

REDISTRIBUIÇÃO E RECONHECIMENTO: o caso das políticas sociais nos municípios de Natal e Belo Horizonte¹³⁰

REDISTRIBUTION AND RECOGNITION: the case of social policies in the cities of Natal and Belo Horizonte

Thais de Freitas Morais¹³¹

SINOPSE

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

O discurso sobre justiça social, especialmente os estritamente associados às distintas correntes do liberalismo¹³², durante muitos anos foi pautado pelas noções de

¹³⁰ Dissertação defendida no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, em 2010, sob a orientação do professor Dr. Homero Costa.

¹³¹ Mestre pelo Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Possui graduação em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Tem experiência na área de Ciência Política, com ênfase em Instituições Políticas, Poder Legislativo e Políticas Sociais.

¹³² As “teorias da justiça” foram, principalmente nos anos de 1970 e 80, dominadas por autores vinculados à tradição liberal, sendo John Rawls (1971) um de seus representantes mais influentes. Para esse autor a noção de justiça está atrelada à idéia de equidade, ou seja, distribuição equânime tanto de recursos materiais (riqueza, renda, etc.) quanto imateriais (direitos, oportunidades, poder, etc.). De maneira geral, Rawls representa toda uma corrente de pensadores que vêem na liberdade e na igualdade os elementos centrais para a construção de uma sociedade justa

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

Alguns episódios recentes apontam, ainda, para como as disputas por reconhecimento têm marcado o contexto brasileiro. São exemplos aqui no Brasil destas transformações políticas, os casos da polêmica em torno da criação de políticas de cotas para estudantes negros ingressarem nas universidades públicas do país, bem como, as reivindicações dos movimentos indígenas em torno do embate para a demarcação de terras indígenas¹³³.

¹³³ O recente caso da demarcação do território conhecido como Raposa/Terra do Sol expôs ao país as dificuldades encontradas pela comunidade indígena para obter reconhecimento tanto por parte da sociedade quanto pelas autoridades estatais. O processo oficial de reconhecimento desse território indígena envolveu uma série de conflitos tanto com as populações de produtores rurais (arrozais) que ocupavam o território e se recusavam a abandoná-lo, como também com membros do Exército brasileiro que se opunham a concessão das terras aos índios. A luta pela demarcação desse território se estendeu por mais de uma década, porém, somente em março de

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

A autora acredita que essa guinada a favor do reconhecimento ocorreu de maneira equivocada, pois, teria se dado em detrimento das reivindicações por redistribuição. Fraser (2001) afirma que tanto as injustiças econômicas quanto as de cunho cultural não podem ser ignoradas diante da diversidade de demandas que as sociedades contemporâneas apresentam. Diante disso, ela afirma que as demandas por justiça social

2009 o Supremo Tribunal Federal concedeu a sentença final. Como aponta Araújo (2009), “o STF decidiu em favor dos índios, determinando prazo para a desocupação da área. A decisão pôs uma pá de cal sobre os argumentos contrários, reconhecendo que a demarcação de terras indígenas é um imperativo nacional decorrente da necessidade de o País preencher seus hiatos civilizatórios, celebrando pactos de paz com segmentos sociais que historicamente tiveram seus direitos negados”. (ARAÚJO, Ana Valéria. A destruição como desforra. Trecho de artigo publicado no jornal *O Estado de São Paulo* em 03/05/2009. Disponível em <<http://www.socioambiental.org/inst/esp/raposa/?q=node/548>> Acesso em: outubro de 2009.)

hoje se mostram mais complexas, pois, os déficits históricos de desigualdades sociais agora vêm associados às demandas por reconhecimento identitário/cultural.

Diante desse quadro, Fraser faz uma releitura do conceito de “reconhecimento” – desfazendo a tradicional associação entre reconhecimento e identidade – para em seguida lançar mão de uma concepção mais ampla de justiça, baseada no critério normativo de *paridade de participação*¹³⁴. A autora demonstra, então, que tanto injustiças distributivas, relacionadas à estrutura econômica, quanto desigualdades dos padrões de reconhecimento cultural, levam a situações de não-paridade de participação social e, dessa forma, se configuram em situações de injustiça.

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

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

¹³⁴ Em se tratando de uma sinopse, não cabe aqui discorrermos sobre o conceito de “paridade de participação”, porém, o texto original contém uma discussão mais detalhada das idéias da autora sobre tal conceito.

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

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

Também vale ressaltar que, a partir de 1988, a divisão constitucional das instâncias governamentais do território brasileiro em entes federativos autônomos (União, Estados e Municípios) exerceu forte impacto sobre as políticas sociais. A gestão de tais políticas passou a ser compartilhada entre as três esferas governamentais, acarretando um amplo processo de descentralização política financeira e administrativa, o que gerou maior protagonismo por parte dos municípios e dos estados no processo de desenvolvimento e implantação das políticas sociais¹³⁵.

¹³⁵ Cabe destacar que esse processo de descentralização não ocorreu alheio a uma série de problemas. A articulação entre os três entes federativos esbarra em questões de ordem política e administrativa que permanecem desafiando o Estado brasileiro na construção de um pacto federativo capaz de lidar tanto com as divergências políticas entre União, Estados e Municípios,

Tendo em vista o papel fundamental que os municípios brasileiros adquiriram nas últimas décadas, especialmente no que tange às políticas sociais, o objetivo geral do presente trabalho é investigar, a partir da percepção dos gestores municipais, como as injustiças redistributivas e de reconhecimento se expressariam nas políticas sociais no âmbito municipal. A partir do arcabouço teórico fornecido por Nancy Fraser (primordialmente as idéias desenvolvidas pela autora nos trabalhos de 1996 e 2001) iremos analisar o caso de dois municípios, Natal/RN e Belo Horizonte/MG, no intuito de perceber como as noções de redistribuição e reconhecimento estão impressas em determinadas ações/projetos e programas das respectivas Prefeituras. Segundo esta autora, a injustiça requer hoje, simultaneamente, tanto reconhecimento quanto redistribuição - nenhum deles, por si só, seria suficiente para solucionar as injustiças sociais¹³⁶.

Natal e Belo Horizonte (BH) compartilham o importante elemento comum de terem sido governadas por partidos políticos que se auto-declaravam ideologicamente de esquerda e que se baseavam em projetos democrático-populares, durante um relativo longo período de 1996 a 2008. Sem nos enveredarmos na polêmica em torno do que venha a ser, de fato, um governo de esquerda, apenas cabe esclarecer a este respeito que partimos do pressuposto de que, seja no discurso e/ou na prática, “a esquerda se caracteriza por atribuir ao Estado papel ativo na redução da injustiça social ou da desigualdade” (BRESSER-PEREIRA, 2006, p. 27). Ou seja, não é nosso foco identificar se de fato os governos desses municípios são (ou não) ideologicamente orientados à esquerda, porém, uma vez que se auto-localizam dessa forma, consideramos que seus projetos de governo (e conseqüentemente, suas políticas sociais) priorizam ações ligadas ao alcance de melhores padrões de justiça social. Diante disso, a escolha dos dois municípios se justifica pelo fato de ambos apresentarem Prefeituras que foram governadas por grupos políticos com propostas concretas que visavam esta superação e

quanto com a superação das inúmeras dificuldades operacionais que emergem de um quadro marcado por profundas desigualdades financeiras e de gerenciamento em geral.

¹³⁶ Recentemente Fraser (2005a/b e 2007a/b) incorporou uma terceira dimensão que também seria primordial para se chegar ao quadro de justiça social que a autora julga adequado, a saber: a representação política, isto é, a reformulação e ampliação dos canais de participação. Todavia, essa terceira dimensão não será trabalhada aqui em nossa análise.

durante um período relativamente longo e simultâneo de tempo. Estas características nos instigam a observar de que forma as dimensões relacionadas à justiça social (mais especificamente, redistribuição e reconhecimento) aparecem nas políticas sociais de cada município. Em outras palavras, indagamo-nos: como as dimensões da justiça social propostas por Nancy Fraser (redistribuição e reconhecimento) têm sido incorporadas pelas políticas sociais de dois municípios que contaram com gestões de esquerda – e, portanto, teoricamente têm a justiça social como mote central de suas propostas políticas – durante um período de tempo relativamente estável?

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

A opção por investigar o âmbito municipal, ao invés dos outros entes federativos, justifica-se na medida em que vários estudos (FARAH, 1997, 2001; SOUZA, 2004; PINHO & SANTANA, 2001) vêm apontando para o caráter inovador das políticas públicas implementadas justamente por este nível de governo, sendo que grande parte das inovações estariam ocorrendo no campo das políticas sociais. Um forte indício desse processo é o amplo número de propostas inovadoras apresentadas no âmbito do Programa Gestão Pública e Cidadania, organizado pela Fundação Getúlio Vargas¹³⁷.

¹³⁷ Organizado pela Fundação Getúlio Vargas (FGV-EAESP) e pela Fundação Ford, com apoio do Banco Nacional do Desenvolvimento (BNDES), o Programa *Gestão Pública e Cidadania* foi criado em 1996 e realizou durante dez anos uma premiação anual de experiências inovadoras no âmbito

Entre 1996 e 2005, o programa identificou um total de 8.200 experiências subnacionais com esse perfil (SPINK, CLEMENTE e KEPPKE, 2008).

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

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

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

das organizações públicas subnacionais (estaduais, municipais, dos poderes executivo, legislativo, judiciário e das organizações próprias dos povos indígenas).

bem como reforçar a aplicabilidade do arcabouço teórico desenvolvido para os estudos na área de políticas sociais.

Para fins de comparabilidade iremos investigar as políticas sociais que estavam sendo executadas pela Prefeitura de Natal no ano de 2006, pois foi este o ano investigado pelo referido estudo em Belo Horizonte. A verificação das hipóteses aqui levantadas será feita tanto através da análise de dados secundários obtidos nas Secretarias Municipais (relatórios de gestão, folders, informativos etc.), como através da aplicação do mesmo questionário que foi utilizado por SALEJ (2007) para apreender a percepção dos gestores responsáveis pelas políticas sociais do município. Através das informações coletadas e da análise dos dados, iremos comparar os resultados obtidos em cada Prefeitura a fim de apontar em que medida tais experiências se aproximam e em que elas se diferenciam. Desta forma, pretendemos contribuir para a compreensão de quais seriam os conteúdos priorizados pelos governos locais em suas políticas sociais e como interpretá-los a partir da construção de nosso arcabouço teórico.

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

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

as ações do programa/política levam em conta essa dimensão”. São estas situações que a *lógica fuzzy* não descarta e, com isso, busca apreender as nuances, as simultaneidades e as complexidades que envolvem um determinado fenômeno. Como aponta Salej, “ao classificar os programas em categorias que revelam a percepção de injustiça sobre a qual a execução dos mesmos se dá, observamos que estes são conjuntos nebulosos, conjuntos que não têm uma fronteira clara.” (SALEJ, 2007, p. 21). Dito isso, nota-se que existe a possibilidade de uma mesma política pertencer parcial e simultaneamente a uma série de grupos.

Para instrumentalizar essa lógica, partimos do dois eixos centrais da proposta teórica de Fraser (2001, p. 249) :

EIXO REDISTRIBUTIVO

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

EIXO IDENTITÁRIO

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

A partir desses dois grandes eixos, foram traçadas 3 dimensões¹³⁸ das políticas sociais do municípios que seriam analisadas segundo os pressupostos da *lógica fuzzy*. Essas dimensões foram:

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

No que tange ao processo de obtenção dos dados, vale ressaltar alguns aspectos: a Constituição Federal de 1988 (artigo 6º do Capítulo II) aponta um grande número de áreas que abrange os direitos sociais (educação, saúde, trabalho, moradia, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância, assistência aos desamparados), portanto, tendo em vista a amplitude de políticas passíveis de serem classificadas como “políticas sociais”, optamos por seguir o critério estabelecido por SALEJ (2007:92) e direcionar o estudo para as políticas do governo municipal que dizem respeito a “ações que têm impacto direto sobre o bem-estar dos cidadãos, ao prover

¹³⁸ Para cada uma dessas dimensões foi elaborado um conjunto de perguntas, somando um total de 9 questões na versão final do questionário.

serviços e renda”. A autora aponta que, em Belo Horizonte, há uma grande variedade de políticas que apresentam esse caráter, exigindo, portanto, a escolha de alguns casos. Dessa forma, dentro daquilo que foi identificado como sendo o “núcleo duro” das políticas sociais no município mineiro, Salej optou pelas áreas de Educação, Assistência Social, Saúde e Cultura.

Para fins de comparabilidade, essas mesmas áreas foram selecionadas para o município de Natal e, pelo mesmo motivo, o período de análise foi o ano de 2006 (ano em que foi realizada a pesquisa em Belo Horizonte). A proposta de Salej (2007) foi a de investigar as políticas sociais “durante a ação”, ou seja, no momento de vigência das mesmas. No nosso caso, a análise será *ex poste* (como já foi assinalado em nosso modelo analítico), pois ao adotarmos o mesmo ano de referência esperamos evitar em parte algumas das dificuldades, desvios, vieses e os possíveis erros de interpretação causados pelo desalinhamento do contexto histórico-temporal. Tendo em vista que o período de coleta dos dados em Natal ocorreu no segundo semestre de 2008 (outubro de novembro), buscamos identificar aqueles programas de 2006 que permaneciam executados em 2008, bem como, os gestores que eram responsáveis por tais programas durante o ano de 2006. Lançamos mão dos documentos referentes ao Orçamento Geral do Município de Natal para os anos de 2006, 2007 e 2008 na tentativa de identificar o padrão de continuidade dos programas executados pela Prefeitura, além disso, também verificamos com os gestores até que ponto tais programas, de fato, estavam sendo implementados. A análise dos Orçamentos do Município mostrou que durante estes três anos praticamente não houve alteração no planejamento dos programas executados pela Prefeitura, o que nos deixou em situação de relativa tranqüilidade com a diferenciação em relação ao *gap* temporal entre as duas investigações. Em seguida também verificamos que grande parte dos gestores que ocupava o cargo de coordenação dos programas em 2008 eram os mesmos de 2006¹³⁹, sendo que, nos casos em que não havia essa continuidade tentamos localizar o antigo gestor e, quando isso não foi possível, o

¹³⁹ Levamos em conta também aqueles casos em que o gestor que ocupava o cargo de coordenação em 2008 não se encontrava em tal cargo no ano de 2006, porém fazia parte da equipe daquele programa em 2006 tendo, portanto, conhecimento da dinâmica e objetivos do programa.

questionário não foi aplicado¹⁴⁰. Diante deste contexto, o fato de nossa análise ter sido *ex poste* não representou tantos prejuízos para o exercício de comparação em relação aos dados obtidos por Salej (2007).

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

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

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

Fonte: Elaboração própria.

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

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

¹⁴⁰ A única exceção se deu com o programa “Tributo à Criança”. Apesar do mesmo, tanto no PPA quanto no Orçamento Geral do Município, aparecer como pertencente à Secretaria Municipal de Educação no momento da aplicação do questionário fomos encaminhados para a Secretaria Municipal de Trabalho e Assistência Social onde o programa estava sendo executado. Não foi possível identificar a data exata em que houve essa transição e, por fim, optamos por não excluir esse caso.

Um dos principais documentos que informam a respeito dos investimentos prioritários e das políticas que foram empreendidas pelo governo municipal é o Programa Plurianual de Governo (PPAG ou PPA)¹⁴¹. Foi a partir dele que, inicialmente, identificamos as políticas sociais que estariam sendo executadas no município:

De acordo com a metodologia proposta na legislação nacional, o PPA compõe-se de programas. Os programas “são instrumentos de organização da ação governamental para enfrentar um problema” (VAINER, 2005:21). Eles são classificados como: finalísticos (resultam em bens e serviços ofertados diretamente à população) ou de apoio administrativo. (SALEJ, 2007:93).

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

¹⁴¹Tal documento “é regido pelo art. 165, do inciso I, da Constituição Federal de 1988 e por normas complementares (Lei complementar no. 101). Este instrumento de planejamento está integrado à Lei de diretrizes Orçamentárias (LDO) e à Lei do Orçamento Anual (LOA). Com no PPA as diretrizes são definidas para um período de quatro anos (médio prazo), podemos dizer que a LOA e a LDO derivam do mesmo”. (SALEJ, 2007: 93).

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

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

Em Belo Horizonte também foi observado que o conteúdo do PPA não correspondia exatamente ao que estava sendo “colocado em prática”, ou ao que estava sendo veiculado através do material publicitário da Prefeitura. Em Natal procedemos da seguinte forma, primeiro identificamos os programas listados pelo PPA 2006-2009 e depois verificamos com os gestores (procuramos o setor de planejamento de cada secretaria ou pessoas que estivessem a frente da coordenação geral do programas) quais daqueles programas foram executados em 2006 e que permaneciam em andamento. Além disso, a dificuldade de identificar e definir o que, de fato, é executado pela Prefeitura também está relacionada à imprecisão no uso dos termos: serviços, programas e projetos (de agora em diante, serão denominados somente de “programas”). Os mesmos adquirem significados distintos dependendo do documento (por exemplo, a diferença entre os conceitos utilizados no PPA e as definições desses mesmos conceitos na NOB/SUAS, 2005¹⁴²), do contexto (cada secretaria no seu cotidiano parece incorporar e adotar seus próprios conceitos) ou do interlocutor (mesmo no interior de uma mesma secretaria, os gestores fazem diferentes usos de um mesmo termo). Salej (2007) também verificou a imprecisão em relação à Prefeitura de Belo Horizonte e, dessa forma, adotamos a mesma postura da autora no momento de selecionarmos as políticas em Natal, isto é, priorizamos a informação do gestor. Como argumenta a autora,

¹⁴² Ver página 94 da Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – NOB/SUAS, 2005.

“consideramos que, sendo o gestor aquele que está ‘na ponta’, a forma como o ‘projeto’ ou ‘serviço’ é por ele nomeado tende a ser realmente a forma como o mesmo será levado para o cidadão” (SALEJ, 2007:96).

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

A partir dos dados obtidos nos questionários respondidos pelos gestores municipais, foram traçados cinco perfis de políticas sociais em Natal e cinco em Belo Horizonte, em seguida esses perfis foram comparados.

O objetivo maior dessa comparação era tentar identificar padrões de diferenciação entre as políticas sociais dos dois municípios que pudessem funcionar como elementos que identifiquem o estado atual de implementação dessas políticas em nosso país. Recuperando tais elementos torna-se possível compreender os avanços já conquistados, bem como, identificando os gargalos ou obstáculos podemos investir nas reflexões das condições que possam vir a superá-los.

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

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

No que diz respeito às semelhanças, podemos apontar que, dentre os aspectos mais gerais da comparação entre os dois municípios, os resultados nos mostraram que os programas analisados, tanto em Natal quanto em Belo Horizonte, não assumem uma polarização em torno das dimensões redistribuição/reconhecimento, ao invés disso, temos que nos dois municípios as políticas sociais estão divididas entre programas universais e programas focalizados. Essa classificação se mostrou crucial no modo como essas políticas estão estruturadas dentro de cada Prefeitura. Além disso, também ficou bastante evidente que, em Natal e Belo Horizonte, os critérios de gênero, raça/cor e orientação sexual não se constituem como dimensões relevantes para a definição do acesso ao programas sociais, bem como, raramente são tratadas como objetos prioritários de ação por parte do poder público municipal. Em Natal, essas três dimensões praticamente não aparecem de nenhuma forma nas políticas sociais¹⁴³. Já em Belo Horizonte, a questão do gênero aparece de forma muito tímida e enviesada, geralmente, relacionada a programas voltados para o enfrentamento da violência contra a mulher, portanto, não visa tratar a questão do gênero com suas múltiplas dimensões, mas, exclusivamente aquelas situações em que a mulher se encontra em situação de violência. Vimos que os critérios geralmente acionados pelos programas para definir o seu público alvo e determinar suas prioridades se relacionam, principalmente, aos aspectos ligados ao território, à vulnerabilidade social e ao grupo etário.

¹⁴³ Vale ressaltar que, em Natal, o único programa relacionado à questão do gênero era o “Centro de Referência Mulher Cidadã”, no entanto, o questionário referente a esse programa não nos foi devolvido e, portanto, não fez parte da análise final dos dados. Todavia, por se tratar de um único questionário, entendemos que, se tivesse sido incorporado, os resultados desse questionário apareceriam apenas de maneira tangencial, não alterando a caracterização geral das políticas sociais do município.

A associação entre essas duas características das políticas sociais em Natal e Belo Horizonte – polarização dos programas em universal/focal e a ausência das categorias de gênero, raça/cor e sexualidade – sugere a necessidade de se requalificar os conceitos de universalização e focalização. Como já foi apontando anteriormente, a partir da década de 1980, com o advento da crise econômica mundial, os debates em torno da universalização dos serviços públicos (saúde, educação, seguridade social, etc.) dão espaço a um novo paradigma da ação estatal, baseado na noção de Estado Mínimo e, conseqüente redução dos gastos sociais. Nesse momento, as políticas sociais são reduzidas aos programas de combate à pobreza e redistribuição econômica, portanto, com foco exclusivo nos grupo mais vulneráveis da população. Focalização, aqui, portanto, pensada como mecanismo de priorização para o atendimento de determinadas demandas de ordem socioeconômica. Dessa forma, ainda que haja uma universalização de direitos, pois o Estado reconhece juridicamente os direitos sociais de todos os cidadãos, nota-se que há uma focalização de gestão, ao invés da adoção de políticas universais.

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

perpassada por uma série de ambigüidades. Segundo a autora, dizer que o Estado não deve interferir em determinados “assuntos” da vida privada é uma afirmação, na verdade, coberta de ideologia.

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

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

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

escolhas entre valores e interesses, e, como tal expressam escolhas políticas. (VEIGA e CARNEIRO, 2005, p. 05).

Espera-se que os resultados desta pesquisa tenham contribuído para uma melhor compreensão das políticas sociais de Natal e Belo Horizonte. No entanto, em nenhum momento, tivemos a pretensão de chegar a resultados conclusivos, pelo contrário, acreditamos que ao fim desse trabalho um amplo número de novas possibilidades de investigação se abriu. A descrição dos perfis, realizada através do método GoM, nos permitiu uma visão ampla, porém, mais refinada dos programas de cada município, evidenciando as contradições no interior de cada conjunto. Como vimos, tanto em Natal quanto em Belo Horizonte, há dados contundentes que apontam para as desigualdades sociais entre negros e brancos, homens e mulheres e, do mesmo modo, em ambos municípios, as políticas sociais praticamente não apresentam recorte por raça/cor e gênero. Diante disso, fica o questionamento, porque políticas sociais destinadas ao enfrentamento das desigualdades e injustiças sociais têm recorrentemente fechado os olhos para as diferenças que marcam as condições das mulheres e dos negros na sociedade brasileira?

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

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

REFERÊNCIAS

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

BOSCHETTI, Ivanete. **Assistência Social no Brasil**: um Direito entre Originalidade e Conservadorismo. 2. ed. Brasília, 2003, c.1. p.41-118.

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

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

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

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

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

_____. Da redistribuição ao reconhecimento? Dilemas da justiça na era pós-socialista. In: SOUZA, Jessé. **Democracia Hoje**: novos desafios para a teoria democrática contemporânea. Brasília: UNB, 2001. p. 245-281.

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

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

_____. Abnormal Justice. In: BENHABIB, S.; YOUNG, I.; FRASER, N. et al, **Justice, Governance, Cosmopolitanism, and the Politics of Difference**: Reconfigurations in a

Transnational World. Distinguished W.E.B. Du Bois Lectures 2004/2005, Berlin, Der Präsident der Humboldt-Universität zu Berlin, 2007a.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

VEIGA, L. ; CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira . Desafios, possibilidades e limites de programas locais de combate a pobreza e a exclusão: as iniciativas de São Paulo e Belo Horizonte. In: **X Congresso Internacional del Clad**, 2005, Chile. Documentos del X

Congreso Internacional del Clad: Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 - 21 Oct. 2005.

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

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