

REFLEXÕES SOBRE IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA BH CIDADANIA A PARTIR DE SEUS PRINCÍPIOS NORTEADORES

Luiz Claudio de Almeida Teodoro¹

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 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. Assim, este trabalho tem como objetivo analisar a forma de incorporação e de implementação dos princípios definidos como norteadores quais sejam: intersetorialidade, territorialidade, descentralização e participação cidadã. Para fazer esta análise foi utilizada a Pesquisa Bibliográfica para construção do escopo teórico de referência, além de pesquisa documental (relatórios, atas e publicações institucionais da Prefeitura de Belo Horizonte) para possibilitar o levantamento de dados. Pode-se apontar, como resultado do estudo, que o Programa BH Cidadania é uma política pública inovadora, na medida em que busca articular os princípios norteadores, porém ainda apresenta várias dificuldades e limitadores na consolidação da implementação do Programa. Dessa forma, discutir a implementação de políticas públicas é fundamental para avaliar a eficiência, eficácia e efetividade da formulação da mesma.

PALAVRAS-CHAVES: Implementação, Intersetorialidade, Territorialidade, Descentralização e Participação Cidadã.

ABSTRACT

The BH citizenship is a social inclusion program that seeks to ensure better resolution and accessibility of goods and services to population made vulnerable. It also seeks to implement a management model based on decentralization, intersectoral coordination and integration, and reverse the sectoral and fragmented logic operation of the various programs in the social area of the Municipality of Belo Horizonte. This work aims to analyze the form of incorporation and implementation of defined as guiding principles namely: intersectoral, territoriality, decentralization and citizen participation. To do this analysis we used the bibliographical research to build the theoretical scope of reference, as well as documentary research (reports, minutes and institutional publications of the Municipality of Belo Horizonte) to enable data collection. We can point out, as a result of the study, the BH Citizen Program is an innovative public policy, in that it seeks to articulate the guiding principles, but also presents various difficulties and constraints in implementing the Program of consolidation. Thus, discussing the implementation of public policies is essential to evaluate the efficiency, efficacy and effectiveness of the formulation thereof.

KEYWORDS: Implementation, Intersectorality, Territoriality, Decentralization and Citizen Participation.

INTRODUÇÃO

¹ Professor Adjunto da Faculdade Única de Contagem, Doutorando em Ciências Sociais.

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

Na busca de se ter uma construção analítica e normativa da empíria, no estudo das políticas públicas, foi proposta a noção de ciclo, ou seja: agenda, formulação, implementação e avaliação; além da difusão e da aprendizagem das políticas. É necessário salientar que a realidade não reproduz racionalmente este ciclo, pois a questão de produzir política pública envolve disputas com a ação e interação de atores que buscam seus interesses, gerando os mais diversos conflitos. De qualquer forma a ideia de ciclo das políticas públicas é uma ferramenta importante no desenvolvimento analítico de uma pesquisa.

Dentro desta perspectiva, Faria (2011) destaca o grande aumento da análise das políticas públicas, no Brasil, a partir dos anos 2000. Este argumento, desenvolvido pelo autor, baseia-se no levantamento do aumento do número de produção científica (monografias, dissertações, teses e pesquisas) e no surgimento e ampliação dos cursos de graduação e pós-graduação na área. Apesar desta consolidação das políticas enquanto campo de pesquisa nas ciências (afinal ela tem um caráter multidisciplinar), a análise sobre implementação é ainda muito incipiente. No estudo feito por Faria (2011) surgem dados que corroboram a fragilidade do estudo sobre a implementação; por exemplo, dos 10 programas de pós-graduação que ofertam disciplinas sobre políticas públicas nenhuma tem no seu título, de forma clara, foco na implementação.

Assim, o objetivo desse trabalho foi fazer uma análise do processo de implementação de políticas públicas. A proposta, apesar da pouca bibliografia nesta área, é levantar algumas questões importantes no processo de implantação de uma política pública, neste caso centrado no estudo de caso do BH Cidadania e nos seus princípios norteadores, que é um programa da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte.

Para alcançar a meta proposta, o trabalho está organizado da seguinte forma: primeiro, será feita uma revisão bibliográfica da questão da implementação; depois, será feita uma breve apresentação do Programa BH Cidadania; a seguir, terá uma revisão bibliográfica dos princípios norteadores, quais sejam: intersetorialidade, territorialidade, descentralização e participação cidadã; o quarto item apresenta o processo de implementação destes princípios norteadores na Regional Barreiro²; por fim, serão feitas algumas considerações gerais.

1 A Implementação de Políticas Públicas

² Os dados obtidos foram retirados a partir de uma pesquisa documental feita em relatórios e atas de reuniões, além das publicações institucionais feitas pela Prefeitura de Belo Horizonte.

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

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

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

A implementação define a fase de uma política pública durante a qual criam-se ações e efeitos a partir do marco normativo de intenções (MENY e THOENIG, 1992). As vicissitudes da implementação de programas governamentais têm sido entendidas como uma das dimensões cruciais para a explicação do insucesso dos governos em atingir os objetivos estabelecidos no desenho das políticas públicas. Como salienta Pires (2009), os resultados de uma mesma política implementada em um mesmo local (país, estado, município ou regionais administrativas) pode ser totalmente diferentes, ou seja, os objetivos de uma política pública não são alcançados da mesma forma em todos os espaços. A implementação revela-se como um elo fundamental nas discussões sobre a eficiência e eficácia da ação governamental. Problemas não antecipados que surgem durante a implementação de programas ou políticas podem representar obstáculos, os quais, por sua vez, podem levar às descontinuidades dos programas.

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

Além disso, Costa (2004) afirma que as políticas sociais são, sim, sociais, mas também são políticas. Portanto seu perfil, sua viabilidade e sua implementação são quase sempre conflituosos e indissociáveis dos debates, disputas, negociações e alianças que as viabilizem.

(O conflito) É antes uma característica das sociedades democráticas e pluralistas e inclusive, muitas vezes, contribui para a inovação e para a legitimidade das iniciativas. Esta característica não se impõe apenas sobre as decisões no topo das organizações. Os conflitos tendem a se manifestar de alto a baixo durante a implementação das políticas, programas e projetos e, portanto, a capacidade de lidar com eles, negociar e construir acordos deve ser

uma competência importante a ser levada em conta no recrutamento e na capacitação também dos gestores e técnicos (COSTA, 2004, p. 44).

Nesta mesma linha, Pressman e Wildavsky, citados por Pires (2009), apontam que no processo de implementação de políticas públicas são envolvidos vários fatores, dentre eles: acomodação de interesses conflitantes, múltiplos atores, processos decisórios complicados, entre outros. Além disso, têm-se as barganhas em torno dos recursos públicos; a busca constante de normas que busquem limitar o uso da máquina pública no processo eleitoral caracteriza-se como um bom exemplo deste cenário.

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

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

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

- em primeiro lugar, os formuladores de política – mas também os próprios especialistas e estudiosos - enfrentam grandes limitações cognitivas sobre os fenômenos sobre os quais intervêm. Tais limitações derivam, em última análise, da complexidade dos fenômenos sociais com os quais lidam e das próprias limitações dos conhecimentos das disciplinas sociais sobre a sociedade. Em um nível mais operacional, tais limitações são produto dos constrangimentos de tempo e recursos com que operam os formuladores;
- em segundo lugar, os formuladores de política não controlam nem muito menos tem condições de prever as contingências que podem afetar o *policy environment* no futuro;
- em terceiro lugar, planos ou programas são documentos que delimitam apenas um conjunto limitado de cursos de ação e decisões que os agentes devem seguir ou tomar. Um amplo espaço para o comportamento discricionário dos agentes implementadores está aberto. Frequentemente avaliado de forma negativa pela cultura burocrática dominante, esse espaço é o lugar de práticas inovadoras e criativas;

- em quarto lugar, os formuladores expressam suas preferências individuais ou coletivas através de programas e políticas, cujo conteúdo substantivo pode ser divergente daquele da coletividade. Projetos e programas não podem ser vistos como um projeto ideal e coletivo, mas como experimentação social (BARROS e MELO, 2000, p. 9).

Um ponto a ser destacado por Pires (2009) é o papel desempenhado pelos burocratas que estão “na ponta”, e o poder discricionário destes na implementação das políticas públicas. Esta liberdade para os técnicos que estão na linha de frente podem ser caracterizadas pela escassez de recursos (material e humano), objetivos ambíguos, falta de pactuação dos conceitos básicos da política pública a ser implementada, falta de supervisão, entre outros.

Por consequência, não se pode compreender a implementação de políticas e o desempenho organizacional sem considerar as regras, pressões e situações vivenciadas pelos funcionários de linha de frente (professores, policiais, fiscais, etc.) durante o cotidiano do seu trabalho. (PIRES, 2009, p. 739).

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

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

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

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

2 O Programa BH Cidadania

Incorporando a tendência de ampliação do conteúdo na construção de políticas públicas, a Prefeitura de Belo Horizonte assumiu como diretriz a mudança da ótica da assistência social, para que ela deixe de ser encarada como caridade, pois não se reduz a benefícios, mas devendo incluir serviços, programas, projetos (PENSAR BH, 2002). O poder público como responsável pela efetivação dos direitos do cidadão teria que ser, ao mesmo

tempo, gestor estratégico, fornecedor de recursos, regulador e produtor direto de serviços, além de estimulador da inclusão social na sociedade. Neste sentido foi desenvolvido, em 2002, o Programa BH Cidadania.

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

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

A estrutura do Programa fundamenta suas ações a partir de quatro eixos estratégicos:

- (1) direito à educação, dando ênfase na educação infantil, para crianças de zero a cinco anos e oito meses e educação para jovens/adultos;
- (2) inclusão produtiva voltada para questão da autonomia familiar; prevê ações de qualificação profissional, encaminhamento ao mercado formal de trabalho e organização para prestação de serviços autônomos;
- (3) direito à saúde, tendo investimentos em ações de prevenção, buscando promover mudanças efetivas dos hábitos e condições de vida das famílias;
- (4) socialidade, que pretende estimular, induzir ou promover a convivência comunitária por meio de atividades de cultura, esporte, educação e assistência social.

Para buscar o seu objetivo de inclusão social, o Programa baseia-se nos seguintes princípios norteadores, segundo seus técnicos: descentralização que é a “dimensão executiva do processo de implementação das políticas públicas”; intersetorialidade sendo definida como a “integração matricial das políticas públicas urbanas e sociais nas fases de formulação, execução e monitoramento”; territorialidade que é a “incorporação da noção de diversidade das demandas por região de planejamento”; e a participação cidadã entendida como a “ampliação dos mecanismos de inserção da sociedade na formulação, implementação e avaliação das políticas públicas” (PBH, 2003).

Assim, o objetivo é promover a inclusão social das famílias residentes em áreas socialmente vulneráveis definidas para intervenção, consolidando modelos integrados de atuação na área social, com base nos seus princípios norteadores. O Programa possui atualmente 25 equipamentos BH Cidadania, beneficiando aproximadamente 125 mil famílias. A meta é alcançar 40 Núcleos até 2012.

3 princípios Norteadores do BH Cidadania: Intersetorialidade, Territorialidade, Descentralização e Participação Cidadã

Na promoção de inclusão, não é o número de dimensões envolvidas que determinará o sucesso da política, mas a qualidade estruturante e a dinâmica da intervenção. Assim, Magalhães (2004) afirma que a exclusão resulta de diversos processos e situações, conseqüentemente, as estratégias intersetoriais deveriam ser desenhadas com a atenção voltadas para as especificidades e não apenas para os aspectos genéricos da exclusão. Portanto, de acordo com as ideais que estão sendo debatidas no campo das ciências sociais, o conceito de intersetorialidade surge como uma possibilidade de solução integrada dos problemas do cidadão, considerando-o na sua totalidade e a partir da visão comunitária (JUNQUEIRA, 1997).

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

A ideia de intersetorialidade busca combater a visão de aplicação de políticas públicas de forma segmentada, ou seja, a lógica de que vários programas cumulativos irão resolver os problemas sociais. Ao contrário, enfatiza a necessidade de sincronizar a oferta de serviços de modo a atingir o cidadão na sua totalidade. Um indivíduo que vai a um Centro de Saúde porque tem alergia à poeira, por exemplo, não vai resolver seu problema de forma definitiva tomando o melhor medicamento existente se a rua onde mora é “de terra”. Nessa perspectiva, considera-se fundamental articular as diversas ações estatais para de fato atacar as causas do problema, gastando menos recursos e sendo mais eficiente na construção de políticas públicas.

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

Portanto, como ressalta Menicucci (2002), para construir respostas para os variados problemas sociais é preciso a articulação entre a sociedade civil, a iniciativa privada e os diferentes níveis de governos. A instalação de redes de parcerias é fundamental na busca de eficácia das políticas públicas.

A lógica intersetorial parte da perspectiva de que é possível evidenciar as desigualdades sociais na análise das condições sociais referenciadas territorialmente. A concepção do espaço passa a ser compreendida não só numa dimensão ecológica, natural ou administrativa, mas de espaço social e historicamente construído como expressão de transformações sociais e de formas específicas de ocupação (MALTA, 2001). Na medida em que os serviços públicos incorporem o conceito das desigualdades sociais, assumindo a

incumbência das ações relativas à população social e territorialmente definidas, a lógica concentradora do sistema tenderia a alterar-se e reverter-se.

Em um contexto de desigualdades sociais profundas e de processos de exclusão por certo afirma-se como importante qualificar os territórios mais precários, concentrando investimentos e linhas de intervenção matriciais, colocando em relevo o papel do poder público. Em resumo, trata-se da inclusão social e socioespacial, como faces imbricadas de um mesmo processo, trata-se de assegurar o direito à cidade em suas múltiplas dimensões, sociais e urbanas (BRASIL, 2004, p. 49).

De acordo com Brasil (2004), considerando o cenário das cidades brasileiras contemporâneas, tecido a partir dos determinantes históricos e das disjunções do processo de urbanização, no mínimo três questões apresentam-se em favor do argumento de relevância da consideração da variável territorial nas políticas sociais:

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

De qualquer forma, expressando ou não tais esforços, a territorialização comparece como elemento, em alguma medida, constitutivo das políticas sociais, a partir de processos de descentralização (inclusive intramunicipal) ou, mesmo, em virtude dos equipamentos de saúde, educação, cultura e assistência social, que remetem ao patamar básico de espacialização dessas políticas (BRASIL, 2004). Apesar da descentralização não poder ser confundida com democratização e participação, ela é um processo de redistribuição do poder de decisão estatal em suas dimensões funcionais ou territoriais

Assim, a descentralização é um processo de transferência de poder dos níveis centrais para os periféricos. Apesar de não haver uma concordância sobre este conceito, a perspectiva progressista aborda-o como uma estratégia para reestruturar o aparelho estatal, não para reduzi-lo, mas para torná-lo mais ágil e eficaz, democratizando a gestão através da criação de novas instâncias de poder e redefinindo as relações Estado/sociedade (Junqueira, 1998).

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

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

Já está bastante generalizada, segundo Neves (1996), a noção de que o âmbito local é não só a dimensão espacial ou território mais propício, como mais estratégico para viabilizar a participação cidadã. A participação busca articular a democratização da promoção do processo de implementação de políticas públicas com a eficácia dos resultados; onde a primeira aparece

como condição de realização da segunda (TABAGIBA, 1999). A sociedade poderia exercer um papel mais efetivo de fiscalização e controle estando “mais próxima do Estado”, assim como poderia imprimir uma lógica mais democrática na definição das prioridades na alocação dos recursos públicos.

A implementação da reforma administrativa de Belo Horizonte, baseada na descentralização, busca também equidade na formulação e execução de políticas públicas. Urbanizar socialmente, segundo Lemos (1995), é criar um modelo de serviços localmente produzido, pois é neste espaço territorial que se pode construir o empoderamento comunitário como condição básica de governabilidade. Assim a descentralização requer uma definição de funções em cada um dos três níveis de governos e, ao mesmo tempo, uma relação de cooperação entre os mesmos; enfoque idêntico é dado para a descentralização intramunicipal. Porém, não é somente a definição formal das responsabilidades que garante a cooperação, tem-se que levar em conta as negociações e as barganhas que serão construídas de forma articulada.

Portanto, a descentralização e a intersetorialidade são dois conceitos, segundo Junqueira (1998), que se complementam e que determinam uma nova forma para a gestão das políticas públicas na cidade. Referem-se basicamente à população, aos seus problemas, circunscritos territorialmente. Essa concepção informa o novo formato organizacional da Prefeitura de Belo Horizonte, que é estruturada territorialmente (através da Secretarias Regionais) para atender a população. Isso não significa que o formato institucional que surge dessa concepção garanta, necessariamente, maior eficácia à gestão municipal. Mas, é um meio, como reforça a discussão teórica, para torná-la mais aderente às necessidades dos cidadãos.

Enfim, a estrutura governamental modelada segundo as lógicas de intersetorialidade, de descentralização e de territorialidade, se apresenta como mais permeável à participação do cidadão, tanto no planejamento quanto na avaliação, já que suas necessidades e demandas podem ser expressas tal como existem no mundo real, intrinsecamente ligadas.

A seguir serão analisados cada um destes princípios no processo de implementação do BH Cidadania na Regional Barreiro.

4 Processo de Implementação na Regional Barreiro

4.1 Diretrizes para Implementação do BH Cidadania

De acordo com o documento “Passos para Implementação do BH Cidadania no Âmbito dos Territórios – Pilotos” (2002), os formuladores orientaram que a primeira etapa para a implementação do Programa era a realização de um seminário regional, no âmbito de cada Regional, com a participação de todos os órgãos envolvidos direta e indiretamente³, além da presença das equipes de coordenação (local e regional) e técnica dos equipamentos de referência para a área piloto. Cabendo, assim, à Regional nivelar informações sobre o escopo do BH Cidadania, apresentar o diagnóstico com principais indicadores da área escolhida como piloto, apresentar e discutir as diretrizes gerais da metodologia sugerida e discutir os fluxos de trabalho e a estrutura de gestão da proposta.

Além disso, orientou-se para a realização de uma reunião com a participação de todas as lideranças formais e informais e atores sociais de relevância em cada Regional com o objetivo principal de apresentar o BH Cidadania e discutir os passos fundamentais para sua implementação na comunidade. Simultaneamente a esta atividade, o documento orientou para a

³ O documento define que os setores envolvidos diretamente são as Gerências ligadas às políticas sociais e os indiretos são aquelas ligadas às políticas urbanas.

realização de uma oficina de trabalho visando o treinamento das equipes técnicas para a condução do processo de construção do Plano de Ação Local.

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

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

Pode-se sintetizar o processo proposto da seguinte forma:

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

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

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

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

4.2 Intersetorialidade

O desenho do Programa o BH Cidadania define a intersetorialidade como sendo a “integração matricial das políticas urbanas e sociais nas fases de formulação, execução e monitoramento” (Pensar BH, 2003). Na sua formulação, o Programa salienta que este conceito é fundamental para superar a fragmentação das políticas públicas e que implica uma nova forma de gestão do poder público municipal. As ações definidas como sendo intersetoriais pelo Programa demonstram que as atividades buscam a articulação não só entre as secretarias temáticas envolvidas no processo, como também trabalhar os cinco eixos básicos do Programa (Educação, Saúde, Socialidade, Transferência de Renda e Inclusão Produtiva).

Porém, o que se pode apontar no processo de implementação do Programa na Regional Barreiro é que a maioria das ações integradas previstas não foram implementadas. Das 53 atividades intersetoriais propostas, a partir dos eixos do Programa orientados por faixa etária, somente 20 ações foram implementadas, ressaltando que quase a metade destas já eram ações desenvolvidas pelas diversas políticas públicas para o município como um todo. Das 17 ações apontadas, para execução no território, 11 já eram realizadas no âmbito municipal pelas secretarias setoriais; como por exemplo: a alimentação escolar para o Ensino Fundamental, o Programa Bolsa Escola Municipal, a Ação Esporte Esperança, a Formação Socioprofissional, etc.

Destaca-se a ausência da participação efetiva dos setores da Saúde e da Educação no desenvolvimento das ações. Há uma dificuldade muito grande destes dois setores de se envolverem diretamente na construção do Programa. Baseando-se no Plano de Ação Local, a única ação da Educação foi ampliar o número de salas para atender o Programa de Educação de Jovens e Adultos, e o setor de Saúde não conseguiu concretizar nada além do que já vinha realizando, antes da implementação do Programa. Na análise feita nos relatórios foi destacada a dificuldade de convencer os profissionais da área a participarem e desenvolverem ações do Programa. Apesar dos dados não justificarem tal atitude, pode-se inferir que os setores da Saúde e Educação apresentam maiores dificuldades para reverter a lógica setorial e construir ações integradas, o que pode ser explicado, em alguma medida, pelo maior grau de consolidação dessas políticas e da estruturação de seus marcos institucionais.

Nos passos desenvolvidos pela Regional Barreiro para implementação do Programa, é possível detectar que houve dificuldades para se construir a pactuação institucional, impossibilitando que os atores incorporassem de fato os pressupostos e diretrizes do BH Cidadania. Dessa forma, se o grupo técnico e os participantes dos colegiados regional e local não têm clareza dos conceitos básicos estruturantes do Programa, é de se esperar que ocorram problemas concretos na operacionalização do mesmo. Como destacam Carneiro e Veiga (2004), um dos fatores que podem afetar negativamente a implementação de uma política pública são as imprecisões e ambiguidades de conceitos estruturantes de um programa.

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

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

Além dessa ausência de pactuação por ocasião da implantação do Programa é possível apontar que outro fator que prejudica as ações intersetoriais são que elas “chegam prontas”, diretas das secretarias temáticas sem passar por qualquer discussão prévia nos fóruns que estão estabelecidos. Assim, pode-se apontar que existem discrepâncias entre o que está previsto no desenho do programa e seu processo de implementação. Na sua formulação, o

Programa propõe várias ações intersetoriais e o que se percebe é que algumas ações desenvolvidas no território já aconteciam antes do Programa na cidade e outras são definidas previamente pelas secretarias temáticas sem qualquer discussão em fóruns intersetoriais.

Pode-se identificar, neste processo, um espaço onde a ausência no planejamento e na implementação estão prejudicando a construção de atividades intersetoriais, dentro do Programa. Isso é percebido na relação das secretarias temáticas com as Regionais. Ao contrário do que estabelecia a Reforma Administrativa de 2000, a Secretaria de Administração Regional não teve papel preponderante na coordenação ou na implementação das diversas políticas públicas do Programa. Na maioria das vezes, a responsabilidade maior pela implementação das ações ficou centralizada na secretaria temática responsável pela promoção do serviço, contando com algum apoio da Regional.

Enfim, pode-se concluir que no processo de implementação do Programa BH Cidadania o conteúdo das ações das políticas públicas continua fragmentado. Somente a Assistência Social, através do Centro de Referência da Assistência Social (CRAS), buscou desenvolver ações integradas buscando a cooperação de outras políticas públicas, mas não de uma forma institucionalizada e sim a partir de uma prática mais informal. De qualquer forma, é preciso salientar que a perspectiva teórica que o Programa coloca de se buscar ações intersetoriais é avaliado como sendo muito positivo. É consenso que romper com a estrutura setorializada é um processo em construção e, que neste sentido, o BH Cidadania é um ótimo referencial para se alcançar tal objetivo. Inclusive este é o discurso dos representantes dos setores da Saúde e da Educação, que são políticas que sempre atuaram de forma isolada e que agora tentam fazer o percurso do trabalho conjunto, reconhecendo que esta é a melhor estratégia de ação pública.

4.3 Territorialidade

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

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

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

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

Quadro 1 – Diretrizes e Critérios para Escolha do Território

Diretrizes do Programa	Critérios do Território
Índice de Qualidade Vida (IQVU)	Índice de Qualidade Vida (IQVU)
Índice de Vulnerabilidade Social (IVS)	Índice de Vulnerabilidade Social (IVS)
Censo do IBGE de 1996	Regiões coincidindo com setores censitários
Indicadores de Risco da Saúde	Indicadores de Risco da Saúde
Plano Global	
	Identidade com a Região do Barreiro
	Infra-estrutura de apoio (presença de equipamentos)

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

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

Além disso, vale salientar que houve um consenso entre todos os atores envolvidos de que a escolha foi, em última instância, uma decisão política. De acordo com os relatórios, a escolha foi uma decisão da Secretária Regional e gerou muito conflito entre os técnicos, pois os estudos indicavam outras áreas tão ou mais vulneráveis do que a que foi escolhida. Apesar da diretriz da Secretaria Municipal de Políticas Sociais de que a escolha fosse feita de forma intersetorial, com a participação das secretarias regionais e das temáticas envolvidas. Assim, cabe apontar que durante o processo de implementação surgiu um novo critério para a escolha das áreas pilotos que é a discricionariedade do gestor, ou seja, a decisão baseada nas questões políticas e ou locais, o que seria mais desejável.

4.4 Descentralização

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

Esta organização é incorporada ao BH Cidadania, sendo que a estrutura matricial viabilizaria a implementação de políticas públicas de forma intersetorial e participativa. Porém, o que se percebe, como já foi apontado, é que a estrutura colegiada apresenta dificuldades no seu funcionamento. Assim, na medida em que a estrutura de gestão não se implantou completamente e dado que os fluxos previstos de gestão não vieram a operar devidamente, vai se configurar, na prática, um outro arranjo instituído para responder às necessidades de implementação do Programa. Este arranjo permite espaços de sobrevivência da dinâmica tradicional setorializada, ao lado das estruturas formalmente encarregadas da intersetorialidade.

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

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

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

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

4.5 Participação Cidadã

A participação cidadã é entendida pelo BH Cidadania como “a ampliação dos mecanismos de inserção da sociedade na formulação, implementação e avaliação das políticas públicas” (PENSAR BH, 2003). Existe uma limitação entre esta intenção e sua operacionalização nas ações do BH Cidadania. Os lugares que são previstos, na estrutura organizacional do Programa, para os representantes da comunidade participarem é no Grupo de

Referência e duas pessoas na Coordenação Local, mas eles não têm assento na antiga Coordenação Central, no atual Grupo Temático (GT) e nem na Coordenação Regional, portanto não é possível participar de forma efetiva da formulação das políticas públicas.

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

De qualquer forma, cabe salientar que na construção do Plano de Ação Local, em 2002, a população da área piloto participou, por meio de seus representantes, do diagnóstico e da formulação das prioridades a serem desenvolvidas na comunidade. Outro espaço onde pode-se perceber a comunidade discutindo e formulando as ações foi na Grupo de Apoiadores do CRAS. Porém, o que se questiona é a ausência de participação da população alvo no desenvolvimento da implementação do Programa, pois a construção do Plano de Ação Local foi pontual e sua continuidade se daria na estrutura de gestão colegiada proposta, que apresenta limitações para esta participação. Além disso, o Grupo de Apoiadores do CRAS foi criado informalmente, não está previsto na estrutura, para dar suporte às ações desse equipamento. Além disso, na estrutura formal de gestão pode-se identificar que a Comissão Local não está funcionando e que o Grupo de Referência está esvaziado.

Ainda para comprometer mais esta perspectiva, os relatos dos gestores ressaltam que as ações “vêm de cima para baixo”, não possibilitando sequer que a comunidade opine no processo de implementação das atividades. Cabe à população participar daquilo que é disponibilizado de forma setorializada, pelas diversas políticas públicas. Pode-se perceber que, por um lado, o processo de implementação das instâncias colegiadas de gestão criaram certas dificuldades para a participação mais efetiva da população na concepção e implantação das políticas públicas, por outro lado, foi criado uma instância paralela, o Grupo de Apoiadores do CRAS, que possibilita a interação da comunidade com as ações desenvolvidas por este equipamento.

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

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A proposta do trabalho foi verificar a importância da dimensão da implementação na análise das políticas públicas. Dentro desta perspectiva pode-se apontar a necessidade do aumento dos estudos neste setor, pois sua carência limita muito as possibilidades de análises mais efetivas das políticas públicas.

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

Na medida em que a pactuação institucional ficou problemática, as ações intersetoriais ficaram comprometidas. Como consequência apontada deste processo não se tem a participação da Gerência Regional de Saúde e da Gerência Regional de Educação nas atividades desenvolvidas na área. Com isso, as ações realizadas são implementadas diretamente pelas secretarias temáticas sem passar pelas instâncias colegiadas de coordenação regional e local, prejudicando a gestão proposta pelo Programa. Além disso, o Centro de Referência da Assistência Social passa a encaminhar as principais atividades desenvolvidas, criando uma identificação, pela população de que o CRAS é que sintetiza o Programa BH Cidadania no seu todo. Apesar deste processo, alguns dos objetivos propostos são alcançados pelo comprometimento individual de alguns dos gestores, em detrimento da estrutura de gestão institucional proposta.

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

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

Pode-se apontar, a partir da experiência de implementação do Programa BH Cidadania na Regional Barreiro, o grau de discricionariedade e autonomia das burocracias nas ações cotidianas; o papel assumido pelo CRAS é um bom exemplo. Assim, percebe-se que as burocracias produzem escolhas, moldam políticas públicas e as implementam. Enfim, é possível ressaltar que a discricionariedade pode cumprir o papel fundamental de garantir o aprimoramento de uma política pública.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL, Flávia de Paula Duque. 2004. 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.

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

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

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

DOCUMENTO DO PROGRAMA. 2002. *BH Cidadania*. Belo Horizonte, Prefeitura de Belo Horizonte.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta. 2011. Implementação: ainda o “elo perdido” da Análise de Políticas Públicas no Brasil?. *35º Encontro anual da ANPOCS*. Caxambu.

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

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

MAGALHÃES, Edgar Pontes. 2004. Inclusão Social e Intersetorialidade: o Longo Caminho dos Princípios às Estratégias de Ação. In: CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira e COSTA, Bruno Lazzarotti Diniz (Orgs.). *Gestão Social: O que há de novo?* Belo Horizonte, Fundação João Pinheiro.

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

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

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

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

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

PREFEITURA DE BELO HORIZONTE. 2002. Especial BH Cidadania. *Revista Pensar BH/Política Social*. Belo Horizonte, SCOMPS/BH.

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

PIRES, Roberto Rocha C. 2009. Estilos de implementação e resultados de políticas: fiscais do trabalho e o cumprimento da lei trabalhista no Brasil. *Dados*. Rio de Janeiro, Editora Vétice.

TABAGIBA, Luciana. 1999. Os Conselhos Gestores e a Democratização das Políticas Públicas no Brasil. *Espaço e Debates*. São Paulo, Fundação Getúlio Vargas.

TEODORO, Luiz Cláudio de Almeida. 2006. *O Programa BH Cidadania e seus Princípios Norteadores: análise do desenho e sua implementação*. Belo Horizonte. Dissertação (Mestrado em Administração Pública com ênfase em Políticas Públicas). Fundação João Pinheiro.

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