



## **ANÁLISE DA FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: o programa BH cidadania**

### ***ANALYSIS OF PUBLIC POLICY FORMULATION: the bh citizenship program***

Luiz Claudio Almeida Teodoro<sup>1</sup>

#### **RESUMO**

O BH Cidadania é um programa de inclusão social que busca garantir maior resolutividade e acessibilidade dos bens e serviços à população vulnerabilizada. Busca também, segundo o projeto do programa, implementar um modelo de gestão baseado na descentralização, articulação e integração intersetorial, e inverter a lógica setorial e fragmentada de operação dos diversos programas da área social da Prefeitura de Belo Horizonte. Este trabalho tem como objetivo analisar a forma de incorporação dos princípios definidos como norteadores quais sejam: intersetorialidade, territorialidade, descentralização e participação cidadã; estabelecidos pelo Programa BH Cidadania na perspectiva de viabilizar sua meta que é a inclusão social, no desenho do Programa. Isso implica verificar se as ações previstas, pelo BH Cidadania, contemplam os princípios norteadores, focalizando a sua concepção expressa no desenho do Programa. Para tanto, foi realizada uma revisão bibliográfica sobre os princípios norteadores e uma análise documental do BH Cidadania, utilizando relatórios, atas de reuniões e cartilhas.

**Palavras-chave:** Políticas Públicas; Intersetorialidade; Territorialidade; Descentralização; Participação.

#### **ABSTRACT**

The BH Cidadania is a program of social inclusion that seeks to guarantee greater resolution and accessibility of goods and services to the vulnerable population. It also seeks to implement a management model based on decentralization, articulation and intersectoral integration, and to reverse the sectoral and fragmented logic of

---

<sup>1</sup> Professor de Sociologia do Departamento de Ciências Sociais e Filosofia do - Centro Federal de Educação Tecnológica - CEFET MG. **Autor para correspondência.** E-mail<luiz\_teodoro@yahoo.com.br>

operation of the various social programs of the Belo Horizonte City Hall. This paper aims to analyze the incorporation of the principles defined as guiding principles: intersectorality, territoriality, decentralization and citizen participation; Established by the BH Citizenship Program with a view to achieving its goal of social inclusion in the design of the Program. This implies verifying that the actions foreseen, by BH Cidadania, contemplate the guiding principles, focusing on its express conception in the design of the Program. For this, a bibliographic review was carried out on the guiding principles and a documentary analysis of BH Cidadania, using reports, meeting minutes and booklets.

**Keywords:** Public Policy; Intersectorality; Territoriality; Decentralization; Participation.

## INTRODUÇÃO

Existem várias correntes que explicam o *welfare state*<sup>2</sup> e analisam seu desenvolvimento. Segundo Arretche (1996), tem aqueles que defendem que *welfare state* é um desdobramento necessário das mudanças postas em curso pela industrialização da sociedade (Harold Wilensky, Richard Titmuss e T. H. Marshall); outra argumenta que é uma resposta às necessidades do capital, seja para garantir diretamente a acumulação, via capital social, seja para corrigir os efeitos sociais da acumulação de capital, via despesas sociais (Clauss Offe); a corrente que defende que o *welfare state* é resultado de uma ampliação progressiva de direitos: dos civis aos políticos, dos políticos aos sociais (T. H. Marshall); a que infere que é resultado de um acordo entre capital e trabalho organizado, dentro do capitalismo (Ian Gough); a que sustenta que há diferentes tipos de *welfare states*: pois eles são resultado da capacidade de mobilização de poder da classe trabalhadora no interior de diferentes matrizes de poder (Esping-Andersen); e os que abordam como resultado de configurações históricas particulares de estruturas estatais e instituições políticas (autores americanos).

O mais importante para este trabalho, dentro da discussão sobre o *welfare state*, é que os direitos sociais passam a ser o centro da agenda política, estes sendo

---

<sup>2</sup> O Welfare State, ou Estado de Bem Estar Social, pode ser definido, de uma forma geral, segundo Wilensky (1975), como àquele que garante tipos mínimos de renda, alimentação, saúde, habitação, educação, assegurado a todos os cidadãos, não como caridade mas como direito político.

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

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

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

Este artigo tem como objetivo analisar a forma de incorporação dos princípios definidos como norteadores quais sejam: intersetorialidade, territorialidade, descentralização e participação cidadã; estabelecidos pelo Programa BH Cidadania na perspectiva de viabilizar sua meta que é a inclusão social, no desenho do Programa. Isso implica verificar se as ações previstas, pelo BH Cidadania, contemplam os princípios norteadores, focalizando a sua concepção expressa no desenho do Programa. Cabe ressaltar que este trabalho é resultado de reflexões da minha dissertação de mestrado.

No primeiro item do artigo é descrito o desenho do Programa BH Cidadania, em seguida é realizada uma análise dos princípios norteadores (intersectorialidade, territorialidade, descentralização e participação cidadã) e, por fim, apontam-se algumas considerações finais sobre o arranjo institucional do Programa.

## **O programa BH cidadania**

O Programa BH Cidadania, segundo Mourão, Passos e Faria (2011), foi elaborado e implementado no contexto da Reforma Político-Administrativa da Prefeitura de Belo Horizonte, que foi realizada em 2001. A Reforma proposta buscou minimizar problemas identificados na atuação da administração pública municipal, quais sejam: fragmentação das ações governamentais, sobreposição das atividades propostas, desperdício de recursos e a dificuldade de atingir as populações mais vulnerabilizadas. Na sua busca de eficiência, eficácia e efetividade das políticas públicas, a reforma administrativa teve como eixos básicos a descentralização, a intersectorialidade, a participação e a informação.

Incorporando esta tendência de ampliação do conteúdo na construção de políticas públicas, a Prefeitura de Belo Horizonte assume como diretriz a mudança da ótica da assistência social, para que ela deixe de ser encarada como caridade, pois não se reduz a benefícios, mas devendo incluir serviços, programas, projetos (PBH, 2003). O poder público como responsável pela efetivação dos direitos do cidadão teria que ser, ao mesmo tempo, gestor estratégico, fornecedor de recursos, regulador e produtor direto de serviços, além de estimulador da inclusão social na sociedade. Neste sentido foi desenvolvido, em 2002, o Programa BH Cidadania.

O BH Cidadania, segundo seus gestores, é um programa de inclusão social que busca garantir maior resolutividade e acessibilidade dos bens e serviços à população vulnerabilizada (PBH, 2004). Procura também, segundo o projeto do programa, implementar um modelo de gestão baseado na descentralização, articulação e integração intersectorial, e inverter a lógica setorial e fragmentada de operação dos diversos programas da área social da Prefeitura de Belo Horizonte. Possuindo as seguintes diretrizes:

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

Para buscar o seu objetivo de inclusão social, o Programa baseia-se nos seguintes princípios norteadores: **descentralização** que busca aproximar o poder público com o cidadão, respeitando as diferenças e complexidades de cada região; **intersectorialidade** sendo definida como a integração matricial das políticas públicas urbanas e sociais nas fases de formulação, execução e monitoramento, buscando superar a fragmentação das mesmas; **territorialidade** que é o reconhecimento e o respeito pela noção de diversidade das demandas por região de planejamento; e **participação cidadã** que é a ampliação dos mecanismos de inserção da sociedade na formulação, implementação e avaliação das políticas públicas (PBH, 2003).

De acordo com o Programa é possível localizar a vulnerabilidade na cidade e organizar a atuação a partir do território, promovendo o acesso à oferta local de serviços, produzindo aglomeração e maior eficácia das ações, visualizando o território como espaço de vida, valorizando as relações com a comunidade. A partir dessa percepção, optou-se, inicialmente, pela definição de áreas-piloto, nas quais foram iniciados o Programa. São áreas vulneráveis socialmente, localizadas em vilas e favelas, consideradas de risco elevado e muito elevado.<sup>3</sup> Até 2015 foram implantados 34 Núcleos BH Cidadania distribuídos pelas 9 (nove) regionais da cidade de Belo Horizonte.

---

<sup>3</sup> Estas áreas foram caracterizadas a partir do cadastro do Programa BH-Vida (saúde), censo do IBGE de 1996, Índice de Qualidade de Vida (IQVU), Índice de Vulnerabilidade Social (IVS) e os Indicadores de Risco da Saúde (SMSA/1999).

## **Análise dos princípios norteadores do programa BH cidadania**

O Programa BH Cidadania tem como objetivo, de acordo com seu desenho, a inclusão social das famílias residentes nas áreas socialmente críticas definidas para a intervenção e a consolidação de modelos de atuação na área social, a partir dos seus princípios norteadores (intersectorialidade, territorialidade, descentralização e participação cidadã). Para entender como estes princípios se articulam na busca de minimizar a desigualdade social das parcelas mais vulneráveis da população é necessário discutir o conceito de exclusão social.

De acordo com Fontes (1997), o termo exclusão social tornou-se uma espécie de paradigma do final do milênio, aplicado a situações e conjunturas diversas, cuja unidade seria dada por designar contingentes populacionais desnecessários à vida social, ou seja, os “descartáveis”. Algumas mudanças<sup>4</sup> nesse horizonte tradicional de integração social levam a autora a admitir as possibilidades contemporâneas de uma exclusão social por externalidades, isto é, não as que criam desigualdades hierarquizadas, e sim as que estabelecem fronteiras para as quais não há modalidades possíveis ou previstas de inclusão, como separações radicais, em que não existiria um ‘universo comum’: a exclusão por diferença e a exclusão por extermínio.

Assim, pode-se utilizar a síntese desenvolvida por Filgueiras (2004), que a “nova questão social” está relacionada às vulnerabilidades decorrentes das transformações no mundo do trabalho e nos sistemas de proteção social, à desagregação dos princípios organizadores da solidariedade e ao enfraquecimento dos direitos sociais.

De acordo com perspectiva dos técnicos da Prefeitura de Belo Horizonte (RELATÓRIO CONCEITUAL, 2005), o termo exclusão é empregado, na maior parte das vezes, referindo-se às populações com algum tipo de privação, principalmente de trabalho e renda. Para tanto, os conceitos de pobreza, desigualdades e exclusão

---

<sup>4</sup> Essas mudanças seriam o redirecionamento do capitalismo num crescimento restritivo, limitado, dirigido para grupos específicos de consumidores, ampliando a exclusão interna em escala planetária; o recuo do Estado e a perda de controle dos Estados nacionais sobre as redes financeiras internacionais; e, em certas regiões, como na África, o recuo dramático da participação do capital com desindustrialização e a descapitalização acentuadas (Fontes, 1997).

social são inter-relacionados, porém distintos. Na investigação da pobreza e das situações de exclusão em Belo Horizonte, a proposta do Programa é obter uma hierarquização da situação das populações residentes no município, mediante um conceito operacional de pobreza relativa combinada ao de pobreza absoluta. O procedimento torna-se relevante, na visão dos formuladores, na medida em que permite avaliar disparidades intra-urbanas associadas ao nível de bem-estar social e condições de vida da população residente, contribuindo para o conhecimento sistematizado da realidade municipal.

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

A seguir pretende-se analisar o desenho do Programa BH Cidadania salientando a discussão conceitual e as próprias intenções expressas pelo Programa, no que se refere aos seus princípios norteadores, qual sejam: a intersectorialidade, a territorialidade, a descentralização e a participação cidadã.

### **Intersetorialidade**

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

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

abastecimento, assistência social e direitos e cidadania (RELATÓRIO CONCEITUAL, 2005).

Na avaliação do Programa, pode-se perceber que, no primeiro momento, ele defende a articulação matricial das políticas públicas urbanas e sociais, em seguida delimita as ações de inclusão social somente para as políticas sociais. Além das questões de autoestima e reinserção produtiva, as pessoas estão em um contexto territorial onde a infraestrutura básica talvez se torne a primeira demanda imediata da população. Portanto, pode-se chamar atenção desta limitação do Programa de não buscar a integração entre as políticas sociais e urbanas, podendo comprometer o desenho intersetorial proposto e tendendo a criar dificuldades na busca da inclusão social.

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

Partindo destes pressupostos, os formuladores do Programa BH Cidadania apresentam uma concepção de intersetorialidade que busca o envolvimento de várias secretarias desde etapa de definição e planejamento até a execução das ações. Essa integração é construída a partir do modelo de gestão intersetorial proposto pelo Programa. Dessa forma, ao assumir a dimensão de intersetorialidade o Programa busca uma articulação de saberes e experiências no planejamento, realização, monitoramento e avaliação das ações. Estas devem ocorrer a partir de objetivos comuns, que neste caso é a inclusão social.

As atividades intersetoriais do desenho do Programa são divididas por faixa etária, buscando perpassar todo o ciclo de vida, são elas: crianças de 0 (zero) a 5 (cinco) anos e 11 (onze) meses, crianças de 6 (seis) a 14 (quatorze) anos, jovens de

15 (quinze) a 21 (vinte e um) anos, idosos e adultos. O que demonstra uma sinalização mais global baseada em estratégias de atividades multidimensionais.

A leitura das atividades permite apontar que as ações propostas no desenho não possibilitam inferir se articulação proposta ocorre desde a etapa de formulação. Várias das atividades têm a responsabilidade conjunta das secretarias temáticas envolvidas no Programa, outras são mais específicas e ficam por conta de uma determinada área, o que não significa que na operacionalização não haja o envolvimento das demais secretarias. De qualquer forma, o desenho não demonstra se a construção das propostas foi realizada de forma matricial. Algumas ações, inclusive, já existiam no município, anteriormente à implementação do Programa, ocorrendo apenas uma reorientação para a área onde se desenvolve o projeto.

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

Num primeiro momento, na análise das ações intersetoriais sugere-se a ausência de não reconhecimento das especificidades de cada Regional, dado que as atividades propostas são padronizadas para todos os territórios do município. Porém, pode-se apontar que se a Coordenação Regional desempenhar suas atividades previstas possibilita minimizar este problema, já que uma das funções deste grupo de coordenação é avaliar as diretrizes das ações setoriais a partir da

realidade local de cada área piloto, ou seja, adequar as atividades de acordo com o contexto de cada comunidade. Assim, na medida em que as ações são monitoradas pode-se ampliar os projetos propostos que sejam mais adequados a cada realidade local.

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

## **TERRITORIALIDADE**

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

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

De acordo com a lógica do BH Cidadania, a territorialidade é um princípio importante no desenho do Programa. Partindo da ideia de que a inclusão social baseia-se na oferta de serviços e bens públicos a populações mais vulneráveis, o Programa reconhece o espaço como elemento estratégico na formulação de políticas públicas que visem a inclusão social. Tanto que esta noção foi que direcionou a escolha das áreas para implementação do Programa nas Regionais. Cabe salientar que uma das dimensões fundamentais da territorialidade é o reconhecimento das especificidades de cada realidade local. Tanto na formulação das ações da territorialidade, quanto nas atribuições das estruturas colegiadas

intersectoriais, o BH Cidadania atinge esta dimensão. Além disso, percebe-se que o conceito sintetiza as principais dimensões, quais sejam: o território evidencia as desigualdades, a busca da inclusão sócio espacial e o acesso a bens e serviços.

De acordo com os formuladores do BH Cidadania, redefinir exigências para escolha das áreas de expansão do Programa é fundamental uma vez que as demandas são elevadas e a capacidade de atendimento é menor. O Programa adota os seguintes critérios para escolha dos territórios para sua implantação: perfil de exclusão social: as áreas escolhidas serão aquelas com menores Índices de Qualidade de Vida Urbana (IQVU) e maiores Índices de Vulnerabilidade Social (IVS); áreas consolidadas: tempo da ocupação e permanência dos indivíduos, além de não poder ser área de risco geológico; áreas com alguma infraestrutura urbana: “áreas totalmente ou em elevado grau desprovidas de serviços públicos não deverão ser consideradas como elegíveis” (DOCUMENTO DO PROGRAMA, 2003: 32); áreas com disponibilidade de espaços físicos adequados às intervenções do Programa; área que possibilitem a expansão do atendimento dos atuais projetos; território que tenha Plano Global Específico; a mobilização social, ou seja, com a comunidade apresentando certo grau de organização. O Programa BH Cidadania não apresenta qual seria o indicador para medir esta organização.

Um ponto que pode ser questionado é a utilização da exigência de se ter a mobilização social e o Plano Global Específico como pressupostos desejáveis para escolha da área. Partindo da noção que a exclusão social se caracteriza não só pela extrema privação material, mas, principalmente, porque essa privação material desqualifica seu portador, no sentido de que lhe retira a qualidade de cidadão, de sujeito e de ser humano, de portador de desejos, vontades e interesses legítimos que o identificam e diferenciam; uma das características conceituais da territorialidade, como critério para focalização das políticas públicas, é a possibilidade destas estarem próximas dos cidadãos possibilitando captar suas potencialidades e criando espaços para construção de sua identidade, da sua mobilização e organização. Desta forma, a população pode participar efetivamente da formulação, implementação e monitoramento das políticas públicas, favorecendo uma maior eficiência e eficácia das mesmas. Porém, o Plano Global pressupõe uma comunidade organizada, ressaltando que o mesmo só pode ser obtido, em Belo

Horizonte, através do Orçamento Participativo. Assim, fica a questão de como conciliar a baixa autoestima dos indivíduos em situação de vulnerabilidade, que prejudicam sua organização e mobilização, com a exigência do Plano Global.

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

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

A proposta de buscar a inclusão social a partir da disponibilidade de bens e serviços públicos requer a exigência de que as áreas apresentem um mínimo de infraestrutura urbana, pois estes são alguns requisitos necessários para a eficácia e eficiência das ações. Se em uma determinada área não se tem escola ou centro de saúde torna-se problemático desenvolver as ações previstas pelo Programa. Da mesma forma, a questão da disponibilidade de espaços físicos é um pré-requisito,

pois na sua formulação o Programa prevê a construção de espaços para o desenvolvimento de algumas de suas ações<sup>5</sup>. No entanto, este critério tende a ser excludente e não possibilita a utilização de espaços alternativos, como salão de igreja, campos esportivos do entorno, salas disponibilizadas na sede de associações de bairros, dentre outros.

## **DESCENTRALIZAÇÃO**

Para a análise da proposta de descentralização do Programa BH Cidadania é importante retomar a Reforma Administrativa da Prefeitura de Belo Horizonte, realizada em 2000, pois possibilita um melhor entendimento dos seus pressupostos básicos. Segundo os formuladores da reforma (PBH, 2004), a descentralização deve ser compreendida como um projeto político de gestão, condicionado por proposições jurídicas, reorganização de estruturas administrativas, recrutamento e qualificação de recursos humanos e disponibilidade financeira. Assim, a descentralização proposta, na reforma administrativa, busca redefinir a direcionalidade de funcionamento da máquina política e burocrática no sentido de fazê-la funcionar a partir da ponta, onde se dá a interface com o cidadão, de aproximá-la territorialmente dos cidadãos, respeitando a heterogeneidade e complexidade de cada região, suas carências e potencialidades.

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

---

<sup>5</sup> Espaços para hortas comunitárias e escolares, área ao ar livre para o projeto “Se essa Praça Fosse Minha” que visa a convivência familiar e comunitária, “Casa de Brincar” que é o equipamento que oferece atividades lúdicas para às crianças, Centro da Juventude, o CRAS, dentre outros.

conceber as atividades. Enquanto os colegiados regionais e locais se responsabilizam pela implementação.

É importante salientar a posição estratégica que ocupam as Secretarias de Administração Regionais Municipais, não somente na lógica do Programa, mas também na proposta de gestão administrativa da Prefeitura de Belo Horizonte. Para implementar uma gestão de proximidade junto à população no que se refere à construção de políticas públicas, as Administrações Regionais necessitam de autonomia suficiente em relação ao poder central. Como ressalta Santa Rosa (2001), a organização das Secretarias de Administração Regionais Municipais busca garantir a gestão territorializada da prestação de serviços e a equivalência política similar às demais Secretarias de Coordenação Política municipal. A transferência de poder político e institucional para estas instâncias, por meio de aparato técnico, funcional e financeiro próprios, necessários à gestão dos serviços sociais e urbanos, é fator fundamental para maior aproximação das necessidades e à participação dos cidadãos.

### **Participação cidadã**

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

Dentro do escopo teórico do Programa BH Cidadania, o princípio da participação cidadã consiste em ampliar os mecanismos de inserção da sociedade na formulação, implementação e avaliação das políticas públicas (RELATÓRIO CONCEITUAL, 2005). Busca-se, dessa forma, maior transparência dos processos de gestão pública e o estabelecimento de uma nova lógica na definição de prioridades de ação. Seguindo esta concepção é apontada a necessidade de incorporar a comunidade na discussão de todo o processo de construção e implementação das políticas públicas, para inverter a exclusão social. Além disso, a

participação efetiva da população promove o controle social e, conseqüentemente, a solidariedade. Dessa forma, com a participação popular é possível produzir maior eficácia e eficiência das políticas públicas.

Na medida em que o Programa BH Cidadania incorpora a participação popular, destaca-se a importância do público-alvo na discussão das ações. Como salienta o Programa (PBH, 2004), o desenvolvimento dos novos espaços públicos permitem a participação e empoderamento da comunidade local. A introdução do conceito de redes possibilita a implementação do Programa numa via de mão dupla entre Estado e sociedade, isto é, a flexibilização dos aparatos do Estado e no empoderamento da sociedade civil.

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

A etapa de sensibilização e pactuação é realizada através de seminários regionais, reuniões com lideranças locais e treinamento das equipes regionais. Nesses seminários é prevista a participação de todos os órgãos envolvidos direta e indiretamente no Programa, além da presença das equipes de coordenação e técnica dos equipamentos de cada área piloto. A meta é o nivelamento de informações sobre o escopo do Programa, a apresentação e discussão das diretrizes gerais da metodologia sugerida, do fluxo de trabalho, da estrutura de gestão e equipe operacional, e da preparação da entrada no campo. Além disso, a população se organiza, para acompanhar as discussões, por meio do Grupo de Referência.

O objetivo geral do Grupo de Referência é o de constituir coletivamente um diagnóstico da realidade local para, a partir dele, apontar as ações necessárias para resolução dos problemas identificados. Dentro desta lógica o Grupo de Referência possui um papel fundamental, seu funcionamento tende a garantir o controle social e a ampliar as potencialidades de desenvolvimento produtivo e social da comunidade. Na busca de uma nova institucionalidade atribuem-se a cidadãos oriundos de

associações voluntárias alguns papéis próprios de agentes do poder administrativo (P BH, 2003). É o caso do Grupo de Referência, criado, como já foi assinalado, como instância de interlocução e de proposição para a implementação da lógica do BH Cidadania. Além da participação no Grupo de Referência, é prevista a participação de dois representantes da comunidade na Comissão Local do Programa.

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

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

Outra questão a salientar, com relação às lideranças escolhidas, é o risco deste grupo ganhar notoriedade e se isolar da comunidade, não conseguindo focalizar a política pública às necessidades reais da população. Se tornando apenas um balcão de demandas na interlocução entre o poder público e a comunidade, podendo contribuir para criar espaços de clientelismo e não de participação efetiva dos cidadãos.

Além disso, pode-se criar uma atitude negativa na população do entorno, que está fora do Programa, em relação aos moradores da área e, principalmente, certo

distanciamento de outras esferas de participação criadas pelo poder público municipal. Um exemplo claro é a prioridade que os territórios onde está implantado o Programa têm na disputa de políticas públicas no Orçamento Participativo, uma vez que estas áreas detêm um peso maior na escolha das obras, ou seja, o voto de um indivíduo que está contemplado pelo Programa vale mais que daquele que não está inserido. O que pode significar uma falta de estímulo à participação daqueles que entendem que este é um privilégio, ou pior, uma dádiva da Prefeitura.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

As políticas de inclusão são definidas a partir do objetivo geral do Programa que é a busca de garantir maior resolutividade e acessibilidade dos bens e serviços públicos à população. Nesse sentido, o Programa sintetiza seus objetivos específicos a partir da atuação dos seus cinco eixos estratégicos: direito à saúde, direito à educação, inclusão produtiva, transferência de renda e socialidade. Pode-se afirmar que a formulação atende à ideia de agenda integrada para uma ação pública local inclusiva.

As atividades propostas têm como base fundamental os princípios norteadores que são a intersetorialidade, a territorialidade, a descentralização e a participação cidadã. Com relação à intersetorialidade, o Programa defende uma integração matricial das políticas públicas urbanas e sociais tanto na fase de formulação quanto na execução das atividades. Ressaltando que a lógica prevê ações direcionadas para família e não para os indivíduos. Porém, a partir da leitura das ações intersetoriais propostas, questiona-se que várias delas não tiveram uma articulação matricial, na sua formulação. Além disso, aponta-se como limite a ausência de integração das políticas urbanas no Programa.

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

e a coordenação, enquanto os níveis regional e local fazem a execução, construindo uma interação constante entre os órgãos.

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

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

Cabe ressaltar, que apesar dos limites e questionamentos apontados o Programa BH Cidadania apresenta uma formulação bastante coerente com seus objetivos traçados, ou seja, na busca da inclusão social desenvolve-se uma série de mecanismos que atendam todas as principais dimensões da exclusão social. O Programa adota uma nova forma de gestão, redirecionando suas ações para uma

aproximação mais efetiva com a população, além de reconhecer claramente a importância de ações intersetoriais. Da focalização das políticas públicas no território e na descentralização como estratégia para desenvolver ações que visem minimizar as carências das populações mais vulnerabilizadas.

## REFERÊNCIAS

ARRETCHE, M. "Mitos da descentralização. Mais democracia e eficiência nas políticas públicas?" **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. Nº 31, 1996.

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

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

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

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

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

MOURÃO, Marcelo Alves, PASSOS, Aléxia Dutra Balona e FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (Orgs.). **O Programa BH Cidadania: teoria e prática da intersectorialidade**. Belo Horizonte, Únika, 2011.

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

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

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

TEODORO, L. C. A.

Análise da formulação de políticas públicas: o programa BH cidadania

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

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

**SOMARRIBA, Mercês. Participação Popular no Programa BH-Cidadania. Revista Pensar BH/Política Social. Belo Horizonte, SCOMPS/BH, edição especial, 2004.**  
**VEIGA, Laura da e CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira. Abordagens e Desafios de Gestão em Programas Intersectoriais de Combate à Pobreza e à exclusão: As Iniciativas das Cidades Parceiras da Rede URB-AL 10. Belo Horizonte, Documento Final, 2005, (mimeo).**

**WILENSKY, Harold L. The Welfare State and Equality: Structural and Ideological Roots of Public Expenditure. Berkeley: University of California Press, 1975.**

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