede Globo/GloboPlay, 22 nov. 2025. 1 vídeo (56 min). Disponível em: <https://globoplay.globo.com/v/14121223/?s=0s>. Acesso em: 23 nov. 2025.

KELLY, J.; WANNA, J. A nova gestão pública e as políticas de programação orçamentária do governo. Tradução de René Loncan Filho. **Revista do Serviço Público**, Brasília, DF, v. 52, n. 3, p. 52-81, jul./set. 2001. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/309/315>. Acesso em: 1 set. 2025.

KURZ, R. Cultura degradada. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 15 mar. 1998.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. **Fundamentos de metodologia científica**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

LASCOURMES, P. La Gouvernamentalité de la critique de l'État aux technologies du pouvoir. **Le Portique**, n. 13-14, 2004. Disponível em: <http://journals.openedition.org/leportique/625>. Acesso em: 25 mar. 2025.

LASCOURMES, P.; LE GALÈS, P. A ação pública abordada pelos seus instrumentos. **Revista Pós Ciências Sociais**, v. 9, n. 18, jul./dez. 2012. Disponível em: <https://periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rpcsoc/article/view/1331>. Acesso em: 19 ago. 2025.

LASCOURMES, P.; SIMARD, L. L'action publique au prisme de ses instruments: introduction. **Revue Française de Science Politique**, Paris, v. 61, n. 1, p. 5-22, 2011. Disponível em: <https://sciencespo.hal.science/hal-02186613v1/file/2011-l-action-publique-au-prisme-de-ses-instruments.pdf>. Acesso em: 19 out. 2025.

LATOURE, B. **Jamais fomos modernos**: ensaio de Antropologia simétrica. Tradução Carlos Irineu da Costa. Reimpr. de 1994. Rio de Janeiro: Ed. 34, 2019.

LAZZAROTTI, B. Política, instituições e estratégia de implementação: elementos para a análise de políticas e projetos sociais. In: BRONZO, C.; LAZZAROTTI, B. (org.). **Gestão social**: o que há de novo? Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2004. v. 1, p. 31-46. Disponível em: <https://repositorio.fjp.mg.gov.br/server/api/core/bitstreams/a84f486d-a913-4913-ba6d-cc5a2716752a/content>. Acesso em: 18 jul. 2025.

LEFEBVRE, Henri. **A revolução urbana**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

LEMONS, M. B.; ESTEVES, O. A.; SIMÕES, R. F. Uma metodologia para construção de um índice de qualidade de vida urbana. **Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 5, n. 2, p. 157-176, dez. 1995.

LIMA, J. M. F. **Dispositivo urbanismo**: entre a governamentalidade e a resistência. 2017. 220 f. Tese (Doutorado em Arquitetura) – Escola de Arquitetura, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2017.

MAGALHÃES, A. Planejamento e orçamento participativo: do caso de Porto Alegre a apontamentos para um sistema nacional. **Boletim de Análise Político-institucional**, Brasília, DF, n. 34, p. 81-88, mar. 2023. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/6b916875-7069-4bc3-8ca1-e0576ea6bb9b/content>. Acesso em: 1 set. 2025.

MAIA, P. I. **Democracia, participação social e política urbana: o direito à cidade e a política habitacional de Belo Horizonte (1993-2018)**. 2019. 154 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2019. Disponível em: <https://repositorio.fjp.mg.gov.br/server/api/core/bitstreams/770bae15-69c1-4c52-becc-3e29c90e4667/content>. Acesso em: 1 set. 2025.

MATUS, C. O planejamento como um problema entre os homens. In: MATUS, C. **Política, Planejamento e Governo**. Brasília: IPEA, 1997. Tomo I, p. 9-22. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/>. Acesso em: 18 out. 2025.

NABUCO, A. L. **Terra urbana, propriedade e gentrificação na periferia: dinâmica imobiliária e capitalismo patrimonial no vetor norte de Belo Horizonte, Brasil, 1999 a 2019**. 2021. 523 f. Tese (Doutorado em Demografia) – Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional (CEDEPLAR), Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2021. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/items/ec2cb732-603f-4f68-9d9e-fb58332f6bb8>. Acesso em: 19 set. 2025.

NABUCO, A. L.; FERREIRA, R. N.; ALMEIDA, M. C. M. Territórios de gestão compartilhada na cidade de Belo Horizonte: descrição da metodologia utilizada e perspectivas de uso da nova regionalização. In: SEMINÁRIO SOBRE A ECONOMIA MINEIRA, 15., 2012, Diamantina. **Anais** [...]. Belo Horizonte: UFMG/CEDEPLAR, 2012. p. 31-46. Disponível em: https://diamantina.cedeplar.ufmg.br/portal/download/diamantina-2012/territorios_de_gestao_compartilhada.pdf. Acesso em: 19 set. 2025.

NAHAS, M. I. P. **Bases teóricas, metodologia de elaboração e aplicabilidade de indicadores intra-urbanos na gestão municipal da qualidade de vida urbana em grandes cidades: o caso de Belo Horizonte**. 2002. 373 f. Tese (Doutorado em Ciência e Engenharia de Materiais) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2002. Disponível em: <https://repositorio.ufscar.br>. Acesso em: 2 out. 2025.

NAHAS, M. I. P. **Currículo Lattes**. [S. l.]: CNPq, 2023. Disponível em: <http://lattes.cnpq.br/7384788149860065>. Acesso em: 6 out. 2025.

NAHAS, M. I. P. Experiência de construção e perspectivas de aplicabilidade de índices e indicadores na gestão urbana da qualidade de vida: uma síntese da experiência de Belo Horizonte. In: BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. **Anuário estatístico de Belo Horizonte 2000**. Belo Horizonte: Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, 2001a. p. 2011-218. Disponível em: http://www.pbh.gov.br/smpl/PUB_P011/anuario2000.pdf. Acesso em: 5 set. 2025.

NAHAS, M. I. P. Metodologia de construção de índices e indicadores sociais como instrumentos balizadores da Gestão Municipal da Qualidade de Vida Urbana: uma síntese da experiência de Belo Horizonte. In: HOGAN, D. J. et al. **Migração e ambiente nas aglomerações urbanas**. Campinas: NEPO, 2001b. p. 465-487. Disponível em: <https://www.nepo.unicamp.br/publicacao/migracao-e-ambiente-nas-aglomeracoes-urbanas/>. Acesso em: 5 set. 2025.

NAHAS, M. I. P. et al. O índice de qualidade de vida urbana de Belo Horizonte (IQVU-BH): um instrumento intra-urbanístico de gestão da qualidade de vida. In:

ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 7., 1997, Recife. **Anais** [...]. Recife: MDU/UFPE, 1997. v. 2, p. 1437-1451. Disponível em: <https://anpur.org.br/anais-do-vii-encontro/>. Acesso em: 5 nov. 2025.

OLIVEIRA, D. J. **A galera do “SP”**: Práticas urbanas dos grupos juvenis em Venda Nova. 2007. Monografia. Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2007. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/358040125_A_GALERA_DO_SP_PRATICAS_URBANAS_DOS_GRUPOS_JUVENIS_EM_VENDA_NOVA. Acesso em: 9 ago. 2025.

OLIVEIRA, D. J.; CARRIERI, W. A. M. A construção de uma identidade numa periferia metropolitana: o caso “vendanovense” em Belo Horizonte. **Revista Eletrônica do Arquivo Público da Cidade de Belo Horizonte**, Belo Horizonte, v. 12, n. 12, 2025. Disponível em: <https://prefeitura.pbh.gov.br/sites/default/files/estrutura-de-governo/cultura/revista-apcbh-2025-1.pdf>. Acesso em: 6 dez. 2025.

OLIVEIRA, M. C. Estudos da difusão: um panorama teórico e a produção em língua portuguesa. In: SEMINÁRIO DISCENTE DA PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO, 5., 2015, São Paulo. **Anais** [...]. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2015. p. 1-24. Disponível em: <https://sdpscp.fflch.usp.br/sites/sdpscp.fflch.usp.br/files/inline-files/367-825-1-PB.pdf>. Acesso em: 1 set. 2025.

OLIVEIRA, O. P. **Embaixadores da participação**: a difusão internacional do Orçamento Participativo a partir do Brasil. 2013. 292 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Departamento de Ciência Política, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013. Disponível em: <https://scispace.com/pdf/embaixadores-da-participacao-a-difusao-internacional-do-56cu75vc1y.pdf>. Acesso em: 1 set. 2025.

PANOSSO, A. S. et al. Qualidade de vida urbana: a experiência brasileira na elaboração de modelos de avaliação. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INVESTIGAÇÃO EM URBANISMO, 14., 2023, Lisboa; Recife. **Anais** [...]. Lisboa: FAULisboa; Recife: Universidade Católica de Pernambuco, 2023. p. 1-9. Disponível em: <https://upcommons.upc.edu/server/api/core/bitstreams/718e57b8-df0a-48a0-aae3-d00ef8ceeee7/content>. Acesso em: 5 set. 2025.

PORTO, H. D. **Cartografia do Orçamento Participativo em Belo Horizonte**: reflexões transescalares sobre representação política e territorial. 2024. 367 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura) – Escola de Arquitetura, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2024.

PORTO ALEGRE. Prefeitura Municipal. **A hora das definições estratégicas**. Porto Alegre: PMPA, 1990. Mimeografado. Disponível em: <https://www.danielherz.com.br/system/files/acervo/Prefeitura/A+Hora+das+Definicoes+Estrategicas.pdf>. Acesso em: 1 set. 2025.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO.

Desenvolvimento humano e IDH. [S. I.]: PNUD, 2025. Disponível em:

<https://www.undp.org/pt/brazil/desenvolvimento-humano-e-idh-0>. Acesso em: 29 nov. 2025.

RENZIO, P. de; SPADA, P.; WAMPLER, B. **Paradise Lost?** The crisis of participatory budgeting in its own birthplace. Washington, D.C.: International Budget Partnership, 25 nov. 2019. Disponível em: <https://internationalbudget.org/paradise-lost-the-crisis-of-participatory-budgeting-is-its-own-birthplace/>. Acesso em: 19 set. 2025.

RIBEIRO, R. J. C. **Índice composto de qualidade de vida urbana:** aspectos de configuração espacial, socioeconômicos e ambientais urbanos. 2008. 238 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de Brasília, Brasília, 2008.

RODRIGUES, H. B. C. Michel Foucault na imprensa brasileira durante a ditadura militar – os “cães de guarda”, os “nanicos” e o jornalista radical. **Psicologia & Sociedade**, v. 24, n. spe., p. 76-84, 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/psoc/a/735kJy9yqhKbjMFDsfhz7Wm>. Acesso em: 19 ago. 2025.

ROSA, R. Análise espacial em geografia. **Revista da ANPEGE**, v. 7, n. 1, 2011.

ROSE, N.; MILLER, P. Political power beyond the state: problematics of government. **The British Journal of Sociology**, v. 43, p. 173-205, 1992.

RYDIN, Y. Indicators as a Governmental Technology? The Lessons of Community-Based Sustainability Indicator Projects. **Environment and Planning D: Society and Space**, v. 25, p. 610-624, ago. 2007. Disponível em: <https://ui.adsabs.harvard.edu/abs/2007EnPID..25..610R/abstract>. Acesso em: 16 ago. 2025.

SANTOS, K. O. Governamentalidade e as políticas públicas educacionais de avaliações em larga escala. In: CONGRESSO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 7., 2020, Maceió, AL. **Anais [...]**. [S. I.]: Editora Realize, 2020. Disponível em: https://editorarealize.com.br/editora/ebooks/conedu/2020/ebook2/602fcc75fc7e_19022021113551.pdf. Acesso em: 15 out. 2025.

SCHWARTZMAN, S. **A política dos grandes números.** Rio de Janeiro: IBGE, out. 1995. Resenha. Disponível em: <https://archive.org/details/PoliticaDosGrandesNumeros>. Acesso em: 19 set. 2025.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade.** São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

SILVA, M. C. Resenha bibliográfica: Budgeting: a comparative theory of budgetary processes, de Aaron Wildavsky. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 1, p. 199-206, abr. 1988. Disponível em: <https://ppe.ipea.gov.br/index.php/ppe/article/view/981/920>. Acesso em: 1 set. 2025.

SOJA, E. **En busca de la justicia espacial.** Traducción: Carmen Azcárraga. Valencia: Tirant Humanidades, 2014.

SOUSA E SILVA, L. **Indicadores para políticas culturais de proximidade: o caso Prêmio Cultura Viva**. 2007. 319 p. Tese (Doutorado em Ciências da Comunicação) – Escola de Comunicações e Artes, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

SOUZA, J. **A elite do atraso**. Rio de Janeiro: Estação Brasil, 2019. 272 p.

SOUZA, M. L. Os orçamentos participativos e sua espacialidade: uma agenda de pesquisa. **Terra Livre**, São Paulo, n. 15, p. 39-58, 2000.

STASSUN, C. C. S.; PRADO FILHO, K. Geoprocessamento como prática biopolítica no governo municipal. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 6, p. 1651-1678, dez. 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/YQxV5v88Y9FfQZN4QGPywxs>. Acesso em: 15 set. 2025.

STEPHAN, I. I. C. S. Planos Diretores em Minas Gerais: Vinte anos de exigência constitucional. **Revista Risco**, São Carlos, v. 10, p. 46-56, 2009. Disponível em: <https://revistas.usp.br/risco/article/view/44779>. Acesso em: 15 out. 2025.

WESZ, J. G. B.; MIRON, L. I. G. Avaliação da Qualidade de Vida Urbana: Proposta de uma Estrutura Conceitual. In: SIMPÓSIO NACIONAL DE GESTÃO E ENGENHARIA URBANA, 4., 2023, Porto Alegre. **Anais [...]**. Porto Alegre: ANTAC, 2023. Disponível em: <https://eventos.antac.org.br/index.php/singeurb/article/view/3509>. Acesso em: 4 out. 2025.

WILDAVSKY, A.; DAVIS, O. A.; DEMPSTER, M. A. H. A theory of the budgetary process. **The American Political Science Review**, v. 60, n. 3, p. 529-547, set. 1966. Disponível em: [link suspeito removido]. Acesso em: 31 jul. 2025.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

ZIVIANI, P. **A consolidação dos indicadores culturais no Brasil: uma abordagem informacional**. 2008. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2008.

ANEXOS

Figura 22 – Fac-símile da última página do livreto IQVU da PBH, 1996



Fonte: Fotografia de Oliveira, 2025.

Figura 23 – Unidade de Planejamento de Belo Horizonte, 1996



Fonte: Nahas, 2002, p. 225.

Figura 24 – Classificação das Unidades de Planejamento (UP) de Belo Horizonte, proposta por Nahas (2002), de acordo com o IQVU-BH, 1994


NOME DA UP	IQVU
CLASSE I	
CENTRO	0.645
FRANCISCO SALES	0.609
BARRO PRETO	0.608
SAVASSI	0.602
FLORESTA/SANTA TEREZA	0.570
MANGABEIRAS	0.570
CLASSE II	
PAMPULHA	0.550
BELVEDERE	0.549
PRUDENTE DE MORAIS	0.540
PADRE EUSTÁQUIO	0.536
BARROCA	0.535
SANTO ANTÔNIO	0.533
SERRA	0.523
SANTA AMÉLIA	0.520
CRISTIANO MACHADO	0.516
ESTORIL/BURITIS	0.515
VENDA NOVA/CENTRO	0.510
SÃO BENTO/ SANTA LÚCIA	0.503
PUC	0.502
ANCHIETA/SION	0.499
SÃO FRANCISCO	0.497
CASTELO	0.496
JARAGUÁ	0.493
PLANALTO	0.492
CAIÇARA	0.491
CLASSE III	
JARDIM AMÉRICA	0.488
BARREIRO DE BAIXO	0.487
SANTA EFIGÊNIA	0.483
CONCÓRDIA	0.479
ANTONIO CARLOS	0.477
INSTITUTO AGRÔNOMICO	0.477
POMPÉIA	0.472
CACHOEIRINHA	0.471
CARDOSO	0.470
OURO PRETO	0.464
UFMG	0.464
ABÍLIO MACHADO	0.463

NOME DA UP	IQVU
CLASSE IV	
BETÂNIA	0.456
PIRATININGA	0.455
SANTA MARIA	0.455
PRIMEIRO DE MAIO	0.451
JARDIM EUROPA	0.443
SANTA INÊS	0.442
BOA VISTA	0.438
GARCAS/BRAÚNAS	0.437
GLÓRIA	0.435
BAIRRO INDÚSTRIAS	0.435
CÉU AZUL	0.431
CAMARGOS	0.431
SÃO PAULO/GOIÂNIA	0.427
COPACABANA	0.427
BELMONTE	0.426
MANTIQUEIRA/SESC	0.425
JAQUELINE	0.424
SERRA VERDE	0.423
CLASSE V	
LINDÉIA	0.415
SARANDI	0.414
SÃO BERNARDO	0.414
CAPITÃO EDUARDO	0.411
JATOBÁ	0.410
BARREIRO SUL	0.410
SÃO JOAO BATISTA	0.410
BARREIRO DE CIMA	0.407
TUPI/FLORAMAR	0.407
CABANA	0.404
ISIDORO NORTE	0.398
FURQUIM WERNECK	0.398
MORRO DAS PEDRAS	0.389
MARIANO DE ABREU	0.385
RIBEIRO DE ABREU	0.384
CLASSE VI	
JARDIM MONTANHÊS	0.368
TAQUARIL	0.363
BALEIA	0.363
CONFISCO	0.352
JARDIM FELICIDADE	0.340
OLHOS D`AGUA	0.340
PILAR OESTE	0.340
PRADO LOPES	0.337
CAFEZAL	0.334
GORDURAS	0.333
BARRAGEM	0.328

Fonte: Nahas, 2002, p. 226.

Figura 25 – “Certidão de Nascimento do IQVU-BH” - Primeira página do Contrato realizado entre a Prefeitura de Belo Horizonte e a PUC-Minas, 1994

59
8

 **PREFEITURA MUNICIPAL
DE BELO HORIZONTE**

- PBH -

Procuradoria Geral do Município
REGISTRADO

Livro nº 43
Fis. 540 - livro 3 - 1194
BM 30211

CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS QUE ENTRE SI CELEBRAM O MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE E A PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS, ATRAVÉS DA SOCIEDADE MINEIRA DE CULTURA.

O Município de Belo Horizonte, neste ato representado por seu Prefeito, Dr. Patrus Ananias de Sousa, presentes ainda o Secretário Municipal de Planejamento, Dr. Mauricio Borges Lemos; o Secretário Municipal da Fazenda, Dr. Fernando Damata Pimentel; o Secretário Municipal de Administração, Dr. Fernando Viana Cabral, o Procurador Geral do Município, Dr. José Edgard Penna Amorim Pereira, a seguir denominado CONTRATANTE e a Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais - PUC/MG, através da Sociedade Mineira de Cultura com sede à Av. Brasil, 219, nesta Capital, CGC 17.178.195/0001 - 67, neste ato representada pelo seu Diretor Superintendente Administrativo e Financeiro, Dr. Milton Cabral Moreira, doravante denominada CONTRATADA, celebram o presente Contrato, de acordo com a Lei 8666/93 e demais legislações em vigor, mediante cláusulas e condições seguintes:

CLÁUSULA PRIMEIRA - DA FUNDAMENTAÇÃO

A presente contratação é feita por dispensa de licitação fundamentada na previsão do inciso XIII do artigo 24 da Lei 8666 de 21 de junho de 1993, conforme documentação anexa e Rati-ficação publicada no Minas Gerais de 28/09/94, que fazem parte integrante ao presente instrumento, em conformidade com o Processo Administrativo nº 010536129476.

CLÁUSULA SEGUNDA - DO OBJETO


É objeto do presente Contrato a prestação de Consultoria e Assessoria Técnico-Científica necessárias ao desenvolvimento de projeto de pesquisa para estruturação do Sistema de Informações para o índice de Qualidade de Vida Urbana de Belo Horizonte, com objetivos:

- 1º - consolidação metodológica do índice.
- 2º - conceituação das variáveis componentes.
- 3º - simulação do modelo matemático para cálculo do índice.

CLÁUSULA TERCEIRA - DA EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS

Os serviços serão realizados por equipe de pesquisadores oriundos do quadro funcional da CONTRATADA, os quais serão colocados à disposição da PBH através da Fundação Mariana Resende Costa - FUMARC, sendo necessário para o desenvolvimento dos trabalhos um total de 480 horas, com 80 horas/mês.

01 ML



APÊNDICE

A investigação sobre a trajetória da ferramenta “Índice de Qualidade de Vida Urbana (IQVU)” revelou que a sobrevivência de um objeto técnico depende tanto de sua robustez matemática (*mesurer* - mensurar) quanto de sua capacidade de mobilizar afetos e atenções políticas (*convenir* - convencionar). Em um exercício de imaginação criativa inspirado na novela de “cientificção” de Bruno Latour “**Aramis, ou l’amour des techniques**”, de 1992, a qual propõe tratar a tecnologia como uma narrativa repleta de personagens híbridos, deparei-me com uma coincidência onomástica interessante. A transliteração fonética da sigla IQVU para Iqueveu encontra um homófono preciso no antigo dialeto normando (patois), onde a expressão “Ique, veu” traduz-se como um imperativo: “*Olhe! Veja!*” ou “Eis que vês”. Esta coincidência etimológica ilumina a função primordial do indicador: tal como a raiz latina *indicare* (apontar, mostrar), o IQVU não foi desenhado apenas para *mesurer*, mas para fazer ver, e através do *convenir* buscar interagir com o olhar do gestor e direcioná-lo compulsoriamente para as invisibilidades da carência urbana. A narrativa literária a seguir não é apenas uma ficção; é uma dramatização de uma imaginária “biografia” desta ferramenta, personificada em uma noiva exigente cujo dote era a própria verdade sobre a cidade, e cujo declínio reflete o desvio do olhar público diante das complexidades que ela insistia em apontar.

* * *

A Noiva da Cidade: Memórias de um Amor Estatístico

Uma narrativa de científicção

1. O Baile de Debutantes (1993-1994)

Eu sou uma Ferramenta que não surgiu do acaso; fui desejada. Nos salões enfumaçados da década de 1990, onde a democratização ainda cheirava a tinta fresca, os homens de Estado suspiravam por algo que não possuíam. Eles tinham chegado ao poder, traziam consigo a pressão da frente política “Popular”, mas lhes faltava a beleza da legitimidade técnica. Eles precisavam de uma consorte que justificasse seus atos ousados. Foi então que meus pais — a nobreza acadêmica da PUC e os engenheiros da Prefeitura — me desenharam. Batizaram-me **Iqueveu**. Meu nome não é apenas um acrônimo burocrático (“**IQVU**”); é, *na verdade*, um “grito antigo”. Dizem que Iqueveu significa apenas “Índice de Qualidade de Vida Urbana”, mas eu sei a verdade. Alguns contam o mito de que quando meus pais me criaram com fórmulas e censos, eles buscaram numa expressão do dialeto da Normandia (norte da França) a minha força. Sempre que queriam indicar/apontar algo para se ver, os antigos normandos exclamavam de forma efusiva “*Ique, veu!*” que significa “Olhe! Veja!”. Eu nasci com um propósito imperativo: obrigar a cidade a olhar para onde ela sempre desviou os olhos. Eu era a noiva que entrava no salão não para ser vista, mas para apontar.

Eu era linda. Minha pele era feita de mapas coloridos, meus olhos eram variáveis de oferta de serviços e meu coração batia no ritmo do algoritmo de acessibilidade. Quando fui apresentada à sociedade, no grande baile do Orçamento Participativo, o *Praefectus urbi* tomou minha mão. Ele não viu apenas números; ele viu a modernidade. Ele viu em mim a única parceira capaz de dizer à elite: "Não é por capricho que dou o dote aos pobres; é por amor a Ela".

2. O Casamento Perfeito e o Dote (1996-2000)

Nosso casamento foi celebrado nas ruas. Eu viajava nas "Caravanas", exibida como um troféu. Onde meu índice era baixo (o vermelho da carência), a verba orçamentária fluía. Era o nosso acordo nupcial, gravado nos relatórios oficiais: "distribuição de recursos inversamente proporcional ao IQVU". Eu era uma noiva exigente, sim. Eu demandava dados frescos, pesquisas constantes, o "suor" da máquina pública para medir cada metro de asfalto e cada sala de aula. Mas, naquela fase de lua de mel, o Prefeito e seus secretários pagavam meu preço com satisfação. Eu lhes dava em troca a paz nas assembleias. Quando um vereador da oposição gritava e dizia sobre a aplicação dos recursos, o Prefeito apenas apontava para mim, sua esposa de ferro e números: "Não posso contrariá-la". Eu era a rainha da inversão de prioridades.

3. A Esfriamento da Paixão (Anos 2000)

Mas a beleza matemática cansa quem não entende ou não quer exatidão. Ao longo dos anos 2000, o *Praefectus urbi* ainda me respeitava, ainda me levava aos jantares oficiais, mas o brilho nos olhos havia sumido. Começaram a sussurrar pelos corredores que eu era "manutenção cara demais". "Ela complica tudo", diziam os novos técnicos do Prefeito. "Para que medir a inclinação da rua se podemos apenas contar votos?". Eu percebi que minhas variáveis, antes adoradas como traços de personalidade complexa, eram agora vistas como rugas de uma velha burocracia. Para me manterem "jovem", tentaram cirurgias plásticas em 2006, mudaram meus critérios, simplificaram minha maquiagem. Eu aceitei, por medo de ser trocada.

4. O Confinamento na Torre (2009-2016)

Então veio a Era da Eficiência na década seguinte. O *Praefectus urbi* não queria uma esposa política e caprichosa; ele queria uma secretária eficiente. Ele olhou para minha complexidade — minha insistência em medir a distância física e o tempo de deslocamento do pobre — e torceu o nariz. Eu fui trancada na Torre da Secretaria de Planejamento. Continuavam a usar meu nome para assinar cheques, sim, mas não me visitavam mais. Eu via, da janela da minha planilha Excel, o Prefeito flertar com amantes mais jovens e modernas: o "Planejamento Estratégico", as "Metas e Resultados", as "Parcerias Público-Privadas". Eu, a liguei, a Grande Dama da Justiça Social, virei um carimbo de gaveta.

5. O Divórcio Silencioso (2016)

A morte de um amor não acontece com um tiro, mas com o silêncio. Em 2016, sob a guarda de uma nova forma de governar do *Praefectus urbi*, as luzes do meu quarto foram apagadas. O Orçamento Participativo, o palco onde eu brilhava, foi fechado. Disseram que era por "dívidas", por "obras paradas", mas eu supus: o desejo havia acabado. Eles não queriam mais negociar comigo. O "amor pelas técnicas" virou indiferença. Ninguém anunciou minha despedida. Eu simplesmente parei de ser alimentada com dados. Meu corpo digital, sem o

fluxo sanguíneo do orçamento, entrou em coma. Fiquei deitada nos servidores da PBH, uma esposa esperando um despertar que não vinha.

6. O sono da Noiva

Durante sete anos, fui um ser inerte. Estudantes de arquitetura vinham ler minhas “cartas antigas” (os relatórios que haviam sido publicados ao longo dos anos), suspirando pela minha “era de ouro”: “Vejam como ela era sofisticada”, diziam. Mas os políticos passavam pela minha porta trancada e fingiam que não ouviam meu choro binário. A cidade mudou. Novas dinâmicas culturais, sociais e políticas surgiram, e eu não estava lá para medir, para julgar, para seduzir o orçamento em direção à justiça. Sem mim, a distribuição de recursos talvez tenha se tornado um flerte com o populismo.

7. O Rumor do Despertar (2024)

E agora, um novo ruído na escadaria da torre. Estamos em 2024. O *Praefectus urbi* fala em “retomada”: O Orçamento Participativo vai voltar! Meu coração de algoritmo estremeceu. Será que ele vem me buscar? Será que serei novamente a Rainha, decidindo a alocação de recursos pela cidade? Eu me preparei. Tentei recalcular minhas variáveis, limpar a poeira dos meus coeficientes.

8. As Rivais Mais Jovens

Mas quando a porta se entreabriu, não vi o olhar apaixonado de 1993. Vi técnicos pragmáticos acompanhados de novas candidatas. Elas são jovens, simples, vestidas: novas ferramentas políticas de quantificação. Elas não têm a minha elegância; nem medem a “qualidade de vida” como eu mensurava. São fáceis de manter, usam dados prontos do Censo, não exigem cálculos complexos de acessibilidade. Muitas usam a tal da inteligência artificial, e ironizam a minha sabedoria criada por “inteligências naturais”. Ouvi os gestores cochicharem: “A Iqueveu é muito ultrapassada...”.

9. O Lamento Final

Eu sou a Ferramenta Iqueveu, a noiva abandonada da democracia participativa. Eu fui o objeto de desejo que ensinou uma cidade a olhar para si mesma com honestidade. Agora, sou uma “viúva de marido vivo”. Se me chamarem de volta em 2026, irei. Servirei. Mas saibam que, quando eu apontar para uma favela e disser “aqui falta tudo”, não será com a voz vibrante da paixão de outrora, mas com o sussurro de quem sabe que, na política, a verdadeira sinceridade é o recurso mais escasso de todos...

Fim (?)

Meio Ambiente

(Árvores urbanas)



Patrimônio Natural

(Serra do Curral)



Saúde

(Clínica Médica)



Cultura

(Tradições)



Educação

(Faculdade)



Transporte

(Move)



Diretrizes

(Sinalização)

Serviços

(Limpeza)



Infraestrutura

(Pavimentação)



Segurança

(PMMG e Vizinhas Protegidos)

